



dell'Arma dei Carabinieri Rassegna



4

Anno LXV - ottobre/dicembre 2017

Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO

Presidente

Prof.ssa Paola **SEVERINO**

Membri

Avv. Paolo **BUSCO**

Prof. Nando **DALLA CHIESA**

Prof. Andrea **DE GUTTRY**

Dott. Marco **DE PAOLIS**

Prof. Luigi **FOFFANI**

Dott. Oberdan **FORLENZA**

Dott. Maurizio **FUMO**

Prof. Virgilio **ILARI**

Prof. Georg **MEYR**

Prof. Gian Piero Giuseppe **MILANO**

Avv. Gabriella **PALMIERI**

Dott. Giuseppe **PIGNATONE**

Dott. Franco **ROBERTI**

Dott. Antonio **SABINO**

Prof. Vito **TENORE**

Prof. Francesco **VERMIGLIO**

Col. t.ISSMI Marco **LORENZONI**

Direttore Responsabile

Gen. D. Angelo Agovino

Redattore Capo

Col. Michele Lippiello

Redazione

Lgt. C.S. Remo Gonnella

Mar. Magg. Alessio Rumori

Brig. Ca. Mario Pasquale

App. Sc. Q.S. Lorenzo Buono

Direzione e Amministrazione

Via Aurelia, 511 - 00165 Roma - tel. 06-66394680

e-mail: scufrassegna@carabinieri.it

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione

a cura della Redazione

Fonti iconografiche

Ministero della difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Scuola Ufficiali Carabinieri

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**

ISSN (on-line): 2533-3070

ISSN (print): 0485-3997

EDITORIALE



La quarta pubblicazione trimestrale del 2017 della “Rassegna” coincide con l'avvicendamento dei Direttori.

Dal 30 novembre 2017 sono subentrato nell'incarico di comandante della Scuola Ufficiali al Gen.C.A. Vittorio Tomasone, destinato al Comando Interregionale Carabinieri “Ogaden” in Napoli e, come da prassi ormai consolidata, ho assunto la carica di Direttore Responsabile della “Rassegna dell'Arma dei Carabinieri”.

Desidero, pertanto, rivolgere un affettuoso saluto al Direttore uscente, all'amico Gen.C.A. Vittorio Tomasone, sotto la cui responsabilità la Rassegna ha rinnovato i suoi pregevoli livelli di qualità consolidando il prestigio di cui gode nell'ambito delle riviste consorelle a carattere giuridico - professionale.

Un prestigio ed una qualità testimoniati da uno straordinario Comitato tecnico scientifico, presieduto dal Magnifico Rettore dell'università Luiss “Guido Carli”, Prof.ssa Paola Severino, ai cui membri esprimo il mio riconoscente saluto per la preziosa opera svolta per favorire la crescita della Rassegna.

Al corpo Redazionale rivolgo il mio sentito apprezzamento per l'impareggiabile lavoro svolto quotidianamente.

Ed infine desidero esprimere sentimenti di autentica gratitudine ai nostri Autori per i loro preziosi scritti ed un caloroso saluto agli affezionati lettori la cui fedeltà costituisce il premio del nostro impegno.

Questo trimestre comincia con un articolo dell'avv. Paolo Busco che dà conto della Terza conferenza sul Diritto Internazionale umanitario, svoltasi alla Scuola Ufficiali il 27 e 28 ottobre del 2017.

Un approfondimento concernente un evento che è già diventato una tradizione, e perciò molto atteso, che quest'anno è stato dedicato al rapporto fra società civile e diritto bellico.

L'argomento ha stimolato un dibattito in sede tecnica molto interessante ed è stato l'occasione per riproporre, in un contesto certamente più ampio, il tema "etico" e la sua centralità in tutte le attività nelle quali l'Arma è presente.

Segue uno studio di grande interesse professionale, risultato della collaborazione tra il Gen.C.A. MOVIM Rosario Aiosa, il Ten.Col. Anna Bonifazi, Comandante della Sezione di Psicologia Investigativa del RaCIS, e il Dott. Giacomo Salvaneli, Consulente psicologo, nel quale si approfondiscono e si confrontano le metodologie adottate nelle indagini scientifiche dall'Arma dei Carabinieri e quelle messe in campo dalle forze di polizia del Regno Unito.

È un'analisi originale e completa che si estende anche alle strutture competenti a svolgere tale tipo di investigazioni.

Il Dott. Filippo Spiezia, Vice Presidente dell'Agenzia Eurojust, propone un pregevole contributo sulle varie forme di cooperazione giudiziaria per la lotta alle attività illecite oltre confine soffermandosi, nello specifico, sulle indagini di criminalità organizzata e reati transnazionali favoriti dall'abolizione delle frontiere interne tra gli Stati membri dell'UE, dalla liberalizzazione dei mercati e dalla "rivoluzione" prodotta da internet.

Il Vice Avvocato Generale dello Stato Gabriella Palmieri illustra la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la quale, seguendo la linea indicata dal Governo italiano, la Corte ha ritenuto che i giudici italiani, in procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di IVA, non sono tenuti a disapplicare le norme nazionali sulla prescrizione se ciò contrasta con il prin-

cipio di legalità dei reati e delle pene presenti nell'ordinamento giuridico italiano, senza azionare la teoria dei controlimiti come indicato dalla Corte Costituzionale che ha sollevato la questione pregiudiziale.

Nella “Tribuna di Storia Militare” il Dott. Alessandro Massignani, membro della Società Italiana di Storia Militare, ci presenta un approfondimento sui “Reali Carabinieri e il controspionaggio nella Grande guerra”, attività che risultò di fondamentale importanza per il controllo del Paese in termini di sicurezza interna.

Preceduti da una presentazione del Dott. Antonio Sabino, Procuratore Generale Militare presso la Corte Militare di Appello, proponiamo, nei “Contributi di Dottrina sulla Giustizia Militare”, l'articolo del Dott. Giuseppe Mazzi, Presidente di Sezione della stessa Corte, concernente la trasformazione in illecito civile del reato di ingiuria di cui all'art. 594 c.p., disposto con il D.Lgs. n. 7 del 2016, e del Dott. Francesco Ufilugelli, Sostituto Procuratore Generale Militare presso la Corte di Cassazione, sulla configurazione del danno patrimoniale nelle ipotesi di truffa militare sulle indennità di missione, una problematica che attende tuttora soluzioni univoche.

Nella rubrica riservata alla “Legislazione”, si presentano alcune significative novità giurisprudenziali tra le quali il “Regolamento recante l'adeguamento dell'organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali” e le modifiche al “Codice delle leggi antimafia”.

La Rassegna, come di consueto si chiude con lo spazio editoriale dedicato alla “Vita della Scuola” e con la recensione di alcune novità librarie. “Il ritorno delle tribù, la sfida dei nuovi clan all'ordine mondiale” di Maurizio Molinari, Direttore del quotidiano “La Stampa”, con il commento del Gen.B. Rosario Castello, “Carabinieri per la Democrazia. Storia dei caduti dell'Arma

nella lotta al terrorismo” di più Autori ed infine l’“Indagine sull’eternità” del Dott. Guido Rispoli, Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Campobasso.

Buona lettura.

Gen.D. Angelo Agovino

Editoriale del Direttore Responsabile

Gen.D. Angelo Agovino 1

**3^A CONFERENZA SUL DIRITTO
INTERNAZIONALE UMANITARIO (DIU)**

La protezione della popolazione civile nei conflitti. Il ruolo delle organizzazioni umanitarie e della società civile

Avv. Paolo Busco 7

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Confronto metodologico tra le indagini scientifiche dell'Arma dei Carabinieri e le Forze di Polizia britanniche. Un ponte investigativo-scientifico tra l'Inghilterra e l'Italia

*Gen. C.A. MOVIM Rosario Aiosa
Ten.Col. Anna Bonifazi
Dott. Giacomo Salvaneli* 21

Indagini di criminalità organizzata e reati transnazionali. Le varie forme di cooperazione internazionale

Dott. Filippo Spiezia 55

**OSSERVATORIO DI DIRITTO
INTERNAZIONALE E DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

*a cura dell'Avv. Gabriella Palmieri
Vice Avvocato Generale dello Stato*

Osservazioni a prima lettura della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-42/17 cosiddetta "Taricco 2"

133

**TRIBUNA DI STORIA MILITARE
a cura della Società Italiana di Storia Militare**

I Reali Carabinieri e il controspionaggio nella Grande Guerra

Dott. Alessandro Massignani 143

**CONTRIBUTI DI DOTTRINA
SULLA GIUSTIZIA MILITARE
a cura del Dott. Antonio Sabino
Procuratore Generale Militare presso
la Corte Militare di Appello**

Il reato di ingiuria tra militari supera l'esame della Corte costituzionale

Dott. Giuseppe Mazzi 165

La configurazione del danno patrimoniale nelle ipotesi di truffa militare sulle indennità di missione: un problema che attende soluzioni

Dott. Francesco Ufilugelli 178

LEGISLAZIONE

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2017, n. 143

Regolamento recante adeguamento dell'organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 194

Legge 17 ottobre 2017, n. 161

Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate 197

Legge 30 novembre 2017, n. 179

Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato 216

Legge 4 dicembre 2017, n. 172
 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie 220

Legge 4 dicembre 2017, n. 181
 Riconoscimento del «Canto degli italiani» di Goffredo Mameli quale inno nazionale della Repubblica 222

VITA DELLA SCUOLA

Visita di una delegazione di allievi della Scuola Ufficiali dei Carabinieri del Cile 223

Giuramento del 197° Corso di Applicazione "Tenacia" 224

Visita di una delegazione di allievi della Scuola Superiore Federale dell'Amministrazione Pubblica di Bruhl (Germania) 225

IRAQ. Missione di Assistenza in favore della polizia irachena. 5^ Riunione del "Police Training Working Group"
 (Approfondimento del Col. Pietro Carrozza) 226

Presentazione del volume "Etica del Carabiniere" 233

Stability Policing, a tool to Project stability
 (Approfondimento del Col. Andrea Paris) 224

Concerto di una formazione ridotta della Banda dell'Arma dei Carabinieri 245

Visita del Segretario di Stato agli Interni della Moldavia con delega alla Sicurezza, Magg. Gen. Dorin Purice 246

Cerimonia di cessione e assunzione del Comando della Scuola Ufficiali Carabinieri 247

LIBRI E RIVISTE

Il ritorno delle tribù, la sfida dei nuovi clan all'ordine mondiale

di Maurizio Molinari
 Recensione del Gen.B. Rosario Castello 248

Carabinieri per la democrazia
 Autori vari 250

Indagine sull'eternità
 di Guido Rispoli
 Recensione a cura della Redazione 251

Riviste 252

Indice generale 2017 256

3[^] CONFERENZA SUL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO (DIU)



Paolo BUSCO

Avvocato internazionalista

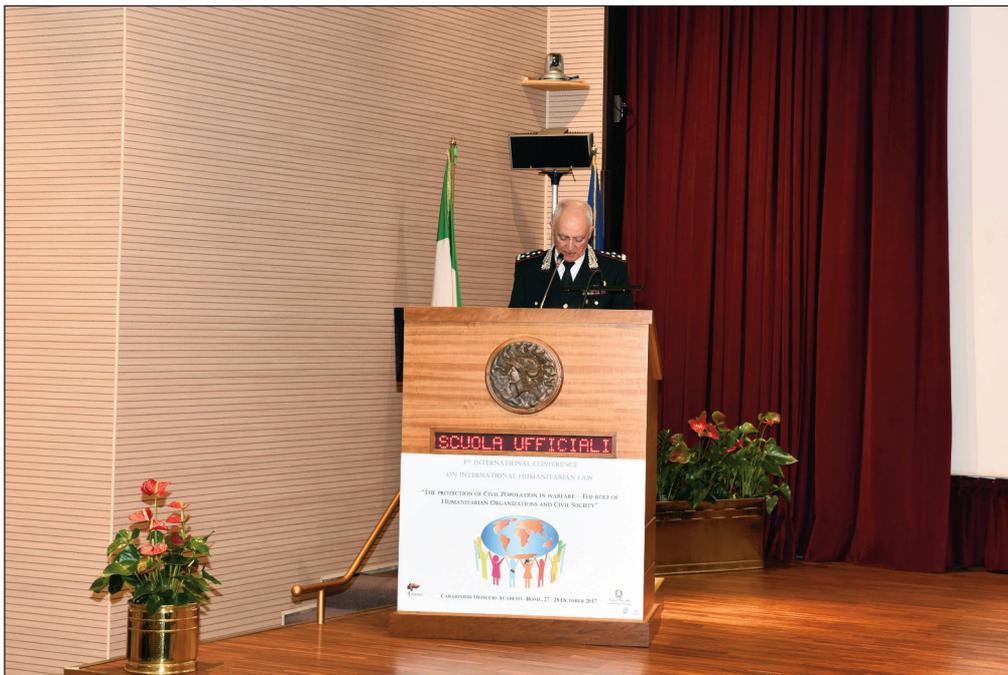
*Laureato in Giurisprudenza all'Università LUISS
"Guido Carli"*

*Specializzato in Diritto internazionale pubblico
all'Università di Cambridge (LL.M), Sorbona e
Sant'Anna (Pbd.C)*

La protezione della popolazione civile nei conflitti. Il ruolo delle organizzazioni umanitarie e della società civile

Gli scorsi 27 e 28 ottobre, nella ormai consueta cornice della Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, si è svolta la terza edizione della Conferenza organizzata annualmente dall'Arma in materia di diritto internazionale umanitario, in questa occasione dedicata alla relazione fra la società civile e il diritto internazionale bellico.

L'edizione del 2017 della Conferenza è stata organizzata di concerto con il Segretariato Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, a voler segnalare l'ampio coinvolgimento istituzionale in un'iniziativa attraverso la quale l'Italia adempie all'obbligo di disseminazione dei principi del diritto internazionale umanitario, come previsto dalle Convenzioni di Ginevra. La partecipazione di autorità italiane e straniere ha confermato il grande sostegno istituzionale all'evento.



I lavori sono stati avviati dall'intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri Tullio Del Sette, che ha segnalato il legame stretto e speciale fra l'Italia e il diritto internazionale umanitario. Non solo per ragioni geografiche (la battaglia di Solferino, che ha ispirato il padre del diritto internazionale bellico, Dunant, si è svolta in Italia), ma anche e soprattutto per il profondo contributo ideale che il sostrato italiano nel suo complesso ha donato allo sviluppo del diritto internazionale umanitario. Questo è costituito da una parte dal pensiero dei tecnici del settore, anche fra l'Arma dei Carabinieri, che hanno contribuito alla teorizzazione e all'applicazione del diritto internazionale umanitario; dall'altra anche dal lascito dei grandi filosofi e pensatori che appartengono alla cultura italiana, degli umanisti e dei giuristi, come Cesare Beccaria, che hanno promosso la causa della rivalutazione della dimensione umana, sia essa nell'amministrazione della giustizia, nella comminazione delle pene, o nei conflitti bellici. Il Comandante Generale ha spiegato come, nel contesto del legame speciale fra l'Italia e il diritto umanitario, il tema della terza Conferenza riveli un'angolazione ancor più intima del rapporto che esiste fra le regole sull'umanizza-

zione dei conflitti e le componenti militari dello Stato. Se infatti nel passato la società civile e le Forze armate si ponevano in una prospettiva dialettica rispetto ai temi del diritto internazionale umanitario, la regolamentazione dei conflitti ha implicato l'interiorizzazione delle istanze della società civile. L'umanesimo non è un elemento esogeno, ma endogeno all'attività delle Forze armate.



Il Capo di Stato Maggiore della Difesa Claudio Graziano ha fornito un inquadramento del tema della Conferenza percorrendo l'impegno dei militari italiani nei vari teatri internazionali attivi.

Il Ministro della Difesa Roberta Pinotti ha riconosciuto l'impegno dell'Arma dei Carabinieri nell'attività di diffusione del diritto internazionale umanitario e ha elogiato il fatto che con l'ormai consueta conferenza annuale l'Arma sia in prima linea nel fare cultura su un tema tanto importante e tanto cruciale nell'attuale dinamica delle relazioni internazionali. La signora Ministro ha preso atto dei risultati positivi conseguiti sul fronte dell'umanizzazione dei conflitti, soprattutto a seguito del movimento di codificazione del diritto internazionale umanitario.



Ma ha ammonito sulla necessità di non cadere nell'equivoco di ritenere che il percorso dell'umanizzazione possa dirsi compiuto. In primo luogo, il Ministro ha fornito un'analisi della prospettiva classica in cui la popolazione civile rileva sotto il profilo del diritto internazionale umanitario: quella della protezione. Nelle parole del Ministro, oggi la guerra è cambiata significativamente rispetto al passato: fra i mutamenti più sostanziali, uno è costituito dal fatto che il centro di gravità di quasi tutti i conflitti contemporanei non è più il momento dello scontro con l'esercito nemico bensì proprio la popolazione civile. È la gente, ha indicato il Ministro, cioè la comunità nella sua dimensione non solo fisica ma anche culturale, a costituire al tempo stesso l'obiettivo del conflitto e l'arena all'interno della quale esso si svolge. Mai come oggi quindi la popolazione ha bisogno di tutela durante i conflitti armati, perché mai come oggi la popolazione civile costituisce il centro in senso sia fisico sia concettuale dei conflitti armati. E questa centralità consente di costruire un ponte anche verso la concettualizzazione di un ruolo diverso della popolazione civile nei conflitti, quello di parte attiva del momento genetico ed esecutivo del diritto

internazionale umanitario. Anche sotto questo profilo, ha indicato il Ministro, la società civile può fornire un contributo importante. Ad esempio, già nel passato, nelle molte occasioni in cui l'attenzione degli Stati si è appuntata prevalentemente sulla conservazione di determinati equilibri strategici, la società civile ha svolto un ruolo suppletivo sotto il profilo della promozione dei diritti umani, e l'avanzamento di valori che si sono originariamente affermati in una prospettiva dialettica rispetto alle priorità statali.



Il Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale Angelino Alfano ha confermato la centralità del dibattito sul diritto internazionale umanitario nella politica estera italiana, e il costante impegno dell'Italia alla sua promozione e diffusione. Altra costante della politica estera italiana è costituita dall'impegno sui diritti dell'uomo, un tema ovviamente molto strettamente connesso a quello del diritto internazionale umanitario. Anche su questo fronte, ha spiegato il Ministro, in ragione del crogiuolo culturale e religioso, pur nel rispetto della laicità delle istituzioni, l'Italia ha fornito un *humus* di riflessione e concettualizzazione che si ripercuotono positivamente sulle direttrici della sua politica estera.

3^ CONFERENZA SUL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO (DIU)

Da ultimo, il Ministro ha spiegato che una caratteristica della politica estera italiana è il cosiddetto multilateralismo efficace, inteso come un coinvolgimento a più livelli e di più livelli multilaterali, non solo istituzionali. E in questo il Ministro ha voluto mettere in evidenza anche il ruolo importante svolto dalla società civile, dalle organizzazioni umanitarie, dalle ONG: l'Italia riconosce, in una dinamica di sussidiarietà, che alcuni temi possano essere trattati non solo dagli Stati, ma che al contrario dovrebbero intercettare le energie di enti non statali in grado di comprenderli e promuoverli. A riprova di questo, il Ministro ha ricordato l'impegno dell'Italia a fianco dell'UNESCO per la protezione dei beni culturali nei conflitti armati.



La fase istituzionale del convegno si è chiusa con il keynote speech del Commissario Europeo agli aiuti umanitari e alla gestione delle crisi, Christos Stylianides, che si è congratulato con l'Italia per il ruolo svolto nella gestione dei temi più attuali e complessi che attraversano le odierne relazioni internazionali. Il Commissario Europeo ha illustrato il ruolo cruciale del diritto internazionale umanitario nelle relazioni esterne dell'Unione, in particolare per quanto di competenza del suo ufficio, il cui mandato istituzionale è legato a doppio filo con quello del

diritto internazionale umanitario, nella prospettiva dell'alleviamento delle sofferenze delle persone interessate da scenari bellici. D'altra parte, l'Unione è, secondo gli stessi trattati costitutivi, un attore virtuoso del diritto internazionale, e questo significa non solo rispetto interno delle norme internazionali, ma anche promozione di un ordine esterno improntato ai principi del diritto fra le nazioni.



Dopo i discorsi introduttivi, la conferenza è entrata nella fase tecnica. Il tema scelto per i lavori, quello del rapporto fra la società civile e il diritto internazionale umanitario, si pone in linea di continuità con lo stile delle edizioni precedenti della Conferenza, il cui intento è stato quello di stimolare il dibattito accademico e degli operatori su alcuni temi di frontiera del diritto internazionale. Dopo aver investigato le tensioni che percorrono il rapporto fra le nuove tecnologie e la regolamentazione giuridica dei conflitti nella prima Conferenza, e la posizione dei gruppi armati non statali nella seconda Conferenza, il tema della terza Conferenza ha presentato un carattere ugualmente innovativo. Nel discutere il ruolo della società civile nel diritto internazionale umanitario, infatti, due prospettive d'analisi sono possibili.



La prima, classica, consiste nel considerare la popolazione civile come il soggetto passivo beneficiario dell'attività di regolamentazione posta in essere dal diritto internazionale umanitario. In questo senso, la ragion d'essere del diritto internazionale umanitario è proprio quella della protezione della popolazione civile (in senso lato, della società civile) nelle situazioni di conflitto. Il principio della distinzione fra belligeranti e non belligeranti, e il divieto di fare la popolazione civile del nemico oggetto di qualsiasi attacco sono espressione della linea teleologica perseguita dal diritto internazionale umanitario nel suo complesso. La prospettiva meno valutata del rapporto fra il diritto internazionale umanitario e la società civile (intesa come gruppi di interesse, ONG, università, cittadini e altre forme di collettività organizzata diverse dalle entità statuali) concerne invece il ruolo di parte attiva che questa può avere nell'attività di genesi normativa e di implementazione del diritto che regola i conflitti armati. Posto in termini interrogativi, è opportuno che la società civile influenzi il contenuto del diritto internazionale umanitario, un corpo normativo tradizionalmente di genesi statale, e destinato a regolare per la maggior parte il comportamento degli Stati? In caso affermativo, come deve esplicitarsi tale

contributo da parte della società civile? Il problema è parte di un più ampio dibattito che da anni interessa il diritto internazionale in generale, e di cui la discussione in ambito di diritto internazionale umanitario è un riflesso.

Lo stato attuale delle relazioni internazionali risulta infatti caratterizzato da un allontanamento rispetto al modello tradizionale wesphaliano ed esclusivamente stato centrico. Il riconoscimento della soggettività internazionale di enti diversi dagli Stati, e della titolarità di posizioni giuridiche internazionali attive e passive in capo all'individuo coincide con un ruolo sempre crescente di enti diversi dallo Stato nei processi internazionali di formazione normativa. Di questo tema si è occupato il primo panel della Conferenza, intitolato "La società civile nel diritto internazionale pubblico." Al panel hanno contribuito:

- il Professori Simon Chesterman, ordinario di diritto internazionale pubblico all'Università di Singapore;
- il Prof. Edoardo Greppi, ordinario della medesima materia all'Università di Torino e Vicepresidente dell'Istituto per il Diritto Internazionale Umanitario di San Remo;
- il Professor Dan Sarooshi, che insegna diritto internazionale all'Università di Oxford;
- il Professor Guglielmo Verdirame, titolare della cattedra nella medesima materia al Kings' College di Londra e il Procuratore Stewart, della Corte Penale Internazionale.

Il panel ha affrontato in modo particolare il fenomeno della democratizzazione dei processi normativi internazionali, interrogandosi provocatoriamente se, ad esempio, esistano delle materie che dovrebbero essere sottratte a processi decisionali condivisi nel contesto della comunità internazionale; ovvero se la condivisione dell'attività di produzione normativa, e la sua diffusione multilivello, sia un valore da perseguire in ogni caso. Il panel si è anche interrogato su quali possano essere le modalità per operare una selezione delle istanze che provengono dalla società civile, al fine della loro trasfusione nelle dinamiche internazionali. Ciò sul presupposto che non tutte le iniziative, le idee e in generale le istanze che provengono dalla società civile sono meritevoli di eguale tutela o promozione. Purtroppo, anche istanze razziste, xenofobe, violente o in ogni caso non compatibili con il sistema valoriale che la comunità internazionale cerca di promuovere possono essere caratterizzate da un approccio *bottom up*.



Al secondo panel hanno partecipato:

- il Prof. Yoram Dinstein, emerito di diritto internazionale all'università di Tel Aviv;
- il Prof. Douglas Johnson, Direttore del Centro per i Diritti Umani dell'Università di Harvard;
- il Professor Giulio Bartolini, Associato di Diritto Internazionale all'Università di Roma 3;
- il Dott. Federico Soda, Direttore dell'Ufficio dell'OIM per il Mediterraneo;
- il Professor Eyal Benvenisti, Direttore del Lauterpacht Center for International Law dell'Università di Cambridge e titolare della cattedra di diritto internazionale nella medesima università;
- il Dott Stephan Jaquet, rappresentante per il Sud Europa dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

I partecipanti al secondo panel, sulla base delle risultanze del dibattito del primo panel, hanno discusso in che modo le istanze provenienti dalla società civile possono fertilizzare positivamente il diritto internazionale umanitario.

Alcuni panelist, come il Prof. Dinstein, hanno affrontato il tema nella specifica prospettiva legale, discutendo lo status delle ONG nelle Convenzioni di Ginevra e il ruolo che queste svolgono nella sistematica degli attori non statali nel diritto internazionale umanitario; altri hanno affrontato temi in un certo senso di “policy”.

Il Prof. Bartolini, per esempio, ha condotto un’interessante revisione delle modalità di studio del diritto internazionale umanitario, inteso come tematica dotata di una sua autonomia, nelle università italiane e straniere. La previsione di una dignità accademica autonoma del diritto internazionale umanitario, che è sì parte del diritto internazionale pubblico, ma persegue un fine specifico nel contesto di questo, costituisce un contributo essenziale alla sua diffusione e alla sua evoluzione.

Il Prof. Benvenuti ha fornito una disamina storica del dibattito sul rapporto fra società civile e diritto internazionale umanitario, spiegando come l’accoglimento di alcune istanze provenienti dalla società civile abbia avuto un ruolo preventivo rispetto ad alcuni conflitti.

Il Dott. Jaquemet e il Dott. Soda, infine, hanno fornito una prospettiva operativa di come il diritto internazionale umanitario venga “vissuto” da organizzazioni a carattere non statale, come quelle di cui i due funzionari internazionali fanno parte.



3^ CONFERENZA SUL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO (DIU)

Prospettiva operativa che è stata ripresa anche nel terzo panel, al quale hanno partecipato:

- l'Ambasciatore Staffan de Mistura, inviato speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la Siria;
- il Prof. Marco Impagliazzo, Presidente della Comunità di Sant'Egidio;
- l'Ambasciatore Donald Koran, Vice Direttore di Africom;
- la Dr. Els De Bouf, della delegazione del Comitato Internazionale della Croce Rossa in Sud Europa.

Tutti i partecipanti al panel, ciascuno rappresentante di un'articolazione diversa della società civile coinvolta nei meccanismi del diritto internazionale, hanno fornito una disamina concreta di come il diritto internazionale umanitario possa beneficiare del contributo in termini di riflessione ideale, sensibilizzazione e trasparenza che provengono dai cittadini e dalle formazioni sociali in cui questi operano.



I lavori della Conferenza sono stati conclusi dai discorsi dell'Ambasciatore Elisabetta Belloni, Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri e della

Cooperazione Internazionale e del Comandante Generale dell'Arma Del Sette.

L'Ambasciatore Belloni, nell'indicare il ruolo preminente dell'Italia nella promozione del diritto internazionale umanitario, ha stilato un decalogo delle linee d'azione italiana, improntare ai seguenti criteri:

- *advocacy*, attraverso un'attività di sensibilizzazione della comunità internazionale e di sostegno all'adesione il più ampia possibile agli strumenti di codificazione del diritto internazionale umanitario da parte di Stati ed enti non statali;

- *accountability*, sulla scorta dell'insegnamento del Prof. Cassese, per cui il modo più efficace per applicare il diritto internazionale umanitario resta la punizione di chi lo viola attraverso la giurisdizione nazionale o internazionale;

- *implementation*, per togliere qualsiasi alibi a chi tenta di giustificare il mancato rispetto delle norme con la loro supposta non chiarezza;

- il *peacekeeping*, come modello tipico di azione internazionale posta a tutela della popolazione civile:

- durante il periodo di presidenza del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'Italia si è impegnata per l'inserimento di norme sull'assistenza umanitaria nelle operazione di protezione;

- l'accesso umanitario, e la condanna unanime e la denuncia di tutte le circostanze in cui questo viene di fatto impedito;

- l'impegno finanziario, perché le corrette posizioni di principio non restino astratte, ma a esse segua un impegno tangibile degli Stati;

- lo spirito di Solferino, che impronta l'azione umanitaria ai principi della imparzialità, umanità, indipendenza;

- la protezione del patrimonio culturale, inteso come sostrato comune per far crescere, anche nelle zone di conflitto, in multiculturalismo politico e religioso; da ultimo, e strettamente connesso con il tema della conferenza, la società civile.

Come ha ricordato il Segretario Generale Belloni, l'impegno dell'Italia nel campo del diritto internazionale umanitario non è solo istituzionale. Può contare anche su migliaia di cittadini italiani che si impegnano nel volontariato anche fuori dei confini nazionali: operanti, laici, religiosi, giovani che dedicano il loro tempo in tanti progetti nel mondo.

3^A CONFERENZA SUL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO (DIU)



Il Comandante Generale Del Sette ha chiuso i lavori, auspicando che anche l'anno prossimo e negli anni a venire, chi guiderà l'Arma dei Carabinieri, vorrà continuare la serie di conferenze iniziate nel 2015, e ormai divenute un atteso appuntamento da parte della comunità degli operatori del diritto internazionale umanitario.



STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

CONFRONTO METODOLOGICO TRA LE INDAGINI SCIENTIFICHE DELL'ARMA DEI CARABINIERI E LE FORZE DI POLIZIA BRITANNICHE UN PONTE INVESTIGATIVO-SCIENTIFICO TRA L'INGHILTERRA E L'ITALIA



Gen. C.A. MOVIM
Rosario AIOSA



Ten. Col.
Anna BONIFAZI
*Comandante della Sezione di
Psicologia Investigativa del RACIS
Roma*



Dott. Giacomo SALVANELLI
*Consulente Psicologo, parte del 'Youth
Project - Abnormal Sexual Behaviors'*

Questo articolo vuole offrire un confronto metodologico e strutturale tra le modalità di indagine scientifica delle forze di polizia britanniche e quelle dell'Arma dei Carabinieri nel tentativo di evidenziare similarità e differenze che magari possano sottolineare futuri elementi potenzialmente implementabili nell'operato di entrambe.

La natura significativamente sfaccettata delle forze di polizia britanniche (quarantatré diverse forze suddivise per aree territoriali) verrà messa in relazione con la metodologia altamente scientifica-pragmatica di alcuni enti esterni, come l'*Institute of Crime Science* e la CiR&A i quali, seppure non facenti parte del corpo di polizia, forniscono ugualmente un servizio di consulenza (su richiesta) a livello sia repressivo che preventivo.

Una metodologia scientifica che idealmente costituisce un punto di contatto con il Ra.C.I.S. (Raggruppamento dei Carabinieri per le Indagini Scientifiche) dell'Arma dei Carabinieri. L'articolo metterà poi in luce la profonda e solida struttura interna a livello concettuale e metodologico del suo reparto di élite investigativa del Ra.C.I.S., i cui membri bene integrano elementi di alta professionalità scientifica con il normale lavoro di indagine, evitando così una de-localizzazione delle competenze al di fuori del corpo. Inoltre ci proporremo di evidenziare eventuali punti di reciproco interesse e integrazione fra le forze dell'ordine dei due paesi.

Ad esempio, la metodologia dell'Arma dei Carabinieri, la quale racchiude nei suoi reparti di indagine scientifica alte professionalità mescolate al normale e giornaliero esercizio del "carabiniere intuitivo", rappresenta un'eccellenza che rende il carabiniere di tale corpo quanto di più vicino ad un "professore dell'investigazione".

Andando "oltre manica", d'altro canto, l'aspetto fortemente preventivo di alcuni centri britannici specializzati nello studio del crimine (es. *Crime Science*) racchiude un potenziale enorme che potrebbe essere, idealmente, trasdotto anche in Italia dove sinceramente c'è una maggiore focalizzazione sul lato repressivo ed una scarsa validazione empirica del lato preventivo (es. NORMA UNI CEN TR 14383-2). Tutto questo verrà conclusivamente incanalato verso una finale osservazione sul profondo, radicale e spesso arduo compito che tali forze hanno a prescindere dalla provenienza culturale o politica: lottare contro la fluttuante, variabile e camaleontica natura del crimine.

L'Arma dei Carabinieri, fin dalla sua nascita avvenuta nel lontano 1814, ha fatto fronte al moltiplicarsi dei problemi di sicurezza e al disordine di carattere sociale e politico dell'Italia. Questa ultima, una terra contrassegnata da frammentazioni politiche e culturali di ogni sorta, richiedeva un sostanziale metronomo

capace di inserirsi all'interno della sua eterogeneità con specifiche finalità di sicurezza, ed in tal senso i carabinieri assolsero tale funzione egregiamente. Infatti, il loro lavoro presuppose la fondazione di un profondo legame con le realtà popolari dell'epoca fondato sul vincolo di fedeltà, appunto, tra ciascun carabiniere e la sua gente. Un rapporto esclusivo che, a partire da un ristretto numero di stazioni e tenenze iniziali, si è evoluto in modo determinante raggiungendo attualmente una solidità territoriale senza precedenti⁽¹⁾.

Ad oggi l'Italia presenta 4.604 stazioni e cinquantacinque tenenze dell'Arma su tutto il territorio, cuore di un'organizzazione a cui viene da sempre riconosciuta la capacità di coniugare efficienza operativa e sensibilità umana⁽²⁾.

Nel corso del tempo le priorità strategiche fissate dall'Autorità di Governo, volte a migliorare le condizioni di sicurezza generale, hanno postulato tra l'altro il rafforzamento del legame tra cittadini e forze dell'ordine attraverso la concreta realizzazione di un servizio efficace di "polizia di prossimità", ritenuto a ragione la soluzione più idonea a soddisfare tali esigenze⁽³⁾.

È da sottolineare che il modello organizzativo dell'Arma, ribadito nelle sue linee cruciali anche dal recente riordino (D.Lgs. 297/2000), attua già in senso generale, specie nei centri abitati più piccoli, un effettivo "dispositivo di prossimità"⁽⁴⁾.

In tale ambito riveste fondamentale importanza l'istituzionalizzazione del servizio preventivo con l'impiego di un solo carabiniere, denominato "carabiniere di zona", le cui diverse fasi di sperimentazione ed il conseguente affinamento dei criteri di svolgimento ne hanno consentito un inserimento tra le procedure d'azione ordinarie⁽⁵⁾.

Il suo compito precipuamente orientato al servizio del cittadino risponde, pertanto, a finalità differenti a seconda del contesto ambientale in cui viene a collocarsi⁽⁶⁾.

(1) - Ministero della Difesa, 2017.

(2) - Ansa, 2016.

(3) - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2002.

(4) - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2002.

(5) - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2002.

(6) - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2002.

Di fatto tale conoscenza diretta tra carabiniere e cittadino si sviluppa in modo naturale, consentendo l'aumento del livello di proiezione esterna dei reparti tanto nei piccoli comuni quanto nei centri fortemente urbanizzati⁽⁷⁾.

Non sorprendentemente l'applicazione di tale procedura con criteri di continuità nell'esecuzione di servizio e di stabilità di assegnazione del personale ha contribuito a far diventare il "carabiniere di zona" punto di riferimento istituzionale per i cittadini di aree ben determinate e delineate ed ha consentito, attraverso una presenza costante ed una efficace raccolta informativa, di prevenire numerosi reati di natura predatoria, migliorando la percezione di sicurezza⁽⁸⁾.

Questa significativa evoluzione ed inserimento nel territorio ad opera dei Carabinieri è stata inevitabilmente il prodotto di un adattamento alle diverse fasi storico-culturali attraverso cui il nostro paese si è trovato a passare. Pertanto, effettuare un confronto fra il *modus operandi* odierno e quello di inizio Ottocento risulta piuttosto ostico. Infatti i primi Carabinieri, sprovvisti dei moderni strumenti di tecnologie investigative, dovevano avvalersi del più fedele dei mezzi in loro possesso: la propria intuizione. Quest'ultima, elemento imprescindibile che da sempre ha contraddistinto i membri dell'Arma, ha potuto piano piano appoggiarsi ai progressi prodigiosi della tecnologia che hanno reso il loro lavoro senza dubbio più efficace, mirato e decisivo nella lotta al crimine. A supporto di ciò è importante sottolineare che sebbene nell'attività di polizia giudiziaria non si può rinunciare all'apporto dell'"uomo investigatore", un ruolo altrettanto determinante è riconosciuto alle tecniche di investigazione scientifica-criminologica e al personale specializzato che si dedica al sopralluogo sulla "scena del crimine", al repertamento e alla successiva analisi delle tracce del reato⁽⁹⁾.

Queste delicate fasi sono di competenza del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (Ra.C.I.S.), il quale venne fondato nel lontano 1955 nella Scuola Ufficiali prima di assumere, dieci anni dopo, il ruolo di Centro Carabinieri di Indagini Scientifiche⁽¹⁰⁾.

(7) - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2002.

(8) - Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 2002.

(9) - Ministero della Difesa, 2017.

(10) - Ministero della Difesa, 2017.

Nel 1999 assunse la sua attuale denominazione e organizzazione, poggiate sul lavoro di sei Reparti (cinque più uno):

1) La Sezione Addestramento entro l'ufficio comando, deputato alla formazione e alla qualificazione con corsi specifici del personale nel settore delle investigazioni scientifiche⁽¹¹⁾;

2) Il Reparto Analisi Criminologiche (R.A.C.), creato nel 2004 con l'obiettivo di supportare le indagini mediante la ricerca di elementi di connessione/analogia con altri fatti delittuosi ed elaborazione del profilo criminologico degli autori sconosciuti dei delitti. Il reparto effettua inoltre studi e ricerche sulle tecniche di investigazione, esame della scena del crimine e analisi comportamentale, gestendo un data base di reparto alimentato con notizie da fonti aperte. Il Reparto è suddiviso in tre sezioni: Analisi, Psicologia Investigativa e Atti Persecutori⁽¹²⁾. Ne fanno parte criminologi, psicologi, informatici ed esperti di analisi criminale;

3) Il Reparto Tecnologie Informatiche, il quale è deputato ad effettuare indagini tecnico-scientifiche sul materiale ad alta tecnologia, cercando di soddisfare esigenze di ricerca scientifica nel settore delle tecnologie informatiche⁽¹³⁾;

4) Il Reparto Dattiloscopia Preventiva, il quale si interessa delle attività di dattiloscopia preventiva⁽¹⁴⁾, grazie anche alla creazione di uno dei database più conosciuti nel settore quale l'A.F.I.S. (acronimo inglese di “*Automatic Fingerprints Identification System*”), il cui utilizzo è fondamentale ed anche piuttosto recente, poiché frutto della progressione avuta nel campo telematico e in particolare nello sviluppo dei protocolli trasmissivi (nella fattispecie FTP). L'impiego dell'A.F.I.S. è sostanzialmente duplice: ricerca decadattilare preventiva, e ricerca di frammento papillare in ambito giudiziario⁽¹⁵⁾;

5) Il Reparto Tecnologie Informatiche, deputato ad attività di sperimentazione e controllo di qualità⁽¹⁶⁾;

(11) - Ministero della Difesa, 2017.

(12) - Ministero della Difesa, 2017.

(13) - Ministero della Difesa, 2017.

(14) - Ministero della Difesa, 2017.

(15) - Di Marascio, 2007.

(16) - Ministero della Difesa, 2017.

6) I Reparti Investigazioni Scientifiche (R.I.S.), i quali sono distribuiti in ambito nazionale e delle Sezioni Investigazioni Scientifiche (S.I.S.) presenti nei maggiori comandi provinciali. Il loro è un lavoro delicato, che nel quadro di un'inchiesta assume un'importanza determinante, sia perché l'eventuale contaminazione o alterazione dei luoghi può pregiudicare l'esito dell'intero accertamento, sia perché, qualche volta, quest'ultimo non può essere ripetuto⁽¹⁷⁾.

Questi reparti collaborano fra di loro avvalendosi di procedure rigorose al fine di perpetuare in modo efficace e scientificamente obiettivo le indagini svolte per assicurare alla giustizia gli autori di crimini talvolta molto efferati. Esse spaziano dall'individuazione e comparazione delle impronte digitali, delle tracce biologiche e del DNA, agli esami balistici e degli esplosivi, all'analisi dei materiali informatici per la ricerca di file e dati apparentemente eliminati, alla prioritizzazione dei sospettati accompagnata da una profilazione psico-comportamentale, fino allo sviluppo di strategie cliniche-cognitive volte all'ottenimento di informazioni attendibili durante le interviste investigative⁽¹⁸⁾.

Parte di queste scientificità e metodologie dei Carabinieri applicate all'interno dell'ambito investigativo dal Ra.C.I.S. possono trovare un collegamento con il lavoro scientifico svolto da alcuni enti e centri privati britannici, i quali espletano, ciascuno a modo proprio, specializzazioni di alto livello in ambiti, tuttavia, diversi fra loro. Ad esempio la CiR&A ("Il gruppo internazionale per la ricerca ed analisi investigativa criminale") è il principale promotore dell'applicazione della B.I.A. (*Behavioural Investigative Advice*) che copre una vasta gamma di aspetti interconnessi relativi al supporto investigativo, come ad esempio l'analisi comportamentale della scena del crimine, la prioritizzazione dei sospettati (cioè, la profilazione criminale), la profilazione geografica, la strategia di colloquio e analisi di eventuali casi di *linkage*⁽¹⁹⁾.

La struttura e metodologia presentata e offerta sul mercato dalla CiR&A palesa chiari ed evidenti elementi in comune con alcuni reparti del Ra.C.I.S. Più precisamente col R.A.C. per tutta la fase di profilazione e colloquio investigativo, in quanto anch'essi coinvolti soprattutto in casi di crimini violenti come omicidi

(17) - Ministero della Difesa, 2017.

(18) - Ministero della Difesa, 2017.

(19) - CiR&A, 2017.

e reati di natura sessuale predatoria, e la Sezione Analisi Comportamentale geografica, dove l'applicazione pratica dei diversi principi geografici, criminologici e psicologici diventa strumentale per stimare in genere la zona più probabile della “casa base” di un reato (per esempio, la residenza del trasgressore), punto di ancoraggio e (per esempio, luogo di lavoro o di attività frequenti) la posizione delle attività criminali (per esempio, locations dei reati)⁽²⁰⁾.

Tuttavia, nonostante vi siano alcune similarità processuali fra il R.A.C. ed il CiR&A, un elemento che merita di essere approfondito data la sua natura parzialmente controversa, è il fatto che i professionisti della CiR&A non fanno parte di alcun corpo di polizia, bensì sono civili investiti di “poteri super-partes” che garantiscono loro l'accesso a dati ed informazioni riservate al fine di sviluppare un supporto investigativo. Ad ogni modo, alla luce del *Data Protection Act* 1998 (DPA), in UK, ogni organizzazione o persona che ha la responsabilità di decidere come eventuali dati personali computerizzati vengono utilizzati, conservati o elaborati deve necessariamente registrarsi presso l'Ufficio Responsabile Informativo⁽²¹⁾ (a meno che non ci siano condizioni particolari).

Questa procedura comporta dei costi, i quali variano a seconda della quantità, qualità e motivazioni relativi l'ottenimento dei dati richiesti. Al contrario, i professionisti che lavorano al interno del R.A.C. in qualità di Ufficiali di Polizia Giudiziaria hanno automatico, primario, completo e gratuito accesso ai dati necessari riducendo così idealmente costi e tempi d'azione anche alla luce delle loro molteplici competenze in materia di psicologia, criminologia e discipline forensi che possono essere integrate all'interno del loro operato di ufficiali di polizia giudiziaria fin dal primo momento delle indagini. In aggiunta, è di fondamentale rilevanza evidenziare che tali professionisti della CiR&A, collaborando in qualità di “team a supporto investigativo”, non sono autorizzati ad accedere alla fase di intervista investigativa poiché di competenza degli investigatori di polizia i quali, seppure formati ed addestrati alla conduzione di protocolli di intervista investigativa come le *Cognitive Interviews* (CIs) (con ulteriori costi per l'addestramento in quanto realizzato da civili), possono mancare a volte di competenze in materia clinica e diagnostica.

(20) - *The Prosecutor*, 2003.

(21) - ICO, 2017.

Per tale ragione, se necessario, possono essere coinvolte figure professionali esterne (con costi aggiuntivi) che possono fungere da co-adiuvanti durante il colloquio di indagine attraverso una valutazione clinica-diagnostica dell'intervistato o, in casi speciali come la presenza di una conclamata disabilità psichica, possono fungere da veri e propri *intermediaries* (intermediari) tra l'intervistato e l'intervistatore col compito di facilitare il passaggio di informazioni, tutelando anche le problematicità dell'intervistato attraverso il rispetto di un protocollo di intervista specifico denominate "A.B.E."⁽²²⁾ (specificatamente delineato per testimoni vulnerabili, ulteriori informazioni sono fornite nell'Appendice 1).

Alla luce di quanto detto nel paragrafo precedente, si può notare la netta linea di demarcazione che separa il lavoro svolto dai professionisti a supporto per le indagini (CiR&A), quello svolto dagli investigatori di Polizia e quello realizzato da eventuali psicologi-psichiatri coinvolti durante le interviste investigative in qualità di intermediari e diagnostici.

Le varie professionalità sembrano caratterizzate da alte competenze specifiche, le quali tuttavia appaiono scisse in compartimenti stagni che, nonostante siano collegati, non sembrano integrati fra loro. Al contrario ciò che colpisce dei professionisti lavoranti all'interno del R.A.C. è la capacità di integrare all'interno di un "unicum" professionale tutti questi diversi compiti e mandati. Infatti in quanto Ufficiali di Polizia Giudiziaria possono presenziare e supportare le indagini scientifiche al fine di facilitare l'ottenimento di informazioni iniziali, informazioni che verranno poi utilizzate dai medesimi in sede di intervista coi vari testimoni attraverso l'utilizzo di protocolli di interviste semi-strutturate di natura cognitiva (simili al modello di *Cognitive Interview* britannica) con l'ulteriore integrazione di elementi clinici, psicologici e diagnostici acquisiti durante la loro formazione multi-disciplinare ed accademica, i quali possono essere utilizzati anche a tutela dei bisogni e difficoltà eventuali degli intervistati durante i colloqui.

In altre parole le diverse fasi di lavoro investigativo vengono integrate all'interno di un'unica unità riducendo di conseguenza costi, tempi d'azione ed eventuali dispersioni di informazioni.

(22) - *Ministry of Justice*, 2011.

Ad ogni modo, nonostante le differenze strutturali/metodologiche precedentemente illustrate fra il R.A.C. ed il CiR&A, è importante sottolineare un elemento piuttosto interessante che, al contrario, fornisce un punto nodale fra i reparti investigativi dei due paesi: la *Crime Scene Investigation*. Infatti, nonostante vi siano variazioni tra le potenziali scene del crimine, esiste una procedura standard per far sì che una scena venga gestita in modo adeguato, pur nel rispetto delle diverse giurisdizioni dei paesi. Nel Ra.C.I.S. tale compito viene affidato al S.I.O., uno dei reparti scelti dei R.I.S., specificatamente formato per garantire una messa in sicurezza con sopralluogo e repertamento sulla scena del crimine e nelle indagini tecniche nazionali più complesse relative alle sostanze stupefacenti.

La loro formazione, spaziante tra competenze in materie come edilizia, biologia, balistica, dattilografia nonché in materia di esplosivi e tossicologia, viene garantita da un lungo cammino esperienziale il quale a sua volta viene messo a disposizione all'interno dell'Istituto Superiore di Tecniche Investigative (I.S.T.I.) di Velletri⁽²³⁾.

Le loro alte competenze tecniche e scientifiche vengono richieste con grande regolarità al fine di fornire un addestramento specifico e mirato alle varie compagnie e comandi territoriali, permettendo così di formare gli “addetti ai rilievi tecnici e repertamento” della scena del crimine per lo svolgimento di accertamenti tecnici per il ripristino dei contrassegni matricolari su auto, moto-veicoli e armi.

Tale formazione è condivisa anche dagli ufficiali di polizia appartenenti ai corpi degli investigatori della scena del crimine britannici come gli FSI, CSI e CSEs, i quali complessivamente compongono il gruppo denominato S.O.C.O. rappresentante l'intero corpo degli investigatori scientifici della *Crime Scene*. Essi infatti vengono preparati ad un livello accademico-universitario tramite i centri di addestramento dislocati sull'intero territorio nazionale. Competenze quali il recupero e il riconoscimento analitico delle impronte digitali, il recupero del DNA, la fotografia, le analisi delle collisioni stradali (RTCs), la comprensione delle tracce, l'urbanistica ed altro ancora divengono parte del loro *background* conoscitivo-applicativo.

(23) - Ministero della Difesa, 2017.

Le scene del crimine di competenza del S.O.C.O. spaziano da atti vandalici alle rapine in casa fino all'omicidio, sebbene gli esperti scientifici vengano coinvolti prevalentemente nei casi più complessi, in altre parole quando le scene del crimine sono di difficile interpretazione per le forze di polizia locali. Questa modalità di intervento, di natura risolutiva, viene condivisa anche dal S.I.O. la cui squadra interviene solo in casi di grande complessità e ferocia, laddove le compagnie prima ed i comandi territoriali poi manifestino difficoltà nella fase di analisi scientifica della scena del crimine.

Il lavoro svolto viene supportato dall'utilizzo di strumentazioni tecnologicamente avanzatissime, importate da altre discipline professionali. Ad esempio il Laser-Scanner 3D, usato generalmente in ambito topografico e architettonico, permette di ottenere in forma elettronica le coordinate spaziali di una nuvola di punti appartenenti all'oggetto del rilievo. Esso permette molto rapidamente di ricostruire tridimensionalmente la scena del crimine che potrà così essere esplorata con estrema precisione in laboratorio dagli esperti tecnici. Questo lavoro, svolto minuziosamente, concede la possibilità di spiegare l'andamento degli agiti criminosi, identificando le *locations* della vittima e dell'assassino in base a punti nodali quali ad esempio oggetti e bossoli ritrovati sulla scena del crimine. In aggiunta al Laser-Scanner 3D, vi è una vasta gamma di prodotti chimici e strumenti specificatamente utilizzati per mettere in luce/evidenziare eventuali tracce bio-organiche come sangue, saliva, sperma o sudore sulla scena del crimine. Il più comune fra loro è certamente il Luminol, il quale è un composto chimico utilizzato per l'identificazione di eventuali tracce di sangue ed urina⁽²⁴⁾.

Infatti tramite una reazione con l'agente ossidante del sangue/urina permette la creazione di una chemiluminescenza bluastra che ne identifica le dimensioni, quantità e dislocamento⁽²⁵⁾.

Risulta interessante notare che queste altissime competenze tecnico-scientifiche del S.I.O. e degli investigatori britannici del S.O.C.O. si espletano tuttavia in modo strutturalmente diverso; nel caso britannico infatti vi è una supervisione individuale da parte di un esperto istituzionale che si sincera di conservare nella maniera più intatta possibile la scena di un delitto.

(24) - *Compound Interest*, 2015.

(25) - *Compound Interest*, 2015.

Al contrario la legge in Italia non prevede l'individuazione del cosiddetto "Responsabile della scena del crimine"; questo compito viene così ricoperto in modo assolutamente efficace proprio dal reparto S.I.O., il quale mette le proprie competenze al servizio della messa in sicurezza della scena del crimine palesando così un grande e sicuramente "alternativo" lavoro di squadra fra i suoi membri. Tale *team-work* viene rivolto dal S.I.O. anche all'interno delle diverse fasi di esplorazione della scena del crimine dove i suoi membri si interessano di analizzare la scena in modo sequenziale, con numerosi rientri ed uscite, senza rischi di contaminazione. In altre parole, la messa in sicurezza e studio della *crime scene* avviene per fasi attraverso un continuo confronto da parte dei suoi membri, permettendo così uno sviluppo prospettico multiplo sull'accaduto.

Ciò che si evince da questa analisi è una evidente diversità strutturale e metodologica da parte dei reparti per le indagini scientifiche britannici ed il Ra.C.I.S. dell'Arma dei Carabinieri.

Le forze di polizia britanniche sembrano preferire avvalersi di consulenze esterne fornite da centri privati altamente specializzati in ambito investigativo-scientifico, come ad esempio la CiR&A, comportando tuttavia costi ingenti per i contribuenti. Ad onore del vero, data l'alta formazione accademica del personale civile lavorante in tali centri, la professionalità aggiunta al lavoro dei reparti di polizia può fare la differenza ma al contempo tale aspetto genera anche una serie di controversie concettuali; in primo luogo l'accesso a dati riservati di natura investigativa, tutelati da normative piuttosto rigide come la *Data Protection Act 1998* (DPA), ma non va trascurato l'aspetto apparentemente scisso delle competenze pratiche e teoriche dei funzionari dell'ordine inglesi. In tale ultimo punto invece risiede l'elemento di eccellenza dei professionisti lavoranti all'interno del Ra.C.I.S.: esso è composto da Carabinieri formati accademicamente in diversi ambiti e pertanto ricchi di esperienze e professionalità, integrate perfettamente con la loro attitudine militare e poliziesca derivante dall'appartenenza ad un corpo speciale. In altre parole, l'unicità dei Carabinieri del Ra.C.I.S. risiede proprio nel fatto che essi racchiudono competenze militari, investigative, scientifiche, psicologiche, criminologiche, senza dimenticare "l'intuito poliziesco" proprio di quel legame territoriale intimo stabilito nel corso del tempo e delle varie fasi storiche dell'Arma.

Spostando per un momento il focus dall'ambito repressivo a quello preventivo è di primaria importanza sottolineare l'assoluta innovatività di cui sono certamente protagonisti alcuni centri accademici-privati britannici. A tale proposito lo sviluppo di iniziative efficaci per quanto concerne la prevenzione svolta dalla polizia britannica ha assunto un ruolo di primaria importanza negli ultimi anni. Gran parte del successo investigativo/preventivo della MET (*Metropolitan Police of London*) infatti deriva da concettualizzazioni accademiche ed in particolare da un approccio più scientifico all'investigazione e al *what works?* (cosa funziona?) per comprendere e controllare il crimine. Tuttavia queste competenze e concettualizzazioni provengono non da un reparto all'interno della *Metropolitan Police* di Londra (MET) come ad esempio il Ra.C.I.S. per i carabinieri, bensì da un ente privato ed esterno che fornisce un costante servizio di consulenza e formazione scientifica ai membri della polizia. In tal senso, l'*U.C.L. Jill Dando Institute of Security and Crime Science* di Londra è il primo istituto universitario al mondo dedicato completamente allo studio scientifico-preventivo del crimine. La sua massiccia ricerca è finalizzata alla messa a punto di nuovi metodi per ridurre il tasso di criminalità e conseguentemente incrementare la sicurezza e la prevenzione di essa⁽²⁶⁾.

L'aspetto più interessante risiede nella sostanziale multidisciplinarietà di questo centro d'eccellenza, il quale raccoglie al suo interno una vasta gamma di discipline apparentemente distanti fra di loro ma inestricabilmente collegate da un condiviso campo semantico: la lotta al crimine⁽²⁷⁾.

Geografia, architettura, biologia, economia, ingegneria, medicina, psicologia, sociologia, statistica e urbanistica sono solo alcune delle discipline che vengono coinvolte all'interno di un vasto programma di ricerca e di intervento poggiante su una convinzione epidemiologica secondo la quale il crimine, alla stregua di una malattia organica, può essere compreso e analizzato con lo specifico obiettivo di identificare una 'cura'⁽²⁸⁾.

La lotta al crimine diviene pertanto una scienza vera e propria⁽²⁹⁾.

(26) - UCL, 2016.

(27) - Laycock, 2014.

(28) - UCL, 2016; Laycock, 2014.

(29) - Si veda Smith & Tilley, 2005.

Alla luce di questa ossatura scientifica la *crime science* (CS) si discosta radicalmente dai modi più frequenti di intendere e rispondere al problema del crimine/sicurezza spesso rivelatisi piuttosto fallimentari e generatori di significativi attriti all'interno del dipartimento di giustizia criminale britannico⁽³⁰⁾.

Per avere un'idea della valenza di tali attriti è possibile consultare la tabella sottostante (tabella 1), la quale mette in evidenza numeri allarmanti risalenti a prima della nascita del *Institute of Crime Science*.

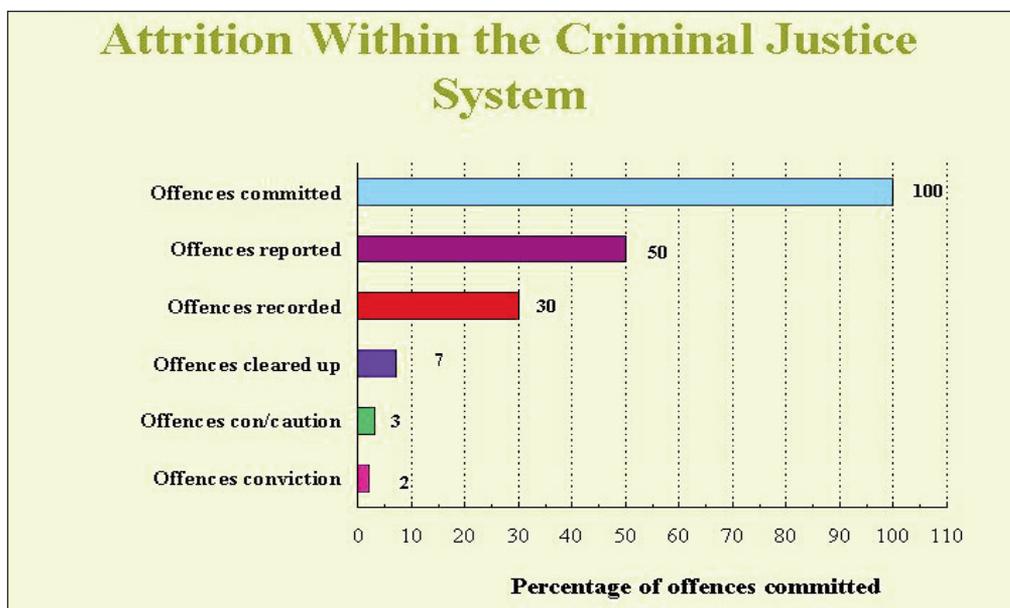


Tabella 1 (Jacobs, 2016). Rapporto tra crimini commessi (azzurro), crimini denunciati (viola), crimini arrivati a giudizio (rosso), crimini risolti (blu).

Questo grafico mostra chiaramente un dislivello di portata notevole fra l'effettivo numero di reati commessi (azzurro) e quanti fra questi raggiungono un'effettiva risoluzione a livello investigativo (blu): solamente il sette per cento⁽³¹⁾.

Pertanto alla luce di dati così significativamente negativi è risultato necessario lavorare per cambiare la metodologia di lavoro delle forze dell'ordine, le quali apparivano imparate alla lotta al crimine⁽³²⁾.

(30) - Jacobs, 2016.

(31) - Jacobs, 2016.

(32) - Weisburd & Neyroud, 2011.

La *Crime Science* è divenuta la protagonista di questo cambiamento a partire dal 2001, focalizzando altri aspetti relativi al concetto di *crimine*. Per esempio gli approcci criminologici tradizionali si interessano principalmente di fattori definiti ‘ad ampio raggio’ come la povertà, il disagio sociale e le problematiche educative, peccando talvolta di un certo grado di nozionismo e di uno scarso collegamento con la realtà criminale nuda e cruda⁽³³⁾.

Al contrario i professionisti che lavorano al interno dell'*Institute of Crime Science* si dedicano ad uno studio meticoloso dei fattori definiti ‘a breve raggio’, ‘why?’ (perché), ‘where?’ (dove), ‘when?’ (quando), by ‘whom’ (chi), e a come un particolare crimine è stato commesso⁽³⁴⁾.

Sono anche valutati i vari modi in cui una situazione circostanziale fornisce opportunità e provocazioni tali da generare l’agito criminale⁽³⁵⁾.

Questo metodo valutativo orientato alla comprensione di fattori a breve raggio è il retaggio empirico di un tessuto teorico preesistente, il quale è significativamente rappresentato da una teoria criminologica chiamata la *Routine Activity Theory*. Tale teoria, inizialmente ideata da Cohen e Felson (1980) e successivamente sviluppata solo da Felson, è uno dei costrutti teorici più ampiamente citati e influenti nel campo della criminologia e della *Crime Science* nel suo più ampio senso. In contrasto con le precedenti teorie criminologiche, incentrate sulla figura del criminale e dei fattori psicologici, biologici, o sociali che hanno motivato l’atto criminale, questa nuova teoria si basa sullo studio del crimine in quanto ‘evento’ specifico e sulla sua relazione con lo spazio e il tempo, sottolineando così la sua natura ecologica e le sue implicazioni⁽³⁶⁾.

Data la sua forte inclinazione pragmatica essa si è focalizzata principalmente sulla prevenzione della criminalità per ridurre attraverso specifiche tecniche le opportunità criminogene e fare così in modo che i potenziali criminali aumentino i loro rischi e vedano ridursi i benefici derivanti dal loro agito criminale⁽³⁷⁾.

(33) - UCL, 2016.

(34) - UCL, 2016.

(35) - UCL, 2016.

(36) - Mirò, 2014.

(37) - Mirò, 2014.

L'aspetto più interessante di tale teoria risiede nel suo tentativo indiretto di influenzare il comportamento criminale di alcuni individui con chiare finalità preventive. Infatti la *Routine Activity Theory* può essere ricondotta ad un'altra teoria di natura socio-relazionale che ha tentato di spiegare le ragioni individuali sottostanti le scelte criminali invertendo il comune intendere l'atto criminale. Questa teoria è la *Rational Choice Theory* (RCT). Essa sostiene che il comportamento criminale non sia diverso dal comportamento non criminale, in quanto è una condotta che le persone intenzionalmente scelgono di intraprendere perché non sono obbligate o costrette a delinquere. La ragione per cui scelgono di commettere il crimine è perché pensano che sia più gratificante e meno costoso per loro rispetto al comportamento non criminale⁽³⁸⁾.

Inoltre la RCT afferma che i trasgressori non sono mossi da qualche motivazione di natura psico-affettiva a commettere il crimine dato che i delinquenti non hanno personalità diverse da coloro che non delinquono e non sono stati plasmati da qualche credenza criminale o sistema culturale le cui norme prevedano una giustificazione del crimine⁽³⁹⁾.

Alla luce di ciò, perché alcune persone commettono sporadicamente e non regolarmente dei reati? In altre parole, su quale base viene fatta la scelta di commettere un crimine o, di non commetterlo? La risposta è che nel decidere se commettere o no il crimine le persone vengono guidate da una significativa considerazione dei pro e dei contro. In altre parole l'attività criminale viene prodotta a seguito di una riflessione relativa ai costi e benefici innescata nel preciso istante in cui l'individuo comincia a pensare al potenziale atto illecito⁽⁴⁰⁾.

Inoltre è anche importante sottolineare che questi costi e benefici sono percepiti ed elaborati da e per la persona in questione, cioè sono soggettivi ed individualmente orientati⁽⁴¹⁾.

Alla luce della sostanziale differenza teorico-concettuale fra la *Crime Science* e i metodi tradizionali, non sorprende il fatto che si sia creata anche una evidente diversità pratica-metodologica.

(38) - Becker, 1968.

(39) - Cornish e Clarke, 1986; Kubrin et al, 2009.

(40) - McCarthy, 2002.

(41) - Paternoster, Saltzman, Waldo, & Chirico, 1983.

Infatti numerose risposte (preventive) tradizionali al crimine peccano di struttura e sistematicità in quanto poggiano su supposizioni teoriche non validate a livello empirico⁽⁴²⁾.

Al contrario, la *Crime Science* si avvale di un consistente *background* scientifico e concettuale che favorisce la realizzazione di interventi mirati ed incredibilmente efficaci⁽⁴³⁾.

Mantenendo vivo questo approccio scientifico, gli ‘scienziati del crimine’ raccolgono dati sui diversi crimini, sviluppano ipotesi in merito ai potenziali fattori scatenanti ed analizzano i loro andamenti con lo specifico scopo di produrre dei modelli in grado di dare loro una spiegazione⁽⁴⁴⁾.

Questo particolare metodo di indagine è stato identificato con l’acronimo SARA⁽⁴⁵⁾, il quale è divenuto il più frequentemente utilizzato dalla polizia britannica⁽⁴⁶⁾.

Esso prevede varie fasi di *scanning*, cioè di identificazione del problema; quella di *analysis*, analisi delle caratteristiche del problema molto dettagliate; quella della *reply*, cioè dell’implementazione di una risposta per fronteggiare il problema e quella dell’*assessment*, fondamentale per determinare se quella risposta è stata efficace o meno⁽⁴⁷⁾.

La verifica delle ipotesi è coinvolta in tutte le fasi del processo ‘SARA’, a partire dalla definizione del problema (“dove e quando è successo?”), alla sua analisi (“cosa lo ha scatenato? alcool, droghe”, ecc.); alla produzione di una risposta (“quella zona deve prevedere un maggior numero di pattuglie atte a ridurre lo spaccio di droghe e alcool, impianto di telecamere a circuito chiuso”, ecc.) e alla sua valutazione qualitativa (“l’implementazione delle misure pianificate ha avuto un effetto deterrente? Il crimine è stato ridotto a distanza di tempo? Qualora la risposta fosse negativa ci si chiede cosa poteva essere fatto meglio”). Inoltre è necessario sottolineare che la precisione ed efficacia di tale

(42) - UCL, 2016.

(43) - UCL, 2016.

(44) - UCL, 2016; Laycock, 2012.

(45) - Eck & Spelman, 1987; Eck et al, 2006.

(46) - Sidebottom & Tilley, 2011.

(47) - Laycock, 2014.

metodo scientifico risiede anche nel fatto che le fasi di valutazione e progettazione normalmente coinvolgono una sofisticata somministrazione di tecniche statistiche rivolte alla comprensione di errori e limiti d'applicazione da non ripetere nelle successive operazioni⁽⁴⁸⁾.

Ogni singolo aspetto e passaggio sono ponderati e valutati nei minimi dettagli non lasciando così nulla al caso.

La *Crime Science* è mirata al perseguimento di una forte praticità e multidisciplinarietà. I suoi scienziati entrano attivamente in contatto con professionisti che lavorano in prima linea all'interno dei vari dipartimenti di criminalità e giustizia (*Criminal Justice System*) nel tentativo di comprendere approfonditamente il mondo criminale ed i suoi numerosi satelliti categoriali⁽⁴⁹⁾.

L'obiettivo di tale collaborazione è ridurre il crimine, rendendo la realizzazione dell'atto criminoso più ostica e incrementare l'efficacia investigativa qualora il crimine sia occorso. Ad esempio, l'*Institute of Crime Science* ha stabilito nel corso degli ultimi anni un forte legame professionale con la 'METs', la polizia metropolitana della città di Londra; sono stati introdotti suoi analisti, ufficiali sul campo e d'ufficio alle più recenti tecniche di valutazione strategica per la riduzione del crimine e dei comportamenti anti-sociali (ASBs). Queste tecniche permettono innanzitutto una consistente esplorazione etno-geografica dei luoghi dove il crimine è stato commesso, in secondo luogo focalizzano la tipologia di criminale coinvolto in relazione al tipo di illecito sui cui si sta indagando, ed infine favoriscono lo sviluppo di interventi mirati al contenimento di futuri agiti criminali come ad esempio la ristrutturazione ambientale, incremento di telecamere a circuito chiuso (CCTV) per coprire precedenti zone d'ombra ed un mirato dislocamento di agenti di polizia nelle aree a maggior rischio. Inoltre, la collaborazione dell'*Institute of Crime Science* è stata richiesta anche dai servizi di intelligence della polizia britannica nel tentativo di preparare i suoi analisti all'esplorazione delle moderne *crime maps* (mappe del crimine) per sviluppare ed interpretare dei profili geografici del crimine pre-esistenti e fino a quel momento di difficile comprensione⁽⁵⁰⁾.

(48) - Laycock, 2014.

(49) - UCL, 2016.

(50) - UCL, 2016.

Questo *profiling* geografico è una tecnica investigativa che utilizza le posizioni di una serie di crimini collegati per capire dove il potenziale responsabile potrebbe vivere o perlomeno avere la base delle sue attività⁽⁵¹⁾.

La sua applicazione è risultata fondamentale nella risoluzione di numerose indagini che coinvolgevano crimini di spiccata rilevanza e, data la sua efficacia, la polizia ha deciso nel 2010 di utilizzare tale metodo anche nel caso di indagini riguardanti crimini minori come: rapine, scippi, reati incendiari e danni materiali⁽⁵²⁾.

In aggiunta al *profiling* geografico e alle tecniche di valutazione strategica per la riduzione del crimine e dei comportamenti anti-sociali (ASBs), l'*Institute of Crime Science* si è distinto anche per la costruzione di un'innovativa metodologia atta a testare la validità di ipotesi investigative. In altre parole, questo metodo analitico presuppone una accurata analisi incrociata dei sospettati, tipologie di crimine e contesto circostante all'agito criminale in questione per tagliare fuori le ipotesi investigative meno plausibili in merito alla loro probabilità statistica⁽⁵³⁾.

Ogni singolo episodio criminale viene analizzato da più angolazioni teorico-pratiche coinvolgendo le discipline più disparate, le quali si trovano così a collaborare integrando le loro conoscenze per combattere il crimine.

Il punto chiave di questa multidisciplinarietà risiede nella profonda e significativa plasticità del mondo criminale che, mutando, si adatta con grandissima celerità e facilità ai cambiamenti tecnologici, sociali e politici della società moderna.

Ad esempio basti pensare ai crimini di frode informatica, i quali in pochi anni si sono decuplicati acquisendo una sempre maggiore notorietà dati i rilevanti progressi tecnico-informatici odierni. Alla luce di questa poliedricità criminale, il tempo di approcci tradizionali allo studio e alla prevenzione del crimine possono considerarsi superati in quanto incapaci di concepire le basi e le caratteristiche di una criminalità fluida ed in costante mutazione.

Nel tentativo di combattere la fluidità criminale con altrettanta fluidità

(51) - UCL, 2016.

(52) - UCL, 2016.

(53) - UCL, 2016.

teorico-pratica, la *Crime Science* sembra proporsi sullo scenario internazionale come una valida alternativa, in considerazione anche del fatto che l'efficacia delle sue proposte interventistiche poggia su un substrato empirico di grande spessore, costruito nel arco di un decennio di studi e ricerche sia in laboratorio che sul campo.

Sulla falsa riga del lavoro chiaramente preventivo della *Crime Science*, in Italia, tramite la Norma UNI CEN TR 14383-2, si cerca di favorire una prevenzione del crimine attraverso una migliore pianificazione urbana⁽⁵⁴⁾.

Tale impegno è stato raccolto dal Politecnico di Milano, più precisamente dal suo Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza (LABQUS), il quale si è interessato di coordinare i lavori a livello europeo coinvolgendo anche paesi come Francia, Svizzera, Belgio, Spagna e parte del Regno Unito⁽⁵⁵⁾.

Alla base di tale normativa vi è una concettualizzazione piuttosto precisa e cioè che l'organizzazione dello spazio cittadino influisce sulla sicurezza dei luoghi ad esso interni⁽⁵⁶⁾.

Un'efficace organizzazione di tali spazi può generare, ad esempio, una maggiore sorveglianza (naturale) da parte dei cittadini, la creazione di un più tangibile senso di appartenenza, ridurre la sensazione di paura ed insicurezza, e finalmente aiutare le forze dell'ordine nell'esecuzione del loro lavoro⁽⁵⁷⁾.

Tuttavia un'azione del genere presuppone una adeguata analisi di svariati fattori come ad esempio la definizione dell'area interessata, le diverse scale di intervento, eventuali impedimenti realizzativi, la pianificazione, progettazione, gestione ed infine la sua attuazione⁽⁵⁸⁾.

Inoltre tale procedura richiede a livello metodologico un costante dialogo fra diversi settori professionali (uffici urbanistici, servizi sociali, forze dell'ordine, servizi di manutenzione, ecc.), i quali debbono collaborare con specifici enti organizzatori nella veste di investitori privati e pubblici⁽⁵⁹⁾.

(54) - Nicolini, 2012.

(55) - Nicolini, 2012.

(56) - Nicolini, 2012.

(57) - Nicolini, 2012.

(58) - Nicolini, 2012.

(59) - Nicolini, 2012.

La Norma è riuscita a strutturare questo lungo e laborioso percorso preparativo ed attuativo individuando tre strategie:

- 1) pianificazione urbanistica;
- 2) disegno urbano;
- 3) gestione degli spazi; essi corrispondono ai tre livelli significativi di un qualsiasi intervento devoluto alla prevenzione territoriale del crimine⁽⁶⁰⁾.

Tali livelli valutano, elaborano e modulano gli aspetti più salienti della sicurezza come ad esempio la consistenza di reati ed offese gravi raccolti dalle forze dell'ordine, comportamenti antisociali e conflitti minori registrati dalle varie agenzie pubbliche, il livello di paura della criminalità e l'annesso senso di disagio collegati alle caratteristiche dell'area di interesse⁽⁶¹⁾.

Tuttavia, nonostante l'indiscussa efficacia applicativa di tale Norma, la quale non sorprendentemente è stata adottata e realizzata in svariati paesi della comunità europea, essa sembra mancare di un apposito studio concettuale del crimine che si presuppone di combattere. In altre parole tale Norma appare massimamente focalizzata sul micro-cosmo criminale tralasciando però la sua macro-struttura.

Il crimine ha una natura mutevole, plasmabile e facilmente adattativa, il che presuppone una base concettuale di riferimento che permetta di mettere a fuoco due grandi domande: Che cos'è il crimine? Come si manifesta nella quotidianità? La risposta a queste domande potrebbe sicuramente fornire una chiave di lettura più ampia rispetto alla mera attuazione della "teoria delle finestre rotte" secondo cui mantenere, controllare e riabilitare ambienti urbani reprimendo i piccoli reati, gli atti vandalici, la deturpazione dei luoghi, il bere in pubblico, la sosta selvaggia o l'evasione nel pagamento di parcheggi, mezzi pubblici o pedaggi, contribuisce a creare un clima di ordine e legalità e riduce il rischio di crimini più gravi⁽⁶²⁾.

Infatti un'importante ricerca condotta a New York da Harcourt e Ludwig dal 1993 (data in cui tale teoria per la prima volta venne approvata) al 2000 dimostrò che in tali anni gli arresti per uso di stupefacenti e altri reati minori

(60) - Nicolini, 2012.

(61) - Nicolini, 2012.

(62) - Harcourt & Ludwig, 2006.

crebbero da dieci a 644 ogni anno, un aumento sproporzionato e preoccupante nonostante l'applicazione di procedure normative guidate dai contenuti teorici suddetti⁽⁶³⁾.

Come era possibile? Ebbene, Ludwig e Harcourt riportarono una consistente mancanza di validità empirica, arrivando a dire che Wilson e Kelling (ideatori della teoria) “sapevano ben poco dell'effettiva efficacia empirica della loro teoria”⁽⁶⁴⁾ e ad oggi ancora non vi è una certezza empirica sulla validità di tale metodologia di controllo del crimine. Tuttavia, nonostante le apparenti falle empiriche, è interessante notare che condotte e strategie di prevenzione comunitaria riconducibili al modello di Neighborhood Watch e perciò proprie dello scenario nord-americano, si sono recentemente affermate anche in Italia con la diffusione capillare di progetti di controllo di vicinato.

Tali iniziative rispondono principalmente al proposito di creare una comunità capace di scambiare al suo interno informazioni sui problemi di sicurezza, adottare idonee misure di prevenzione, organizzare la sorveglianza del quartiere, accrescere la coesione tra vicini e mantenere contatti adeguati con le polizie. Ad ogni modo le suddette pratiche debbono essere necessariamente ricondotte all'interno di un approccio strategico ben preciso, il quale presuppone un piano per raggiungere gli obiettivi di alto livello stabiliti nel medio/lungo termine, piuttosto che prendere decisioni ad hoc per perseguire obiettivi a breve termine⁽⁶⁵⁾.

Questo approccio richiede inoltre il ricorso a conoscenze e prove, per un processo ponderato in base ad informazioni attendibili sulle situazioni locali, nonché ricerche sull'efficacia di interventi alternativi⁽⁶⁶⁾.

Pertanto, come recentemente affermato dalle Nazioni Unite “è fondamentale sviluppare risposte strategiche basate su un'analisi sistematica dei problemi della criminalità, delle cause, dei fattori di rischio e delle conseguenze, specialmente a livello locale”⁽⁶⁷⁾.

(63) - Harcourt & Ludwig, 2006.

(64) - Harcourt & Ludwig, 2006.

(65) - EFUS, 2016.

(66) - EFUS, 2016.

(67) - EFUS, 2016.

Pertanto, fasi come l'individuazione del contesto con una panoramica sulle caratteristiche demografiche ed economiche della città, sull'analisi della criminalità e della violenza, sulla profilazione delle vittime e degli autori dei reati, la valutazione del rischio, la valutazione dell'efficacia degli interventi effettuati e l'analisi politico-culturale dell'area di interesse, diventano parte integrante di una efficace "diagnosi di sicurezza"⁽⁶⁸⁾.

Alla luce di quanto detto fino ad ora, sembra chiara la necessità di una pluralità di organi con competenze polivalenti. Sarà sicuramente necessario raccogliere informazioni su un'ampia varietà di argomenti, da più fonti e con metodi diversi. Queste informazioni dovranno essere riunite e valutate per trarre conclusioni che guidino la scelta delle priorità e l'elaborazione delle risposte da parte di un team ristretto multi-disciplinare (onde evitare dispersioni di informazioni) composto da persone con competenze fondamentali⁽⁶⁹⁾.

Tuttavia, a causa della natura selettiva e ristretta di tale team, si possono individuare degli svantaggi potenziali come ad esempio una inadeguata esperienza nel campo della ricerca, una mancanza di esperienza in materia di criminalità e prevenzione, una mancanza di credibilità/influenza con gli organi principali, una carenza di credibilità e coinvolgimento della comunità ed una mancanza di comprensione del contesto politico⁽⁷⁰⁾.

In tale scenario può essere interessante ritornare al centro *UCL Jill Dando Institute of Crime Science*, in quanto esso assolve il medesimo compito, avvalendosi però di una struttura decisamente più unitaria, integrata e multi-disciplinare. Infatti, tale centro fa parte di una realtà accademica che sicuramente fornisce proprio quella credibilità empirico-scientifica, mancante in Italia, alle analisi presentate dal centro; inoltre tali analisi vengono realizzate da un personale multi-disciplinare proveniente proprio dagli enti esterni che si interessano della riduzione della criminalità.

In aggiunta tali analisi vengono supportate da personale competente in materia criminale e criminologica, anche in considerazione dei numerosi contatti con i vari dipartimenti del *Criminal Justice System* (CJS), i quali permettono

(68) - EFUS, 2016.

(69) - EFUS, 2016.

(70) - EFUS, 2016.

così un'analisi a tutto tondo del crimine e prevenzione di esso. Pertanto, considerando le sostanziali differenze pratico-metodologiche a livello preventivo, potrebbe essere interessante e idealmente valorizzante trasdurre una metodologia simile a quella della *Crime Science* del *UCL Jill Dando Institute* in Italia, in quanto andrebbe ad agire proprio sui potenziali svantaggi evidenziati, nel corso degli ultimi anni, dal *European Forum for Urban Security* (EFUS), plasmandoli e forse riducendone l'impatto negativo.

In conclusione questo articolo ha voluto fornire un'ampia panoramica sui reparti di indagine scientifica del crimine Inglesi e dei Carabinieri, con una particolare attenzione rivolta a eventuali differenze/similarità metodologiche fra le parti, proponendosi di evidenziare eventuali punti di reciproco interesse ed integrazione.

A livello repressivo si può affermare che il Ra.C.I.S. potrebbe costituire un "exemplum" metodologico-scientifico; infatti le altissime competenze del suo personale operativo integrate al normale svolgimento delle attività per la tutela dell'ordine pubblico giornaliero sono un elemento elitario dei reparti R.A.C. e R.I.S.

Parallelamente gli enti britannici che si interessano del supporto scientifico alle indagini di polizia, come la CiR&A, risultano scissi rispetto all'operato meramente pragmatico del 'poliziotto'; infatti in quanto enti esterni privati si interessano di fornire consulenze tecnico-scientifiche alle indagini pur rimanendo concettualmente fuori dal corpo di polizia in quanto tale.

Questa procedura sembra comportare dei costi più alti con l'eventuale dilatazione anche dei tempi di indagine a causa di cavilli burocratici da affrontare per garantire a tali enti il necessario accesso ad informazioni riservate.

A livello preventivo l'*UCL Jill Dando Institute of Crime Science* sembra proporsi sullo scenario internazionale come faro metodologico-scientifico per quanto concerne una riduzione del crimine territoriale.

La sua struttura e metodologia altamente scientifica e validata empiricamente permette un'operazione a tutto tondo che coinvolge tante professionalità e discipline diverse a partire dall'urbanistica fino alla statistica comportamentale, le quali vengono integrate per combattere il crimine.

In Italia un centro del genere non esiste ed inevitabilmente questo comporta un inspessimento della procedura di intervento per la riduzione del crimine come mostratoci dalla NORMA UNI CEN TR 14383-2. Infatti essa prevede una lunga e a tratti frammentata procedura che va a toccare in modo sequenziale enti privati e pubblici per interventi di natura urbanistica mancando di una sostanziale validità empirico-scientifica e reali conoscenze in materia criminologica, le quali al contrario possono risultare strettamente necessarie per la realizzazione di una prevenzione efficace. Diviene pertanto necessario tenere aperto un passaggio concettuale verso future ed ulteriori analisi del mondo investigativo-scientifico Inglese e dei Carabinieri con lo scopo di mettere in luce nuovi elementi di reciproca crescita che senza dubbio arricchirebbero l'operato delle forze dell'ordine di ambo i paesi. Forse potrà essere utile rivolgere "l'occhio di bue" anche verso un approfondimento del contesto burocratico e normativo (politico) stesso per fornire una chiave di lettura più chiara delle esistenti modalità di lavoro investigativo-scientifico dei Carabinieri e delle forze di polizia Inglesi.



Riferimenti bibliografici

- ANSA (2016). *Carabinieri: Due Secoli d'Italia*. Retrieved from: https://www.ansa.it/documents/1405353830210_carabinieri.pdf;
- BECKER, G. S. (1968). *Crime and punishment: An economic approach*. Journal of Political Economy, 76, 169–217;
- CiR&A (2017). Behavioural Investigative Advice. Retrieved from: <http://crimininvestresearch.com/analysis/behavioural-investigative-advice/>;
- Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (2002). Aggiornamento delle Procedure Operative. Unpublished Work;
- Compound Interest (2015). Crime Scene Chemistry - Luminol, Blood & Horseradish. Retrieved from: <http://www.compoundchem.com/2014/10/17/luminol/>;
- CORNISH, D., B. & CLARKE, R.V. (1986). *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. New York: Springer-Verlag;
- DI MARASCIO, S. (2007). *Le Impronte Digitali e il Sistema A.F.I.S.: analisi giuridica generale*. Retrieved from: <http://www.hallofcrime.com/download/documenti/files/Le%20impronte%20digitali%20ed%20il%20sistema%20AFIS.pdf>;
- ECK, J. & SPELMAN, W. (1987). *Solving Problems: Problem-Oriented Policing*, in Newport News, Washington: Police Executive Research Forum;
- ECK, J., WEISBURD, D. & BRAGA, A., A. (2006). *Values and Problem Oriented Policing: Why Problem-Oriented Policing?* Police Innovation: Contrasting Perspectives, Cambridge: Cambridge University Press;
- European Forum for Urban Security (EFUS) (2016). *Metodi e Strumenti per un approccio strategico alla sicurezza urbana*. Retrieved from: https://issuu.com/efus/docs/publication_a_it;

- FELSON, M., & COHEN, L. E. (1980). *Human ecology and crime: A routine activity approach*. *Human Ecology*, 8(4), 389-405;
- Information Commissioner's Office (ICO) (2017). Retrieved from Information Commissioner's Office, website: <https://ico.org.uk>;
- HARCOURT, B., E. & LUDWIG, J. (2006). Broken Windows: new evidence from New York city and a Five-social cities experiment. Retrieved from: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nSHdkyt4sgAJ:home.uchicago.edu/ludwigj/papers/Broken_windows_2006.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=uk;
- JACOBS, M. (2016). *Crime Science. (Unpublished Lecture Document)*. University of Portsmouth: Portsmouth;
- KUBRIN, C. E., STUCKY, T. D., & KROHN, M. D. (2009). *Researching theories of crime and deviance*. New York: Oxford University Press;
- LAYCOCK, G. (2012). Happy Birthday? Policing, 6(2), 101-107;
- LAYCOCK, G. (2014). *Crime Science and Policing: Lessons of Translation*. *Policing*, 8(4), 393-41;
- McCarthy, B. (2002). *New economics of sociological criminology. Annual Review of Sociology*, 28, 417-442;
- Ministero della Difesa (2017). Carabinieri. Retrieved from: <http://www.carabinieri.it/home>;
- Ministero della Difesa (2008). Inaugurato l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative dell'Arma dei Carabinieri. Retrieved From: <http://www.carabinieri.it/cittadino/informazioni/eventi/inaugurato-l'istituto-superiore-di-tecniche-investigative-dell'arma-dei-carabinieri>;

- Ministry of Justice (2011). *Achieving Best Evidence in Criminal Proceedings: guidance on interviewing victims and witnesses, and guidance on using special measures*. Retrieved from: https://www.cps.gov.uk/publications/docs/best_evidence_in_criminal_proceedings.pdf;
- MIRO'. F. (2014). *Routine Activity Theory*. Retrieved From: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781118517390.wbetc198/full>;
- NICOLINI, U. (2012). *La Norma Europea UNI CEN TR 14383-2 per la pianificazione urbanistica anti-crimine*. Retrieved from: www.provincia.pisa.it/uploads/2012_11_5_12_07_42.pdf;
- PATERNOSTER, R., SALTZMAN, L. E., WALDO, G. P., & CHIRICOS, T. G. (1983). *Perceived risk and social control: Do sanctions really deter?* *Law & Society Review*, 17, 457-480;
- SIDEBOTTOM, A. & TILLEY, N. (2011). *The Need for a New Model? Crime Prevention and Community Safety*, 13(2), 79-101;
- SMITH, M. & TILLEY, N. (2005). *Crime Science: New Approaches to Preventing and Detecting Crime*. Devon: Willan Publishing;
- The Prosecutor (2003). *Geographic Profiling*. Retrieved from: <http://geoprofiling.com/wp-content/themes/arjuna-x/images/prosecutor-2003.pdf>;
- University College of London (UCL) (2016). *UCL Jill Dando Institute of Security and Crime Science*. Retrieved from: <http://www.ucl.ac.uk/jdi/about-us>;
- WEISBURD, D. & NEYROUD, P. (2012). *Police Science: Toward a New Paradigm*. Retrieved from: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/228922.pdf>;

Appendices

Appendix 1 - A.B.E. Procedura (*Ministry of Justice*, 2011)

Vulnerable and Intimidated Witnesses (eligible for Special Measures)

Vulnerable Witnesses

1.5 Vulnerable witnesses are defined by Section 16 of the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 (as amended by the Coroners and Justice Act 2009). Children are defined as vulnerable by reason of their age (Section 16[1]). The Act makes all children under 18 years of age, appearing as defence or prosecution witnesses in criminal proceedings, eligible for Special Measures to assist them to give their evidence in court.

1.6 In addition to the witness who is under the age of 18 at the time of the hearing three other types of vulnerable witness are identified by Section 16(2) Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999. These are:

- Witnesses who have a mental disorder as defined by the Mental Health Act 1983 (as amended by the Mental Health Act 2007);
- Witnesses significantly impaired in relation to intelligence and social functioning (witnesses who have a learning disability);
- Witnesses who have a physical disability.

Witnesses in this category are only eligible if quality of evidence that is given by them is likely to be diminished by reason of the disorder or disability (Section 16[1][b]). Wherever a reference is made in the legislation to the ‘quality of a witness’s evidence’ for the purposes of defining a witness as vulnerable or intimidated, and in terms of access to Special Measures, it refers to the “completeness, coherence and accuracy” of the evidence and “coherence” refers to a witness’s ability in giving evidence to give answers which address the questions put to the witness and can be understood both individually and collectively (Section 16[5]).

1.7 The court must take account of the views of the witness in determining whether a witness may be regarded as vulnerable by virtue of a disorder

or disability (Section 16[4]).

- 1.8 The legislation also provides that if a witness gave video recorded evidence in chief on the grounds that they were under 18 years of age but subsequently turned 18, the video recording is still admissible as evidence (Section 21[9]).
- 1.9 Early identification of the individual abilities as well as disabilities of each vulnerable adult is important in order to guide subsequent planning. An exclusive emphasis upon disability ignores the strengths and positive abilities that a vulnerable individual possesses. Vulnerable witnesses may have had social experiences that could have implications for the investigation and any subsequent court proceedings. For example, if the vulnerable adult has spent a long time in an institutional environment, they may have learned to be compliant or acquiescent. However, such characteristics are not universal and can be ameliorated through appropriate preparation and the use of Special Measures.

Intimidated Witnesses

- 1.10 “Intimidated” witnesses are defined by Section 17 of the Act as those whose quality of evidence is likely to be diminished by reason of fear or distress. In determining whether a witness falls into this category, the court should take account of:
 - The nature and alleged circumstances of the offence;
 - The age of the witness;
 - Where relevant;
 - The social and cultural background and ethnic origins of the witness;
 - The domestic and employment circumstances of the witness;
 - Any religious beliefs or political opinions of the witness;
 - Any behaviour towards the witness by;
 - The accused;
 - Members of the accused person’s family or associates;
 - Any other person who is likely to be either an accused person or a • witness in the proceedings.

- 1.11 Complainants in cases of sexual assault are defined as falling into this category by Section 17(4) of the Act. Witnesses to specified gun and knife offences are defined as falling into this category by Section 17(5) of the Act (as inserted by the Coroners and Justice Act 2009). *Vulnerable and Intimidated Witnesses: A Police Service Guide* (Ministry of Justice 2011) suggests that victims of and witnesses to domestic violence, racially motivated crime, crime motivated by reasons relating to religion, homophobic crime, gang related violence and repeat victimisation, and those who are elderly and frail also fall into this category. The Code of Practice for Victims of Crime (Office for Criminal Justice Reform, 2005) indicates that the families of homicide victims fall into this category.
- 1.12 Research suggests that the intimidation of witnesses is likely to arise in sexual offences, assaults and those offences where the victim knew the offender and also crimes that involve repeated victimisation, such as stalking and racial harassment. In addition, some witnesses to other crimes may be suffering from fear and distress and may require safeguarding and support in order to give their best evidence. While the legislation distinguishes between vulnerable and intimidated witnesses, in respect of the criteria for their eligibility for Special Measures it is important to recognise that:
- Some witnesses may be vulnerable as well as intimidated (e.g. an elderly victim of vandalism who has dementia on an inner-city estate);
 - Others may be vulnerable but not subject to intimidation (e.g. a child who witnesses a robbery in the street); and Others may not be vulnerable but may be subject to possible intimidation (e.g. a young woman who fears violence from her current or former partner or someone who has been the subject of a racial attack).
- 1.13 While these examples provide illustrations of the application of the legislation, it is important not to attempt to categorise witnesses too rigidly.

Special Measures

- 1.14 The Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 introduced a range of

Special Measures that can be used to facilitate the gathering and giving of evidence by vulnerable and intimidated witnesses.

- 1.15 The Special Measures that are available to vulnerable and intimidated witnesses with the agreement of the court are:
- The use of screens (Section 23);
 - The use of live TV link (Section 24);
 - Giving evidence in private (Section 25) (limited to sexual offences and those involving intimidation);
 - The removal of wigs and gowns (Section 26);
 - The use of video recorded interviews as evidence-in-chief (Section 27).
- 1.16 Vulnerable witnesses are also eligible for the following Special Measures:
- Communication through intermediaries (Section 29);
 - The use of special communication aids (Section 30).
- 1.17 The Special Measures listed above have now all been implemented. Section 28 video-recorded cross-examination has not been implemented.
- 1.18 Even though some witnesses may now be eligible for these measures it is important to remember that different witnesses have different needs. It is a matter of judgment based on a consideration of these needs, as well as the circumstances of the alleged offence, as to which Special Measures may be appropriate in any given case.
- 1.19 Access to Special Measures is very much a matter for the court and is contingent on the application of three 'tests'. These 'tests' are set out in Section 19 as follows:
- Whether the witness is 'vulnerable' or 'intimidated' as defined by Sections 16 and 17 respectively;
 - Whether any of the Special Measures or any combination of them are likely to improve the quality of the witness's evidence;
 - Which of the available Special Measures are most likely to maximise the quality of the witness's evidence.
- 1.20 The practical effect of these tests is that even where a witness may be eligible for Special Measures it does not necessarily follow that playing a video-recorded interview as evidence-in-chief is going to be the best way of achieving their best evidence; in some cases other Special Measures

such as live evidence-in-chief from behind a screen or via a television link may be of more assistance to them.

- 1.21 The court also has to take account of the interests of justice when considering an application for video-recorded evidence-in-chief (Section 27[2]).
- 1.22 In addition to Special Measures, the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 also contains the following provisions intended to enable vulnerable or intimidated witnesses to give their best evidence:
- Mandatory protection of witness from cross-examination by the accused in person. An exception has been created which prohibits the unrepresented defendant from cross-examining vulnerable child and adult victims in certain classes of cases involving sexual offences (Sections 34 and 35);
 - Discretionary protection of witness from cross-examination by the accused in person. In other types of offence, the court has a discretion to prohibit an unrepresented defendant from cross examining the victim in person (Section 36);
 - Restrictions on evidence and questions about complainant's sexual behaviour. The Act restricts the circumstances in which the defence can bring evidence about the sexual behaviour of a complainant in cases of rape and other sexual offences (Section 41);
 - Reporting restrictions. The Act provides for restrictions on the reporting by the media of information likely to lead to the identification of certain adult witnesses in criminal proceedings (Section 46). The Children and Young Persons Act 1933, Sections 39 and 49 apply in relation to child witnesses.
- 1.23 Vulnerable or intimidated witnesses can also receive social support at all stages of the investigation. Three distinct roles for witness support have been identified and it is unlikely to be appropriate for the same person to be involved in all three. They are:
- Interview support provided by someone independent of the police, who is not a party to the case being investigated and who sits in on the original investigative interview; they may be a friend or relative, but not necessarily so;

- Pre-trial support provided to the witness in the period between the interview and the start of any trial. Appendix K sets out National Standards for Young Witness Preparation;

- Court witness support from a person who may be known to the witness, but who is not a party to the proceedings, has no detailed knowledge of the case and may have assisted in preparing the witness for their court appearance. A direction for evidence to be given via live link under Section 24 Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999 (as amended by the Coroners and Justice Act 2009) may also provide for a supporter. Appendix L sets out National Standards for the Court Witness Supporter in the Live Link Room.

1.24 Research indicates that pre-trial and court support are best undertaken by the same person. Any supporter used during the interview, however, should not be used to prepare the witness for court or the offer to support them while they are giving evidence because they are already aware of the witness's account.

<http://criminestresearch.com/analysis/behavioural-investigative-advice/>

INDAGINI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E REATI TRANSNAZIONALI

LE VARIE FORME DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE^(*)



Dott. Filippo SPIEZIA

Vice Presidente dell'Agenzia Eurojust

SOMMARIO: 1. Criminalità organizzata e transnazionalità: un binomio ricorrente. - 2. Le fonti documentali a comprova dell'assunto. - 3. Le altre caratteristiche delle forme di criminalità organizzata analizzate: alcuni spunti di analisi. - 4. La natura transnazionale delle organizzazioni criminali e la rilevanza giuridica per il diritto penale. - 5. L'ineludibile implicazione sul piano dell'accertamento: la cooperazione giudiziaria penale come un *must*. L'evoluzione del modello cooperativo. - 6. Il quadro normativo italiano in materia di cooperazione giudiziaria penale: una "nuova rivoluzione copernicana". - 7. Il superamento delle rogatorie: l'ordine di indagine europeo e il ricorso ad una normazione per clausole generali. - 8. La procedura attiva. - 9. La procedura passiva: gli adempimenti. - 10. Le singole misure che possono essere disposte con un ordine di indagine europeo. La disciplina delle intercettazioni. - 11. I primi problemi applicativi. - 12. Le squadre investigative comuni. - 13. La riforma del libro XI del codice di procedura penale.

1. Criminalità organizzata e transnazionalità: un binomio ricorrente

Sono reperibili varie fonti documentali e disponibili molteplici dati per

(*) - Corso intitolato a Paolo Borsellino - Scandicci (FI), 15 novembre 2017.

poter sostenere che la transnazionalità costituisce connotato ricorrente della odierna criminalità, specie se organizzata, le cui attività presentano profili sempre più spiccatamente imprenditoriali, proiettate in una dimensione *transborder*. Se ciò può certamente affermarsi per quanto concerne il contesto dell'Unione europea, la tesi può fondatamente estendersi ad una dimensione planetaria⁽¹⁾.

L'espansione delle attività illecite oltre i confini nazionali, che l'espressione globalizzazione del crimine sintetizza, è un elemento che sempre più emerge nella pratica investigativa quotidiana che conferma quanto era stato a suo tempo già evidenziato nell'ultimo Piano d'azione dell'Unione europea in materia di prevenzione e controllo della criminalità organizzata per l'inizio del nuovo millennio⁽²⁾, in cui venne opportunamente posto l'accento sul carattere dinamico dei gruppi criminali, che spesso formano partenariati all'interno e all'esterno del territorio europeo⁽³⁾.

Rilevanti mutamenti politico-istituzionali e lo sviluppo delle tecnologie nel settore delle comunicazioni hanno contribuito all'affermarsi di condizioni favorevoli a tale esito: il venir meno delle frontiere interne tra gli Stati membri nel contesto dell'UE e dei relativi controlli, unitamente alla piena libertà di circolazione nell'area Schengen, la liberalizzazione dei mercati e la rivoluzione prodotta da Internet, tuttora in atto, hanno rappresentato non solo una grande opportunità di sviluppo per i cittadini, ma anche un'occasione formidabile per l'espansione del crimine, in un ambito proiettato oltre i confini nazionali.

(1) - La categoria del delitto transnazionale ha oggi una sua definizione normativa - invero assai ampia - contenuta all'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato del dicembre del 2000, ratificata dall'Italia, unitamente ai suoi tre protocolli, con la legge n. 146 del 16 marzo 2006 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2006 - S.O. n. 91).

(2) - Il Piano è pubblicato in GUCE, 3 Maggio 2000, n. c/124/1 ss.

(3) - Per il riferimento ad un contesto geopolitico più ampio, non limitato all'Unione europea, si veda la Raccomandazione del 19 settembre 2001, n. (2001) 11, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, in cui è stato sottolineato che "la criminalità organizzata rappresenta, con il suo potere economico, le sue connessioni transnazionali e le sue sofisticate tecniche e metodologie, una rilevante minaccia per la collettività, lo Stato di diritto e la democrazia, cui gli Stati devono reagire con una strategia comune".

2. Le fonti documentali a comprova dell'assunto

Volendo fondare su basi verificabili l'assunto sopra sinteticamente esposto, possono citarsi diverse fonti di conoscenza che contengono dati di particolare interesse, in primo luogo per condurre un'analisi quantitativa:

a. Prima Fonte: il SOCTA di Europol per il 2017

Il rapporto dell'Europol sulla criminalità organizzata (*European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA 2017*), analizza in dettaglio gli ultimi sviluppi sulle minacce e le evoluzioni del crimine in Europa. Per la stesura del presente rapporto, l'Europol ha condotto la più grande raccolta di dati sulla criminalità organizzata mai effettuata nell'Unione Europea. I risultati del rapporto non sono confortanti: Europol individua più di cinquemila gruppi di criminalità organizzata attivi in Europa nel 2017 e sotto investigazione dalle autorità.

L'ultimo rapporto al riguardo - pubblicato nel 2013 - ne contava 3.600. L'aumento nel numero dei gruppi di criminalità organizzata segnalati non è però necessariamente da intendere come un aumento del tasso di criminalità legato all'operare di gruppi, ma anche come indice del miglioramento del lavoro di *intelligence* e di coordinamento dell'Europol.

Quanto alle associazioni criminose rilevate, Europol evidenzia che non si tratta necessariamente di gruppi composti da molti membri: al contrario, spesso essi risultano di limitate dimensioni, quanto meno per la componente chiamata a svolgere compiti organizzativi, che si avvale occasionalmente della collaborazione operativa di molti altri soggetti: è il caso delle organizzazioni operanti nel settore della criminalità informatica. Tali gruppi presentano, in primo luogo, connotati di internazionalità a causa delle diverse nazionalità dei singoli partecipanti. Secondo il report di Europol, sono riscontrabili al riguardo almeno centottanta nazionalità, di cui il sessanta per cento di soggetti provenienti dall'Unione Europea, e la maggior parte dei clan operanti a livello internazionale mostra di avere nella propria compagine sociale membri appartenenti a più di una nazionalità.

Dall'internazionalità della componente soggettiva, alla transnazionalità delle condotte criminose il passo è breve e concettualmente semplice da intendersi.

Le macro-aree di interesse censite da Europol sono cinque e sono state poste al centro degli obiettivi del crimine organizzato operante negli ultimi anni: i crimini informatici (*cyber-crime*), la produzione e il traffico di droga (*international drug trafficking*), il favoreggiamento di migranti svolto da reti criminali (*migrants smuggling*), la tratta di persone a scopo di sfruttamento (*trafficking in human beings*), i reati contro il patrimonio (*fraud*).

Più di un terzo dei gruppi criminali attivi nell'UE sono impegnati nella produzione, traffico o spaccio di droghe. Il mercato della droga rimane particolarmente redditizio, portando nelle casse dei criminali più di ventiquattro miliardi di euro all'anno.

Il rapporto ha anche evidenziato come il traffico di migranti (*smuggling*) e la tratta (*trafficking*) siano diventati dei business altrettanto remunerativi quanto il traffico di droghe: la crisi dei migranti degli ultimi anni ha fornito ai clan un'opportunità di lucrare sulla vita di persone a rischio in quanto poste in condizioni di particolare vulnerabilità, come nel caso dei migranti che si muovono dai loro paesi di origine in condizioni di irregolarità, per sfuggire a drammatiche condizioni di vita o da situazioni di conflitto, agevolmente sospinti nelle mani di spietati trafficanti che li rendono vittime di tratta.

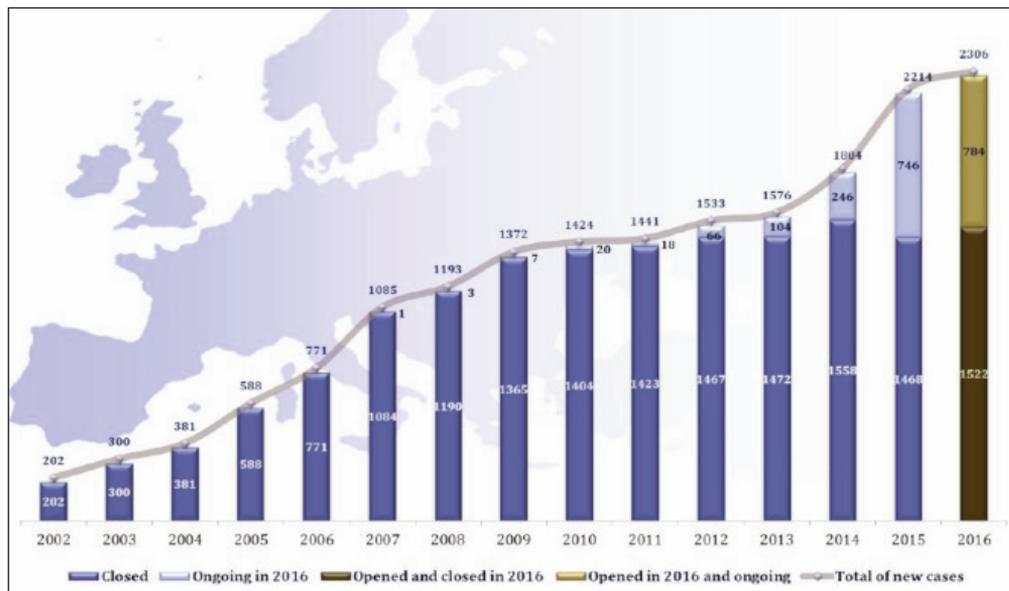
b. Seconda Fonte: i dati offerti da Eurojust

Anche nel 2016, come negli anni precedenti, Eurojust ha registrato un incremento delle proprie attività operative.

La crescita del dato quantitativo globale pari a 2.306 nuovi casi trattati, appare di tutta evidenza se rapportata alle pregresse annualità (2.214 nel 2015, 1.804 nel 2014, 1.576 nel 2013).

Aumentata è anche la definizione delle procedure trattate nell'anno, rispetto a quanto registrato nel 2015, atteso che ben 1.522 casi registrati e trattati sono stati anche definiti, a fronte dei casi esauriti nel 2015, pari a 1.468.

Il grafico che segue è al riguardo di immediata lettura:

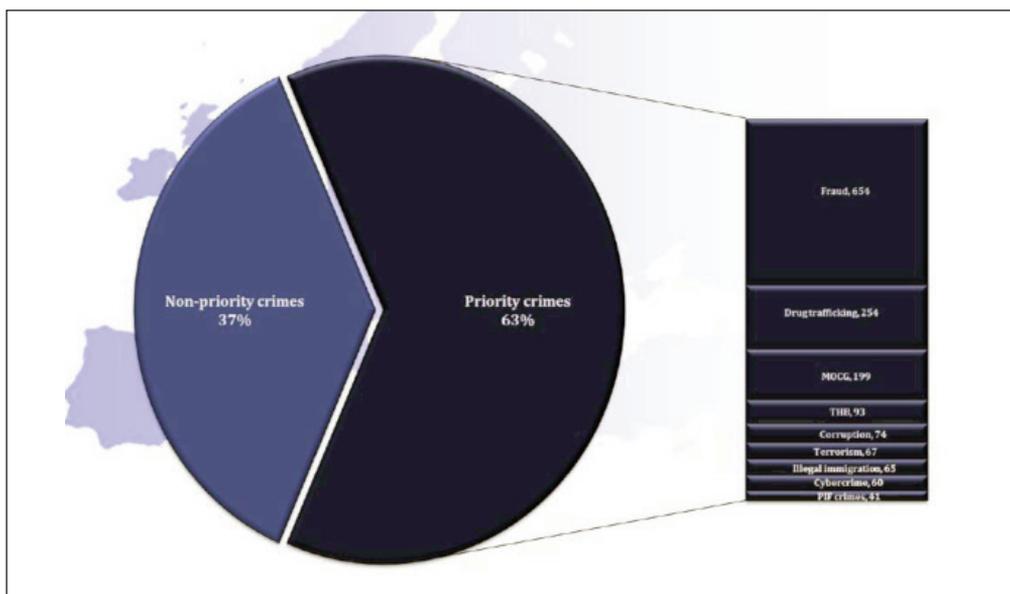


Se tale crescita può senz'altro ascriversi ad una sempre maggiore fiducia che le autorità giudiziarie nazionali manifestano verso l'organismo e i "servizi" che essa è in grado di offrire per le esigenze della cooperazione giudiziaria e del coordinamento, essa è d'altro canto espressione della sempre più netta tendenza della criminalità, specie di quella organizzata, ad operare in modo transfrontaliero, rendendo necessario, sul piano dell'azione di contrasto, il ricorso a forme strutturate di scambio informativo e di collaborazione tra le autorità responsabili dei procedimenti investigativi.

Dai dati elaborati emerge che il sessantacinque per cento delle procedure gestite nel 2016 dall'organismo ha riguardato forme di criminalità in aree definite prioritarie (*priority crimes*) secondo la classificazione operata dal Collegio di Eurojust con Decisione del 21 gennaio 2014, relativamente alle priorità operative per il periodo 2014-2017. Esse sono state fissate tenendo in considerazione le indicazioni del Consiglio dell'UE nella seduta del 6 e 7 giugno 2013 e trasfuse nelle nove priorità dell'*European Policy Cycle*. Si tratta delle frodi, del traffico internazionale di stupefacenti, di forme di criminalità organizzata aventi ad oggetto il traffico di veicoli rubati e la proprietà privata (MOCG), il traffico di esseri umani, la corruzione, il terrorismo, il favoreggiamento della immigrazione

clandestina, le diverse forme di *cybercrime* e le forme di reato lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea (PIF crime).

Il trentasette per cento dell'attività operativa ha invece riguardato altre fattispecie di reato non rientranti in aree prioritarie secondo il deliberato dell'organismo. Rientrano, pertanto, in tale porzione, le procedure per reati di criminalità economica (come la bancarotta), reati colposi, ma anche le condotte di mera partecipazione ad associazione criminale. Si tratta di fattispecie per le quali Eurojust viene attivata su specifica richiesta di assistenza presentata dalle autorità giudiziarie degli Stati membri. L'immagine sotto riportata è illustrativa della rilevata ripartizione per aree di criminalità.



c. *Terza Fonte: la relazione annuale della D.N.A. per il periodo 2015-2016*

Nell'ultima relazione disponibile della D.N.A. si dà espressamente conto del fatto che le attività investigative dell'ultimo periodo confermano la presenza sul territorio nazionale di diversi gruppi criminali di origine straniera, alcuni dediti prevalentemente alla commissione di reati comuni, altri connotati da un elevato livello di organizzazione, in grado anche di interagire con sodalizi autoctoni e di gestire

anche traffici a livello transnazionale. Alcuni sodalizi transnazionali (soprattutto nigeriani e balcanici) appaiono, difatti, caratterizzati da un'organizzazione internamente strutturata da riuscire a gestire numerose attività illecite, anche con modalità mafiose, contestate agli indagati con l'imputazione di cui all'art. 416-*bis* c.p. e confermate anche in diverse sentenze di condanna. Le condotte criminali di tali sodalizi sono finalizzate, prevalentemente ed in linea con il trend fenomenico tipico degli ultimi anni, alla commissione di reati quali il traffico di stupefacenti, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la tratta di persone, sovente propedeutiche allo sfruttamento della prostituzione e del lavoro nero, il contrabbando di sigarette, la contraffazione marchi e il riciclaggio dei proventi illeciti. Ogni tipologia di illecito sembra, oramai, essere assoggettata ad una sorta di "monopolio naturale" di alcune organizzazioni straniere, su cui incide sia il livello di specializzazione dei gruppi criminali, quanto la loro particolare capacità di agire a livello transnazionale, anche in ragione del modello criminale del paese di origine.

Ancora, nella citata relazione viene segnalato il crescente numero delle richieste di cooperazione per delitti di criminalità organizzata e per reati in materia di terrorismo. È difficile comprendere se tale sviluppo derivi in via diretta da un'accresciuta consapevolezza degli organi inquirenti nazionali relativamente alla necessità di impiegare gli strumenti giuridici internazionali offerti dalla legislazione europea o da un incremento delle occasioni di investimento e di propagazione internazionale delle forme di criminalità organizzata: probabilmente il trend di crescita è da ascrivere ad entrambe queste considerazioni, che sono accompagnate da un effettivo arricchimento, anche sul piano interno, di alcuni strumenti di indagine transfrontalieri. Nel periodo in esame (luglio 2015 - giugno 2016) è stato dunque registrato un accresciuto impegno dell'Ufficio nel settore della collaborazione giudiziaria internazionale, come si può evincere dalla molteplicità e complessità delle iniziative assunte, perseguite nel quadro di una visione progettuale d'insieme, funzionale ad un miglior supporto alle attività delle Procure Distrettuali Antimafia nel contrasto alla criminalità organizzata transfrontaliera⁽⁴⁾.

(4) - L'incremento è rilevabile in primo luogo dai dati quantitativi complessivi degli "affari" trattati (pari a 270): infatti, al cospicuo numero di rogatorie internazionali (199), si aggiungono gli scambi informativi spontanei tra autorità giudiziarie straniere ed italiane agevolati dal Servizio (pari a 71), in aggiunta alle altrettanto numerose iniziative per il coordinamento internazionale e strategico.

d. *Quarta Fonte: la recente risoluzione del CSM sulla criminalità foggiana del 18 ottobre 2017*

La rilevata tendenza della criminalità, quale riportata nella citata relazione della D.N.A., concerne l'intero territorio nazionale, in cui davvero poche aree possono ritenersi estranee all'operatività delle mafie cosiddette *tradizionali* (mafia, ndrangheta, camorra). Tuttavia, anche territori che sembravano meno interessati dalla penetrazione del crimine mafioso, stanno conoscendo tale fenomenologia.

Il dato è confermato dal recente monitoraggio disposto dal CSM a seguito della recrudescenza registratasi nell'estate di quest'anno di gravi fatti omicidiari, riconducibili alla criminalità organizzata operante nella regione, verosimilmente per finalità di controllo del mercato degli stupefacenti. In tale relazione sono stati posti in evidenza diversi indici sulla natura transnazionale delle attività illecite e dei gruppi criminali operanti nella regione pugliese. Diversamente dal passato, quando la criminalità operava secondo modelli tradizionali, essendo fortemente ancorata alle attività delittuose classiche (lo spaccio di sostanze stupefacenti, il riciclaggio, l'usura, le estorsioni, le rapine, la detenzione e il porto di armi), nell'attualità, si registra in quelle zone un'evoluzione delle organizzazioni criminali verso modelli imprenditoriali, che svelano legami di affari con organizzazioni operanti in altre parti del territorio nazionale.

Il settore in cui risulta più evidente la diversa dimensione che va assumendo il fenomeno criminale nel foggiano è quello degli stupefacenti. Sono sempre più frequenti, infatti, i sequestri di sostanze stupefacenti per decine di tonnellate con elevato principio attivo e per il valore di milioni di euro, il che da un canto fa ritenere che i gruppi operanti nella provincia di Foggia siano finanziati dall'esterno, avendo le indagini patrimoniali accertato che gli stessi non dispongono di risorse adeguate a sostenere i costi di così onerosi acquisiti, dall'altro rimanda ad una rete di smercio diffusa sull'intero territorio nazionale. È dato leggere nel citato documento: "Le indagini hanno consentito di accertare che i gruppi criminali organizzati che operano a Foggia, pur operando un controllo molto capillare del territorio, hanno scelto di riservare alla microcriminalità il settore dei reati predatori...

Sul territorio è stata accertata anche la presenza di una radicata comunità

di cittadini albanesi pluripregiudicati, particolarmente attivi nel traffico di sostanze stupefacenti e di armi, settore nel quale interagiscono sia con i criminali locali, che di altre zone.

Elevata è l'incidenza su questa area anche dei reati di estorsione in danno dei commercianti e di privati, spesso attuati con l'esplosione di colpi d'arma da fuoco verso le abitazioni e le autovetture ovvero con l'incendio di queste; l'imposizione della guardiania; l'usura; le truffe di auto attuate con la commercializzazione di autovetture di grossa cilindrata, commercializzate all'estero, sui mercati dell'Est Europa; il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti, con importazione degli stupefacenti soprattutto dall'area iberica e dal Nord-Europa e con successiva commercializzazione, oltre che nell'area del Subappennino Dauno, anche nei territori vicini, quali il Molise e l'Abruzzo; il traffico delle armi, attivo soprattutto con l'area dell'est-Europa e dei Balcani; le truffe in danno di privati, di compagnie assicurative e di attività commerciali".

e. Quinta Fonte: i documenti strategici delle istituzioni europee e i collegamenti con la corruzione

L'espansione delle attività illecite oltre i confini nazionali è stata anche al centro di numerosi documenti di istituzioni internazionali ed europee e già tempestivamente segnalata, come sopra ricordato, nell'ultimo Piano d'azione dell'Unione europea in materia di prevenzione e controllo della criminalità organizzata per l'inizio del nuovo millennio.

Stante le dimostrate molteplici connessioni tra le attività di gruppi criminali ed i fenomeni corruttivi, quale potente mezzo di infiltrazione del crimine mafioso nei tessuti istituzionali, è apparsa quanto mai opportuna la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 sulla lotta contro la corruzione, in cui si è sottolineata l'esigenza di prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata e della corruzione nell'economia legale. Al punto 29 di tale documento si ricorda che la corruzione, soprattutto nel settore dell'aggiudicazione di appalti pubblici e dei partenariati pubblico-privato, rappresenta la leva per favorire le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale. Inoltre (punto 30), si chiede l'implementazione di un sistema completo in tutta l'UE di "e-procurement" al fine di ridurre il rischio di corruzione negli appalti pubblici.

Infine (punto 31), si invitano gli Stati membri e le istituzioni europee a implementare strumenti di monitoraggio degli appalti pubblici, a stilare una lista nera di tutte le imprese che abbiano comprovati legami con la criminalità organizzata e/o che siano coinvolte in pratiche corruttive e a escluderle da ogni rapporto economico con la pubblica amministrazione e dal godimento dei fondi UE; chiede agli Stati membri di porre in essere, a livello nazionale, strutture specializzate volte a rintracciare le organizzazioni criminali e a escludere dagli appalti pubblici gli operatori economici coinvolti in attività di corruzione e riciclaggio di denaro; evidenzia che l'elaborazione di una lista nera può dissuadere efficacemente le imprese dall'intraprendere attività corruttive e fornisce un buon incentivo affinché queste migliorino e rafforzino le loro procedure interne in materia di integrità; chiede agli Stati membri di introdurre una certificazione anti criminalità organizzata delle imprese e che le relative informazioni siano scambiate automaticamente a livello UE.

3. Le altre caratteristiche delle forme di criminalità organizzata analizzate: alcuni spunti di analisi

Se dall'analisi macro-quantitativa si passa ad esaminare il fenomeno con un focus ravvicinato, si scorgono alcuni dati che orientano l'interprete e la cui conoscenza è essenziale sia nella prospettiva investigativa dell'azione di contrasto, che, ancor più a monte, nella fase di elaborazione e predisposizione di appropriati strumenti normativi, di diritto e procedura penale.

Ragioni di sintesi consentono in questa sede di poter delineare solo i tratti caratteristici generali che oggi presentano i gruppi di criminalità organizzata transnazionale.

Essi possono così riassumersi:

- *elevata capacità di conoscenza ed adattamento*: molti gruppi di criminalità organizzata mostrano grandi capacità di adattamento ai cambiamenti sociali e istituzionali, modificando il loro *modus operandi* in funzione del maggior profitto possibile. Si possono agevolmente scorgere variazioni nelle strategie criminali, continuamente adattate per ovviare ed eludere le azioni di prevenzione e repressio-

ne dei governi nazionali e delle istituzioni internazionali. L'esempio delle organizzazioni dedite al traffico di migranti e al loro sfruttamento è emblematico;

- *aggiornamento tecnologico*: molte attività criminose nell'ambito del *cybercrime* richiedono competenze tecniche ad alto livello, ed i gruppi dediti a tale tipo di attività presentano elevate forme di specializzazione, in costante evoluzione. La tecnologia viene sfruttata dai gruppi di criminalità organizzata per rubare dati sensibili, diffondere e vendere materiale pedopornografico e attaccare interi *networks* attraverso *malware* e *ransomware*, che portano a grandi guadagni per il gruppo criminale. Tali guadagni, richiesti come riscatto per il *network* in Bitcoin, possono essere utilizzati per portare avanti operazioni criminali anche di altra natura;

- *molteplicità dell'oggetto sociale*: il rapporto di Europol evidenzia che il 45% dei gruppi criminali sono impegnati in più di una attività illegale: in linguaggio tecnico, vengono definiti come "*poly-criminal groups*". Questi sono, in particolare modo, quelli che si occupano di vendita e traffico di beni illegali, della droga, di beni contraffatti fino al materiale pedopornografico. Tale dato si conferma anche dai dati elaborati da Eurojust e da quelli offerti dalla D.N.A.;

- *i fattori di facilitazione*: Europol ha evidenziato come vi siano tre mezzi utilizzati dalle criminalità organizzate per facilitare la maggior parte delle loro attività illegali. I gruppi criminali possono spesso contare 1) sul supporto di soggetti stabilmente e professionalmente dediti al riciclaggio di denaro ovvero 2) alla produzione e fornitura di documenti falsi ovvero 3) per la fornitura online di servizi e/o beni illegali. Questi tre elementi portano a facilitare notevolmente la commissione di crimini e sono presenti nella maggior parte delle attività analizzate. In particolare, secondo il rapporto, i gruppi di criminalità organizzata più pericolosi risultano essere quelli che hanno la capacità di riciclare i loro profitti, portandoli quindi nell'economia legale. Ciò garantisce loro vantaggi significativi, facilitando i loro business illeciti e garantendone la continuità e l'espansione. Un esempio significativo è quanto sta registrandosi in Germania, Spagna, Olanda, Austria in cui le mafie si sono contraddistinte soprattutto per le attività di riciclaggio, attraverso l'apertura di ristoranti, casinò, e altri tipi di attività commerciali, proprio per introdurre il loro denaro sporco nei circuiti dell'economia legale;

- *le relazioni tra crimine organizzato e terrorismo*: il rapporto Europol, i dati di Eurojust e della stessa D.N.A. evidenziano anche il connubio sempre più pericoloso tra terrorismo e criminalità organizzata. In particolare, si legge che “le investigazioni riguardanti gli attacchi terroristici a Parigi e Bruxelles, rispettivamente del novembre 2015 e marzo 2016, hanno rivelato il precedente coinvolgimento di alcuni dei terroristi coinvolti nelle gravi stragi in una serie di fatti di criminalità comune ed organizzata ed i loro legami con clan malavitosi dediti al traffico di droga, così come contatti personali con gruppi criminali attivi nel traffico delle armi e nella produzione di documenti falsi.

4. La natura transnazionale delle organizzazioni criminali e la rilevanza giuridica per il diritto penale

L'uso dei termini “crimine transnazionale e/o criminalità transnazionale” è avvenuto, per la prima volta, nei lavori negoziali dell'ONU in occasione dell'elaborazione della “*Naples Political Declaration and Global Action Plan against Organized Crime*”, (doc. A/49/748) adottata all'esito della Conferenza ministeriale sul crimine organizzato tenutasi a Napoli nei giorni 21-23 novembre 1994. Esso è poi comparso nei successivi documenti che sfociarono nella Convenzione di Palermo del 2000. È possibile reperire oggi una precisa base *positiva* alla categoria del *delitto transnazionale*, alla luce della sua definizione normativa espressa dall'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato del dicembre del 2000, ancora aperta alle procedure di ratifica degli Stati, in cui è stata accolta una nozione estremamente ampia di delitto transnazionale. Infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del testo convenzionale, un reato è di natura transnazionale se:

- a. è commesso in più di uno Stato;
- b. è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato;
- c. è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato;
- d. è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato.

Tale definizione è stata recepita nella legge italiana di ratifica della Convenzione O.N.U. (legge n. 146 del 2006 che all'art. 3 contiene la definizione di reato transnazionale).

La specifica rilevanza del reato transazionale nel nostro ordinamento è prevista all'art. 4 della citata legge, quale circostanza aggravante, per l'ipotesi in cui si proceda per reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni e nella commissione degli stessi abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato. In tali casi la pena è aumentata da un terzo alla metà.

La speciale aggravante prevista dall'art. 4 della legge 16 marzo 2006, n. 146 è applicabile al reato associativo, sempreché il gruppo criminale organizzato transnazionale non coincida con l'associazione stessa. È questo il principio affermato dalle Sezioni Unite penali della Cassazione nella sentenza n. 18374 del 23 aprile 2013. La questione di diritto su cui le Sezioni Unite sono state chiamate a pronunciarsi attiene al punto se la circostanza aggravante ad effetto speciale della cosiddetta transnazionalità di cui al citato art. 4 della L. 146/2006 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001) sia compatibile con il reato di associazione per delinquere ovvero sia applicabile ai soli reati *fine*. Trattasi di questione controversa che ha visto, nel tempo, il contrapporsi di due distinti orientamenti in giurisprudenza:

a) uno che ha sostenuto l'incompatibilità concettuale ed ontologica della speciale aggravante con l'ipotesi associativa, presupponendo detta circostanza l'esistenza del gruppo criminale organizzato, con la conseguenza che può accedere ai soli reati costituenti la diretta manifestazione di attività del gruppo (cosiddetti *reati-fine dell'associazione*);

b) l'altro, sostenuto da un maggior numero di pronunce emesse da diverse sezioni della Cassazione, favorevole all'applicabilità della circostanza aggravante anche al reato associativo.

Sottolineano preliminarmente le Sezioni Unite che la «transnazionalità» non è elemento costitutivo di un'autonoma fattispecie delittuosa, ma configura, piuttosto, una peculiare modalità di espressione riferibile a qualsivoglia delitto, a condizione che lo stesso, sia per ragioni oggettive sia per la sua riferibilità alla

sfera di azione di un gruppo organizzato operante in più di uno Stato, assuma una proiezione transfrontaliera.

La connotazione di transnazionalità implica che il fatto delittuoso cui inerisce debba considerarsi, per ciò stesso, più grave a causa del coefficiente di maggiore pericolosità connesso alla fenomenologia della criminalità organizzata transnazionale. Ecco perché il successivo art. 4 della legge del 2006 introduce una speciale aggravante per il reato «grave» che sia commesso con il «contributo» di un gruppo criminale organizzato, impegnato in attività criminali in più di uno Stato.

Il generico riferimento a qualunque reato, purché ad esso si accompagni la previsione sanzionatoria contemplata dalla norma, porta a ritenere, per le Sezioni Unite, che l'apporto causale di un gruppo siffatto possa spiegarsi nei confronti di qualsivoglia espressione delittuosa, e dunque anche di quella associativa, e non dei soli reati-fine, di cui la prima costituisce il mezzo per la relativa consumazione.

5. L'ineludibile implicazione sul piano dell'accertamento: la cooperazione giudiziaria penale come un must. L'evoluzione del modello cooperativo

Tenuto conto del tema oggetto della presente relazione, viene omesso completamente, in questa sede, il riferimento agli strumenti processuali ed operativi di diritto interno che toccano l'accertamento probatorio ovvero il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Occorre tuttavia chiedersi se l'individuazione dei connotati della criminalità sopra illustrati - sempre più organizzata e transnazionale - non abbia rilevanti implicazioni nelle strategie investigative e processuali e nella stessa elaborazione normativa di appropriati strumenti di contrasto.

La risposta a tale domanda è certamente positiva: dal punto di vista operativo ne discende, infatti, l'ineludibile necessità del ricorso a strumenti di cooperazione giudiziaria penale internazionale. In tale senso, ciò che un tempo appariva connotato del tutto eventuale dello sviluppo investigativo del procedimento nazionale - e che si rifletteva, per certi versi, nella stessa sistemazione codicistica dei rapporti giurisdizionali con le autorità straniere -, diventa opzio-

ne necessaria e dovuta, sia per assicurare la completezza dell'accertamento probatorio, che nella prospettiva dell'efficacia complessiva della *prosecution* rispetto all'obiettivo della disarticolazione dei gruppi criminali investigati.

Il *modello cooperativo* ha conosciuto, nel corso degli anni, una significativa evoluzione: esso è passato da una dimensione prevalentemente intergovernativa - avviata durante gli anni Settanta, specie nell'ambito del Consiglio d'Europa, che ha svolto un ruolo determinante per l'evoluzione del diritto penale internazionale - a una successiva, privilegiante rapporti diretti tra autorità giudiziarie ed in cui, sia pure in modo indiretto, hanno trovato espressione le prime forme di mutuo riconoscimento, con l'applicazione del principio del *ne bis in idem*. Ciò accadeva, segnatamente, negli anni Novanta, con le regole della Convenzione di Applicazione degli Accordi di Schengen, intese per lo più a completare e a migliorare le precedenti convenzioni di assistenza giudiziaria, almeno per un ristretto numero di Stati membri. Tale modello ha dunque fatto leva, per lungo tempo, sulla ricerca di regole che agevolassero i rapporti tra Stati (e le rispettive autorità giudiziarie), in base all'idea di fondo della *collaborazione*⁽⁵⁾ tra Stati piuttosto che dell'*interazione tra autorità giudiziarie*. Ciò significa che i procedimenti nazionali, anche nei casi di criminalità transnazionale, sono stati condotti secondo una logica prevalentemente *domestica*, non finalizzata ad una condivisione *strategica* di possibili obiettivi comuni con le autorità straniere, quanto piuttosto alla formulazione di richieste di assistenza per la raccolta della prova all'estero. Le rogatorie, le richieste estradizionali, il riconoscimento delle rispettive decisioni, hanno rappresentato i principali strumenti attraverso cui è stata sviluppata tale forma cooperativa, di tipo "verticale".

(5) - Va tuttavia ricordato che, pur nell'ambito del descritto modello, nel giro di pochi anni, la Convenzione di Bruxelles tra gli Stati membri dell'UE del 29 maggio 2000 e il successivo Protocollo aggiuntivo del 2001, il Secondo Protocollo della CEAG del Consiglio d'Europa aperto alla firma l'11 ottobre 2011, e per le sue connotazioni di globalità, la Convenzione di Palermo dell'O.N.U. sul crimine organizzato transnazionale del dicembre 2000, hanno contribuito a riscrivere le regole internazionali dell'assistenza giudiziaria, allargando le maglie delle resistenze statuali e per tale via, moltiplicando le occasioni e le possibilità di cooperazione. Questo processo è stato ancora più spinto a livello di Unione europea, stante il più omogeneo quadro politico-giuridico: l'affermazione del principio del mutuo riconoscimento, introdotto a partire dal Consiglio europeo di Tampere, recentemente costituzionalizzato all'art. 82 del Trattato di Lisbona (TFUE), è solo uno dei più significativi elementi che denotano il cambiamento, tuttora in corso.

L'idea del procedere in modo *coordinato*, nei casi d'indagini che presentassero profili di collegamento, ovvero la possibilità di "cessioni di giurisdizione", con la concentrazione dei procedimenti in capo ad un'unica autorità giudiziaria, sono stati approcci raramente seguiti.

L'affermazione, oggi, del modello operativo del coordinamento, anche internazionale, si traduce nell'apertura di procedimenti paralleli nei paesi interessati da fenomeni criminali transnazionali, e costituisce oggi, la risposta più moderna ed efficace alla descritta evoluzione della criminalità.

Il procedimento parallelo può ritenersi la reazione proporzionata e comprensibile all'emersione e connessione di fatti penalmente rilevanti di matrice unitaria, come accade, tipicamente, nella realizzazione di attività di gestione delle organizzazioni criminali, ossia di condotte abitualmente ripetute, contestuali ed ubiquitarie, spesso caratterizzate da una pluralità indefinita di reati fine, strumentali al rafforzamento della struttura criminale o, più semplicemente, originati dalle attività tipiche dell'affiliazione.

Nell'impossibilità di individuare una giurisdizione nazionale unica per un'organizzazione criminale operante su un territorio ultra-nazionale, attraverso l'apertura dei cosiddetti *procedimenti paralleli* ovvero con il loro coordinamento, si sottopongono ad indagine i singoli tratti della condotta che ricadono direttamente nel territorio del singolo stato interessato.

In tal modo si realizza una sorta di artificiosa scissione del macro-fenomeno criminale, sostanzialmente unitario, nei vari segmenti individuabili sul piano nazionale.

Si pensi ad una organizzazione mafiosa che traffica in sostanze stupefacenti ed impiega i proventi in imprese apparentemente lecite, ed alla possibile scomposizione nei singoli fatti penalmente rilevanti: "trasporto a fine di spaccio di stupefacenti", "riciclaggio", "associazione mafiosa", ognuno con il proprio corredo probatorio ed ognuno radicato in una giurisdizione nazionale diversa. Ovviamente, in questo modo, si rischia di perdere il significato unitario del fenomeno criminale, con deficit evidenti di efficienza, e - soprattutto - risulta assai complessa la circolazione degli elementi di prova, sebbene sia del tutto evidente che sussista tra di essi un formidabile rapporto di inferenza, se non addirittura di vera e propria circolarità.

Tutto questo pone al centro di tale percorso evolutivo, nel settore della cooperazione giudiziaria, il coordinamento sovranazionale quale imprescindibile modello operativo capace di porsi, forse, come alternativo alla stessa idea della creazione di una giurisdizione sovranazionale con organismi di tipo federale (leggi procuratore europeo).

La creazione di un organismo che agevolasse il coordinamento investigativo e, prima ancora, l'idea ad essa sottesa, si sono affermate con *ritardo* sullo scenario europeo, e sono il risultato di un lungo percorso, sfociato con la creazione di Eurojust ed il rafforzamento del quadro legale di Europol, oggi definito con atto regolamentare. L'introduzione, nel Trattato di Amsterdam del 1997⁽⁶⁾, del concetto di spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia tra gli obiettivi primari della costruzione europea (artt. 2-29), ha rappresentato una tappa fondamentale per l'evoluzione della materia, e la lotta alla criminalità organizzata ha assunto una posizione privilegiata nel nuovo titolo VI del TUE. Tuttavia ancora non vi era spazio per il concetto di coordinamento, solo accennato per l'azione riguardante le forze di polizia. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna l'avvio di una nuova fase del rapporto tra l'Unione europea e gli ordinamenti nazionali, e rafforza la tesi della formazione di un vero e proprio "diritto penale" dell'Unione europea, come sistema compiuto di valori, norme e principi a carattere sovranazionale, propri della materia penale, in grado di influenzare sempre più il legislatore nazionale, nell'ambito di un pluralismo ordinato tra le diverse fonti del diritto (sopranazionali e nazionali), interagenti tra loro (M. Del Mas Marty).

Per riassumere in una frase le novità introdotte dal Trattato di Lisbona è stato efficacemente sostenuto che con esso l'Unione europea diviene definitivamente competente a svolgere il giudizio di necessità di pena, ma non ad esercitare la potestà punitiva (Sotis). Tale condivisibile conclusione va tuttavia integrata, nel senso che il Trattato di Lisbona apre anche alla configurazione di un organo sopranazionale con compiti investigativi e di esercizio dell'azione penale (l'ufficio del Procuratore europeo), e prevede come step intermedio l'attribuzione del potere di avviare un'indagine penale in capo ad Eurojust (art. 85).

(6) - Il Trattato di Amsterdam è stato pubblicato in GUCE n. C 340 del 10 novembre del 1997 ed è entrato in vigore il 1 maggio 1999.

6. Il quadro normativo italiano in materia di cooperazione giudiziaria penale: una “nuova rivoluzione copernicana”

Il contesto normativo italiano in materia di cooperazione giudiziaria penale, nell'ultimo biennio, è profondamente cambiato. Ciò si deve all'avvenuta adozione di atti normativi, sotto forma di decreti legislativi, con cui il Governo ha provveduto a trasporre una serie di atti appartenenti all'ex terzo pilastro della cooperazione giudiziaria pre-Lisbona, colmando un ritardo talvolta ultradecennale del nostro Paese rispetto agli impegni assunti in sede sovranazionale. A ciò devono aggiungersi gli atti normativi con cui sono state trasposte ben quattro nuove normative in materia di diritti di difesa, nonché gli atti con cui sono state introdotte, attraverso direttive previste dall'art. 83 del TFUE, le nuove normative di diritto penale sostanziale in materia di terrorismo internazionale e di protezione degli interessi finanziari dell'UE. Al riguardo si può ben parlare di *autentica rivoluzione copernicana*, non solo per l'imponente massa di nuove norme destinate a regolamentare il settore, ma soprattutto per i principi innovatori che esse introducono nell'ordinamento, costringendo gli operatori ad uno sforzo di aggiornamento professionale per una approfondita conoscenza dello nuovo strumentario giuridico. Ma non si tratta solo di questo, il cambiamento è radicale ed involge a monte precise opzioni di tipo culturale.

L'ampiezza della riforma può produrre disorientamento, ma, superato l'impatto, se ne può apprezzare la coerenza complessiva, anche se restano nodi ancora da sciogliere, specie nel raccordo tra norme di diverso livello, nel tempo sopravvenute, che esigeranno un grande sforzo interpretativo ed applicativo. Una sfida culturale, dunque, che chiama in causa, in primo luogo, le strutture di formazione affinché tutti i magistrati siano messi in grado di penetrare immediatamente il “novum” e di essere consapevoli interpreti della inedita stagione applicativa che sta per dischiudersi definitivamente, ma nel contempo anche una sfida organizzativa, per le inevitabili conseguenze sul piano interno, nella composizione di uffici dedicati, ed ordinamentale.

Di seguito l'elenco delle principali novità normative intervenute in Italia nel settore della cooperazione penale internazionale:

1. la ratifica della Convenzione relativa alla cooperazione giudiziaria in

materia penale tra gli Strati Membro dell'Unione Europea, firmata a Bruxelles 29 maggio 2000 di cui al D. L.vo n. 52 del 2017⁽⁷⁾;

2. l'attuazione della Decisione Quadro 2002/465/GAI del 13 giugno 2002 sulle squadre investigative comuni, traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 34;

3. l'attuazione della Decisione Quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 sugli ordini di sequestro europei, traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 35;

4. l'attuazione della Decisione Quadro 2005/214/GAI del 24 febbraio 2005 sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle sanzioni pecuniarie traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 37;

5. l'attuazione della Decisione Quadro 2008/947/GAI del 27 novembre 2008 sulla messa alla prova e sulle altre forme alternative di esecuzione della pena, traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 38;

6. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/299/GAI del 26 febbraio 2009 sul processo in assenza, traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 31;

7. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/829/GAI del 23 ottobre 2009 sulle misure cautelari alternative alla detenzione, traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 36;

8. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/948/ GAI del 30 novembre 2009 sulla prevenzione dei conflitti di giurisdizione traspota con D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 29;

9. l'attuazione della Decisione Quadro 2008/675/GAI del 24 luglio 2008 sulla rilevanza delle condanne all'estero, traspota con D. L.vo 12 febbraio 2016, n. 73;

(7) - La ratifica della Convenzione del 2000 sulla mutua assistenza penale tra gli Stati membri dell'UE, è avvenuta in attuazione della delega di cui alla legge n. 149 del 21 luglio 2016. In particolare, Il Consiglio dei Ministri n. 11, riunitosi nella giornata di giovedì 2 febbraio 2017, ha approvato il decreto legislativo di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, adottata a Bruxelles il 29 maggio 2000. Sistema portante della riforma sarà il rapporto diretto tra autorità giudiziarie. L'esecuzione delle richieste di cooperazione delle Autorità dei Paesi dell'Unione europea è stata affidata al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto, con l'ulteriore compito di sollecitare il GIP quando le stesse Autorità estere richiedono che l'atto sia eseguito nelle forme e con le garanzie proprie dell'intervento della giurisdizione. La cooperazione e, più nello specifico, il compimento degli atti dovrà avvenire sempre tenendo conto sia della legge dello Stato richiedente sia dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano.

10. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/315/GAI del 26 febbraio 2009 sul casellario giudiziario europeo, trasposta con D. L.vo 12 maggio 2016, n. 74;

11. l'attuazione della Decisione Quadro 2009/316/GAI del 6 aprile 2009 (ECRIS) sullo scambio di informazioni relative alle iscrizioni al casellario giudiziario, trasposta con D. L.vo 12 febbraio 2016, n. 75;

12. l'attuazione della Decisione Quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 sul mutuo riconoscimento delle decisioni di confisca trasposta con D. L.vo 7 agosto 2015, n. 137;

13. l'attuazione della Direttiva 2011/99/EU del 13 Dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo trasposta con D. L.vo 11 febbraio 2015, n. 9;

14. l'attuazione della direttiva 2014/41/UE del 2014 relativa all'ordine europeo di indagine di cui al D. L.vo n. 108 del 2017;

15. la riforma del libro XI del codice di procedura penale dedicato ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere, di cui alla delega contenuta nella stessa legge n. 149 del 2016, attuata con il decreto legislativo n. 149 del 2017.

Relativamente ai diritti di difesa si registrano parimenti novità di grande rilievo: si tratta di un ventaglio di nuove disposizioni tutte originanti dal Libro Verde sui diritti della difesa presentato dalla Commissione nel 2003, poi sfociato in una proposta di decisione quadro del 2004.

Come è noto, a conferma della carente sensibilità nell'epoca pre-Lisbona per i temi della difesa - che costituiscono, vale la pena ricordarlo, valori importanti messi in gioco con il processo penale - il progetto si era arrestato a causa della contrarietà di molti Stati Membri, tutti preoccupati dalla possibilità che una fonte del genere potesse arrecare danni eccessivi alle esigenze di efficienza nella politica nazionale volta alla difesa sociale. La lungimiranza del Commissario alla Giustizia dell'antecedente legislatura ha consentito di superare lo stallo, in qualche maniera separando in autonome direttive le diverse prerogative che si sarebbero volute tutelare con una sola omnicomprensiva decisione-quadro. Ci si riferisce:

- alla Direttiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010 sul diritto di interpretazione, trasposta con il decreto legislativo n. 32 del 4 marzo 2014, parzialmente modificato con il Decreto Legislativo n. 129 del 23 giugno 2016;

- alla Direttiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione trasposta in Italia con il decreto legislativo n. 10 del 1 luglio 2014;

- alla Direttiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari;

- alla Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo;

- alla Direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 Maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori che sono indagati o imputati in procedimenti penali.

In questo contesto va anche ricordato il D. L.vo 15 febbraio 2016, n. 31 di attuazione della decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo.

Le nuove fonti in materia di diritti di difesa non sono andate esenti da critiche (Caianiello). Molte appaiono le scelte compromissorie: per esempio, l'aver consentito che anche alla polizia, e non solo a un magistrato, venisse attribuito il potere di negare all'indagato il contatto con il difensore; ancora, l'esser rifuggiti dalla adozione di regole di esclusione delle prove ottenute in violazione dei diritti tutelati dalle direttive (ad oggi l'unica disposizione che adombra la possibilità di escludere una prova illegittimamente acquisita si trova in un testo dedicato al reciproco riconoscimento: si tratta dell'art. 31, par. 3, lett. b) della direttiva sull'ordine europeo di indagine penale). Inoltre, la tecnica di redazione appare talvolta criticabile, e non si contano le sovrapposizioni e ripetizioni, che sempre sono frutto di incertezze e difficoltà in sede applicativa.

Solo per fare qualche esempio, il diritto alla traduzione degli atti riconosciuto all'imputato è tenuto separato da quello attribuito alla vittima; l'avviso relativo al diritto al silenzio è menzionato nella direttiva sulla informazione all'indagato, ma non è ripreso nella direttiva sull'accesso a un difensore (con il risultato di non venire in concreto prescritto ad hoc a chi proceda a un interrogatorio: salvo ovviamente che sia stato fornito assieme alle altre informazioni di cui all'art. 2 dir. 2012/13/UE, in un qualche momento della procedura, anche lontano e antecedente rispetto al momento in cui l'audizione da parte della polizia o del magistrato abbia inizio). Ancora, l'informazione sulla natura e sui motivi dell'accusa - grosso modo assimilabile al fatto e alle prove previsti all'art. 65 c.p.p. - è richiamata nella direttiva 2012/13/UE, ma non è ripresa in quella di accesso a un difensore: in apparenza, si potrebbe procedere a sentire l'indagato senza previamente contestargli il fatto (purché un adempimento analogo sia stato rispettato in precedenza, sebbene in una sede avulsa dall'interrogatorio). Tuttavia è innegabile che anche sul fronte delle garanzie difensive siano stati fatti importanti passi in avanti.

L'evoluzione è tuttora in corso: nuovi strumenti ed organismi stanno per affacciarsi, a breve, sullo scenario europeo. Ci si riferisce:

- alla costituzione (certa) dell'Ufficio del Procuratore europeo (con procedura legislativa culminata il 12 ottobre 2017 con l'adozione da parte del Consiglio GAI del relativo regolamento, dopo il parere favorevole del Parlamento europeo e secondo la procedura di cooperazione rafforzata);
- al nuovo regolamento di Eurojust (per il quale è iniziata la fase finale del procedimento legislativo innanzi al Parlamento ed al Consiglio sulla base della proposta della Commissione del 13 luglio 2014);
- alla nuova proposta da parte della Commissione europea di direttiva per l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento ai provvedimenti di confisca, anche non basati su condanna;
- alla nuova proposta di regolamento di ECRIS estesa alle condanne pronunziate dalle autorità giudiziarie dell'Unione nei confronti dei soggetti appartenenti a Stati terzi;
- alla nuova proposta della Commissione per un regime di interoperabilità tra le varie banche dati europee (SIS, EUROPOL, EURODAC, INTERPOL);
- all'elaborazione della nuova (quinta) direttiva antiriciclaggio.

7. Il superamento delle rogatorie: l'ordine di indagine europeo e il ricorso ad una normazione per clausole generali

Il 13 luglio 2017 è stato pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale serie generale n. 162, il decreto legislativo n. 108 del 21 giugno 2017, che contiene le norme per la trasposizione nell'ordinamento italiano dell'ordine di indagine europeo, di cui alla Direttiva del Consiglio e del Parlamento europeo n. 41 del 2014 (in GUUE 1° maggio 2014, L 130/1).

Il nuovo strumento di cooperazione è entrato in vigore il 28 luglio 2017. Con la citata direttiva 2014/41/UE, le istituzioni europee, seguendo le indicazioni del Programma di Stoccolma del 10-11 dicembre 2009, hanno elaborato un nuovo strumento di cooperazione giudiziaria penale basato sul principio del mutuo riconoscimento, con cui si è inteso realizzare un sistema globale di acquisizione delle prove nelle fattispecie aventi una dimensione transfrontaliera, tale da sostituire tendenzialmente tutti gli strumenti già esistenti nel settore, incluse le rogatorie, da potersi utilizzare per quasi tutti i tipi di prove (cfr. considerando n. 6 della Direttiva n. 41 del 2014).

a. Perché la nascita di un nuovo strumento?

L'iniziativa dell'OIE nasce dall'insoddisfazione derivante dai precedenti innesti del principio del mutuo riconoscimento al terreno della prova penale. Vi erano stati, infatti, già precedenti applicazioni del principio del mutuo riconoscimento in materia probatoria.

L'ordine di indagine europeo mira al superamento del sistema, rivelatosi macchinoso, costituito dalla decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 - con cui si attribuiva immediato riconoscimento ai provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio (cui doveva seguire l'emissione di rogatoria per il trasferimento della prova raccolta nello Stato di emissione) - e dalla successiva decisione 2008/978/GAI del 18 dicembre 2008, che delineava il mandato europeo di ricerca della prova, quest'ultimo teso ad ottenere da uno Stato membro "oggetti, documenti, e dati" allo scopo di utilizzarli nel procedimento penale instaurato in un Paese diverso.

La sua finalità principale è dunque quella di superare lo stato di frammentazione tra i diversi strumenti e procedure previste nel contesto dell'UE per l'acquisizione della prova transfrontaliera⁽⁸⁾.

b. La base giuridica

L'ordine di indagine europeo ha il suo fondamento giuridico nell'art. 82 comma 1 del Trattato di Lisbona, secondo cui la cooperazione giudiziaria in materia penale tra i Paesi dell'UE deve fondarsi sul principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie. La scelta del fondamento si riflette sulla procedura, perché il suo funzionamento è basato sul riconoscimento di un ordine investigativo emesso da un'autorità giudiziaria straniera, formulato secondo alcune caratteristiche standard e recepito in uno specifico allegato, con campi da riempire a cura della autorità che emette l'ordine. Ulteriori conseguenze dell'applicazione di tale principio sono il limitato ruolo delle autorità centrali degli Stati membri, la limitata rilevanza delle cause di rifiuto, ricondotte ad ipotesi tassative, e limitazione della regola della doppia incriminabilità, che di regola deve essere osservata nelle procedure rogatorie e secondo i trattati tradizionali di mutua assistenza, almeno con riferimento agli atti di indagine cosiddetti *intrusivi* (atti di perquisizione, sequestro, intercettazioni).

(8) - Nel Programma di Stoccolma del 2009 Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a proporre un sistema globale, a seguito di una valutazione di impatto, in sostituzione di tutti gli strumenti esistenti nel settore, compresa la decisione quadro 2008/978/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativa al mandato europeo di ricerca delle prove diretto all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali, che contenga per quanto possibile tutti i tipi di prove, stabilisca i termini di esecuzione e limiti al minimo i motivi di rifiuto, ad esplorare se vi siano altri mezzi atti a facilitare l'ammissibilità delle prove in questo campo, esaminare se determinate misure investigative possano essere eseguite dalle autorità di contrasto o dalle autorità giudiziarie dello Stato membro richiedente/di emissione in collegamento e di concerto con le autorità dello Stato di esecuzione ai sensi dell'articolo 89 del TFUE e, se opportuno, presentare le necessarie proposte, valutare se e come le autorità di uno Stato membro possano ottenere informazioni rapidamente da entità private o pubbliche di un altro Stato membro senza il ricorso a misure coercitive o grazie alle autorità giudiziarie dell'altro Stato membro, esaminare i risultati della valutazione del mandato di arresto europeo e, ove appropriato, presentare proposte per aumentare l'efficacia e la protezione giuridica delle persone nel corso della procedura di consegna, adottando un approccio graduale nei confronti degli altri strumenti sul riconoscimento reciproco.

c. Come è strutturata la sua disciplina?

Sotto il profilo sistematico, la disciplina interna riflette quella della direttiva n. 41 e segue la consueta partizione in procedura passiva ed attiva. In particolare, vi è un Titolo I dedicato alle “Disposizioni di principio ed alle definizioni⁽⁹⁾”, segue il Titolo II per la “Procedura passiva⁽¹⁰⁾” - a sua volta suddiviso in

- (9) - L'articolo 1 individua le finalità dell'istituto e stabilisce che il decreto legislativo n. 108 attua nell'ordinamento interno la Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi dell'ordinamento costituzionale e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in tema di diritti fondamentali, nonché in tema di diritti di libertà e di giusto processo. L'articolo 2, come chiarito nel testo, definisce l'ordine europeo di indagine come provvedimento emesso o convalidato dall'autorità competente di uno Stato membro, che viene denominata “autorità di emissione”, per compiere atti specificamente indicati, finalizzati all'acquisizione di elementi di prova, in uno Stato membro detto “Stato di esecuzione”, compresi quelli che sono già nella disponibilità dell'autorità competente dello Stato di esecuzione. Per “autorità di emissione” s'intende qualsiasi autorità competente, secondo l'ordinamento dello Stato di emissione, a disporre l'acquisizione di elementi di prova in un procedimento penale, o a convalidare una richiesta di acquisizione probatoria di una diversa autorità. L'autorità convalidante è tenuta alla trasmissione della decisione giudiziaria e si considera autorità competente. Infine “autorità di esecuzione” s'intende l'autorità competente a riconoscere un ordine europeo di indagine e ad assicurarne l'esecuzione conformemente al presente decreto e alle procedure applicabili in un caso analogo secondo l'ordinamento interno.
- (10) - Il titolo II è dedicato alla disciplina della procedura passiva e al capo I detta regole generali attinenti al procedimento. All'art. 4 sono indicate le attribuzioni del procuratore della Repubblica presso il tribunale capoluogo del distretto del luogo in cui gli atti richiesti con OEI devono essere assunti individuato di regola come competente al riconoscimento e alla esecuzione. Come detto sopra ci si è orientati verso l'identificazione dell'organo competente a ricevere l'OEI nel procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto nel quale l'atto o gli atti debbono essere compiuti. Ragioni legate al rispetto del principio della cosiddetta continuità investigativa giustificano l'assegnazione della competenza al procuratore distrettuale che si è occupato della prima richiesta quando l'OEI è collegato ad una precedente richiesta. Celerità e corretta identificazione dell'organo da parte dello Stato che chiede la cooperazione sottostanno alla serrata disciplina dettata in caso di errata individuazione dell'autorità giudiziaria competente alla ricezione. Al fine d'assicurare una rapida, efficace e coerente cooperazione in materia penale tra gli Stati membri, in ossequio a quanto stabilisce il considerando n. 21 della Direttiva, quando l'attività da eseguire richiede l'autorizzazione del giudice o deve essere compiuta dal medesimo, si prevede che il Procuratore distrettuale trasmetta per l'esecuzione, senza ritardo gli atti al giudice per le indagini preliminari presso il tribunale del capoluogo del distretto. L'intervento del giudice in funzione di controllo è limitato agli atti che per la fase in cui perviene la richiesta impongono la sua deliberazione ed egli deciderà nelle forme della camera di consiglio ai sensi dell'art. 127 c.p.p.

quattro Capi (il I sul procedimento, il II contenente disposizioni specifiche per determinati atti di indagine, il III sulle intercettazioni di telecomunicazioni, il IV sui provvedimenti di sequestro); infine il Titolo III per la “Procedura attiva” - ripartito in due Capi, il I sulla emissione dell’ordine di indagine, il II contenente disposizioni specifiche per singoli atti di indagine. All’interno di ciascun titolo vi è poi una disciplina di dettaglio che si aggiunge a quella contenuta nelle norme a carattere generale.

La necessità di intervenire con una *dettagliata regolamentazione* di attuazione è collegata sia all’esigenza di delineare una disciplina coerente con la nuova configurazione dell’assistenza giudiziaria in materia penale che il legislatore stava portando avanti con altre iniziative, sia a quella di rendere, ovviamente nei limiti di scelta consentiti dalla direttiva stessa, completa e snella la procedura tracciata dall’ordine di indagine europeo.

Sotto il primo profilo, occorre tener presente che la legge 21 luglio 2016, n. 149 conteneva delega al Governo per la compiuta attuazione della Convenzione relativa all’assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell’Unione europea fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000, nonché delega al Governo, da esercitarsi nel più ampio termine di un anno, per la riforma del libro XI del codice di procedura penale, dedicato ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere e il cui complesso di norme è destinato ad operare solo dove non sia prevista una diversa regolamentazione discendente da accordi internazionali.

L’indicazione, contenuta nella legge di delega citata con riguardo alle rogatorie, circa l’autorità giudiziaria competente a ricevere, valutare ed eseguire la richiesta, ha determinato un’analogia scelta in relazione all’OIE. Si è invero ritenuto che sarebbe stato quantomeno singolare individuare un diverso meccanismo di attribuzione della competenza allorché si tratti di Stati appartenenti all’Unione europea, rispetto a quello adottato con riguardo agli altri Stati. La maggiore omogeneità esistente tra i Paesi dell’Unione consiglia, infatti, di snellire ove possibile la procedura e pertanto è sembrato del tutto inopportuno qualsiasi appesantimento della stessa.

Invero, una possibile attribuzione di competenza alla Corte d’appello sarebbe stato in linea con quanto in precedenza stabilito con riguardo al

mandato d'arresto europeo e alla decisione quadro 2008/909/GAI, nondimeno si è ritenuto più coerente seguire quanto previsto per l'assistenza giudiziaria nella nuova versione derivante dalle imminenti modifiche al codice di procedura penale.

Peraltro una simile scelta ha il vantaggio di rendere meno problematica l'individuazione di criteri di determinazione della competenza, anche quando gli atti debbano essere compiuti in distretti diversi: il procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto in cui gli atti, oggetto di ordine di indagine, devono essere eseguiti, è individuato quale organo tenuto al riconoscimento e alla successiva esecuzione dell'ordine. Tuttavia "quando l'autorità di emissione chiede che l'atto sia compiuto dal giudice o quando l'atto richiesto deve essere compiuto, secondo la legge italiana, dal giudice, il procuratore della Repubblica riconosce l'ordine di indagine e fa richiesta di esecuzione al giudice per le indagini preliminari".

L'art. 4 disciplina anche in funzione preventiva eventuali contrasti di attribuzione tra uffici del pubblico ministero stabilendo che, se gli atti vanno compiuti in più distretti, provvede all'esecuzione l'ufficio presso il quale ne vanno eseguiti il numero maggiore ovvero quello che ha ricevuto la prima richiesta⁽¹¹⁾.

Al giudice è attribuito non il ruolo di mero esecutore della richiesta, ma gli è demandato il controllo non meramente formale circa la sussistenza delle condizioni per il riconoscimento dell'ordine di indagine. Sempre sotto il profilo della competenza, ma con riguardo alla procedura attiva, si è scelto di individuare quale autorità legittimata all'emissione dell'OIE quella procedente, con un richiamo espresso anche alla materia delle misure di prevenzione.

(11) - La risoluzione di eventuali conflitti è attribuita al procuratore generale presso la Corte di cassazione. Della potenziale insorgenza del contrasto è data comunicazione all'autorità di emissione, infatti il procuratore della Repubblica che abbia ricevuto l'ordine e lo abbia trasmesso ad altra autorità sul presupposto che ad essa spetti l'esecuzione dell'OIE ha l'obbligo di darne comunicazione all'autorità di emissione. Si ritiene di aver così dato attuazione all'articolo 16 della direttiva, tanto più che, in caso di effettivo contrasto, e nelle more della sua definizione, l'autorità che per prima ha ricevuto l'OIE ha l'obbligo di dare comunicazione del ritardo dell'esecuzione dell'ordine medesimo, in conseguenza del contrasto sollevato. In ogni caso le forme di scambio spontaneo di informazioni sono idonee a garantire l'aggiornamento circa lo stato di esecuzione della richiesta oggetto di OIE.

d. Il ricorso a clausole generali nella disciplina dello strumento: una mutazione genetica?

È stato evidenziato il fatto che la direttiva sull'ordine europeo di indagine penale contiene la più avanzata disciplina sulla raccolta transnazionale delle prove mai espressa dall'Unione Europea. Essa ha il merito di aver introdotto un unico strumento acquisitivo valido per qualsiasi tipo di prova, tale da sostituirsi alle tradizionali rogatorie nonché ai provvedimenti di blocco e di sequestro e al mandato europeo di ricerca delle prove.

Al di là di questo evidente tratto innovativo, la direttiva non sembra possedere un contenuto rivoluzionario. Non ne deriva, infatti, un'unificazione e neppure una compiuta armonizzazione delle legislazioni. Lo scenario di fondo è sempre quello - di tipo orizzontale e non verticale - per cui ciascuno Stato mantiene il proprio diritto delle prove, e in questa prospettiva la direttiva ripropone alcune soluzioni già sperimentate in precedenza.

Se, tuttavia, la si considera nelle sue implicazioni operative, emerge che la direttiva potrebbe avere un effetto molto più profondo: cambiare la conformazione delle prescrizioni in tema di prova previste dal nostro sistema, mutandole da precise regole legislative in principi flessibili il cui contenuto deve essere riempito caso per caso dalla giurisprudenza⁽¹²⁾.

È stato pertanto sottolineato in dottrina che l'autentica forza innovatrice sta nella peculiare conformazione delle sue prescrizioni. Queste ultime, nel postulare il rispetto, al contempo, delle formalità e delle procedure indicate

(12) - È stato osservato in dottrina (Danieli) che tale obiettivo che si colloca perfettamente nelle strategie dell'Unione post- Lisbona, volte ad una progressiva erosione delle competenze dei legislatori nazionali anche in campo penale. Si tratta di una mutazione genetica che presenta in se dei rischi. La direttiva sull'o.e.i. vede la luce in un momento in cui la sovranità nazionale - ossia il valore di cui la lex loci è manifestazione - è in profonda crisi. Non è questa la sede per approfondirne le cause. Tra esse rilevano il superamento del concetto di spazio generato dalla globalizzazione e dalle innovazioni tecnologiche, capaci di ridurre le distanze geografiche e di favorire una sempre più rapida circolazione delle persone e delle informazioni, e il conseguente trasferimento di quote di sovranità dagli Stati nazionali all'Unione Europea, imposto dall'adesione ai Trattati UE. Non stupisce che in un contesto del genere sia nato il mutuo riconoscimento: un criterio che, applicando sul terreno del diritto la logica, di derivazione economica, del libero movimento dei beni e dei servizi, mira ad eludere i confini geografici imponendo a ciascuno Stato di considerare valide ed efficaci le decisioni giudiziarie degli altri Stati, anche se emesse sulla base di norme giuridiche diverse dalle proprie.

dall'autorità di emissione, dei principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato di esecuzione e dei diritti fondamentali delle persone, integrano norme a struttura aperta che vanno riempite di contenuto caso per caso dalle autorità giudiziarie chiamate a raccogliere e a utilizzare le prove. Di qui un evidente mutamento di paradigma.

Con i precedenti strumenti di assistenza giudiziaria le fattispecie probatorie nazionali, come si è visto, possono essere sostituite da fattispecie straniere, le quali però costituiscono sempre regole emesse da un legislatore. Con la direttiva sull'OIE le regole nazionali possono essere disapplicate, per cedere il posto a principi probatori diversi.

Nella nuova procedura, inoltre, vi sono altri riferimenti normativi espressi da clausole generali o principi: viene in rilievo, in primo luogo, il principio di proporzione affermato dall'art. 6, lettera a) della direttiva. Ai fini cioè della minore compressione di diritti e facoltà degli interessati e dell'indagato in particolare all'autorità italiana è affidata la valutazione circa la funzionalità della richiesta e la sua eventuale ridondanza rispetto agli effetti perseguiti. In questa prospettiva andrà considerata la gravità dei reati per cui si procede davanti all'autorità di emissione anche "in concreto".

La dizione rinvia a quanto già espressamente stabilito dall'ordinamento interno in materia di particolare tenuità, parametro assimilabile a quello cui è ancorata nella materia disciplinata dallo schema la valutazione affidata all'autorità di esecuzione.

Ogni volta che l'atto appaia sproporzionato è data comunicazione onde consentire all'autorità di emissione di valutare se insistere nella richiesta o piuttosto di avanzarne diversa sulla base dell'eventuale prospettazione dell'autorità interna. In questo senso la norma va letta in collegamento con quanto stabilito dal successivo art. 10 della direttiva circa la possibilità, all'uopo comunicata, di procedere con un atto diverso parimenti idoneo allo scopo e in ipotesi meno invasivo.

Ancora, l'art. 10 disciplina i casi e le condizioni al ricorrere dei quali l'autorità giudiziaria dispone un atto d'indagine diverso o l'assunzione di un diverso mezzo di prova o di ricerca della prova rispetto a quello indicato dall'autorità dello stato emittente.

Il ricorso a soluzioni probatorie alternative è necessario ove l'atto richiesto non sia previsto dalle leggi dello Stato o quando l'atto di indagine o il mezzo di prova o di ricerca della prova non siano consentiti dalla legge in un caso interno analogo (ipotesi che, per alcuni tipi di prova, indicati specificamente al capo II del d.lgs. 108/2017, possono anche condurre al rifiuto della esecuzione). In tali circostanze, l'art. 10 fa carico all'autorità giudiziaria di verificare se sia possibile ottenere il medesimo risultato attraverso uno strumento probatorio diverso da quello indicato dallo Stato emittente.

L'adozione di una via probatoria alternativa è sempre dovuta quando comporti una minore intrusività nella sfera dei diritti individuali. Prima di dare corso alla soluzione alternativa, rispetto a quella indicata dall'autorità emittente, occorre tuttavia che l'autorità giudiziaria italiana, come detto sopra, informi l'autorità di emissione, per consentirle di ritirare o integrare l'OIE. Lo stesso si richiede nel caso in cui la legge precluda di dare corso all'atto probatorio e non sia possibile escogitare una soluzione alternativa.

e. Come si attaglia il nuovo strumento rispetto alle esigenze fondamentali di cooperazione giudiziaria?

Le due principali esigenze alle quali gli strumenti di cooperazione giudiziaria devono essere funzionali sono essenzialmente quelle di assicurare un'acquisizione tempestiva della prova ed il fatto che la prova ottenuta possa essere spendibile, ossia utilizzabile nel *processo a quo* dalla autorità che ha formulato la richiesta di prova.

L'ordine di indagine europeo contiene una disciplina che soddisfa la prima delle due esigenze e risolve uno dei due principali problemi in materia di cooperazione giudiziaria: quello sui tempi certi nell'ottenimento della collaborazione richiesta. Infatti, l'articolo 4 stabilisce il termine entro il quale deve intervenire l'esecuzione secondo il disposto dell'articolo 12 della direttiva.

Affinché il tutto si svolga con la tempestività attesa dall'autorità di emissione e comunque in tempi ragionevoli (v. Considerando n. 21 della direttiva), è stabilito che al riconoscimento si provveda entro trenta giorni o nel termine eventualmente diverso indicato dall'autorità di emissione, collegato all'evidenza a ragioni di urgenza comunicate dall'autorità di emissione (comma 3 del medesimo articolo 4).

I termini sono mutuati dalla stessa direttiva: trenta giorni dalla ricezione dell'OIE, per la decisione sul riconoscimento o sull'esecuzione; novanta giorni dalla decisione sul riconoscimento, invece, per il compimento dell'atto, con la previsione, in caso di impossibilità di rispettare tale termine, di una consultazione con l'autorità di emissione (vedi art. 6, comma 4).

Del decreto di riconoscimento è data comunicazione alle parti nei limiti in cui sussiste diritto di avviso, altrimenti dove sussiste solo il diritto di assistere all'atto, senza preventivo avviso, la comunicazione è data al momento del compimento dell'atto o immediatamente dopo.

È importante il contenuto del comma 1 dell'art. 6, che stabilisce obblighi di comunicazione all'autorità di emissione quando non possa essere garantita la riservatezza sul contenuto e sui fatti dell'ordine di indagine. Alcuni atti di indagine sono ovviamente destinati alla conoscenza da parte di terzi (si pensi all'assunzione di informazioni) ovvero eseguibili previo avviso, senza che ciò comporti necessariamente il disvelamento del contenuto dell'ordine di indagine o dei fatti per cui procede l'autorità di emissione. Secondo la direttiva (articolo 19, par. 2) la riservatezza è garantita tranne che ai fini e nella misura necessaria all'esecuzione dell'atto di indagine.

Nei casi in cui secondo l'ordinamento interno, quindi, essa non possa essere garantita per le modalità stesse di esecuzione dell'atto richiesto (si pensi ai casi in cui il compimento dell'atto si estrinsechi in un decreto motivato del p.m.) di ciò è data comunicazione con l'atto che attesta l'avvenuta ricezione dell'ordine di indagine.

Con riferimento al tema dell'ammissibilità della prova, la disciplina sull'OIE non contiene una diretta normativa, ma si limita a prevedere che l'autorità di esecuzione si attiene alle formalità e alle procedure espressamente indicate dall'autorità di emissione, salvo qualora la presente direttiva disponga altrimenti, sempre che tali formalità e procedure non siano in conflitto con i principi fondamentali del diritto dello Stato di esecuzione (art. 9 par. 2 della Direttiva n. 41).

La disciplina interna è tuttavia più avanzata, e contiene specifiche disposizioni in materia (di cui agli artt. 33 e 36 del D. Lvo 108/2017).

In particolare, in tema di utilizzabilità è stabilito dall'art. 33 - sia dunque

che l'ordine sia emesso su richiesta o per iniziativa dell'autorità giudiziaria - che le modalità di svolgimento dell'atto siano concordate con l'autorità di esecuzione e che siano indicati espressamente i diritti e le facoltà riconosciute alla difesa. In particolare, la norma risponde alle esigenze di tutela dei diritti della difesa nelle ipotesi in cui sia necessario assumere, per esempio, dichiarazioni da persone residenti o dimoranti all'estero, ovvero altri mezzi di prova; la specificazione appare di sicura utilità anche considerato quanto l'art. 431 c.p.p. stabilisce alla lett. f).

L'articolo 36 contiene espressamente disposizioni sulla utilizzabilità degli atti compiuti e delle prove assunte all'estero. La scelta di non novellare il codice di procedura penale impone che sia data regolamentazione alla destinazione degli atti raccolti all'estero mediante ordine di indagine, nozione estranea al codice di rito che contempla solo le rogatorie internazionali espressamente menzionate dall'art. 431 c.p.p.

Per fornire dunque disciplina equiparabile si stabilisce che «sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento di cui all'articolo 431 del codice di procedura penale:

a) i documenti acquisiti all'estero mediante ordine di indagine e i verbali degli atti non ripetibili assunti con le stesse modalità;

b) i verbali degli atti, diversi da quelli previsti dalla lettera a), assunti all'estero a seguito di ordine di indagine ai quali i difensori sono stati posti in grado di assistere e di esercitare le facoltà loro consentite dalla legge italiana».

Quanto alla prova dichiarativa raccolta mediante ordine di indagine nella fase delle indagini essa è sottoposta al medesimo regime di lettura stabilito dall'art. 512-*bis* c.p.p. per la prova raccolta mediante rogatoria.

Il riferimento agli atti non indicati ciati dall'art. 431 c.p.p. è volto a chiarire che il regime di cui all'art. 512-*bis* c.p.p. riguarda le informazioni raccolte dal pubblico ministero in corso di indagine o dal giudice dell'udienza preliminare ai sensi dell'art. 422 c.p.p., non anche ovviamente gli atti assunti in incidente probatorio che sono in contrario raccolti nel fascicolo del dibattimento anche quando assunti mediante ordine di indagine (lettera b) del comma 1 del medesimo art. 36 in esame).

f. *In che cosa si concretizza, dunque, l'OIE?*

L'ordine di indagine europeo è il provvedimento emesso dall'autorità giudiziaria - o dall' autorità amministrativa e convalidato dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea, per compiere atti di indagine o di assunzione probatoria che hanno ad oggetto persone o cose che si trovano nel territorio dello Stato (per gli ordini cosiddetti *passivi*) o di altro Stato membro dell'Unione (per gli ordini attivi) ovvero per acquisire informazioni o prove che sono già disponibili.

8. La procedura attiva

a. *Chi può emettere l'OIE e come va trasmesso?*

L'OIE può essere emesso nella procedura attiva (cioè promossa da autorità giudiziaria italiana) dal Pubblico ministero o dal Giudice che procede, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, in un procedimento penale o in un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale (art. 27 del Decreto Legislativo n. 162).

Sono disciplinate inoltre le facoltà di emettere un ordine di indagine su richiesta della difesa nonché le indicazioni obbligatorie ai fini della esecuzione che garantiscano l'utilità probatoria dell'ordine e gli avvisi ai difensori dell'avvenuta esecuzione.

L'art. 27 individua l'autorità giudiziaria legittimata ad emettere l'OIE in base alla fase in cui si trova il procedimento al momento dell'emissione dell'ordine e più precisamente con riguardo all'atto o agli atti da compiere. Si stabilisce cos che nella fase delle indagini preliminari, qualora venga chiesto il compimento di attività di indagine, l'OIE venga emesso dal pubblico ministero titolare delle stesse. Parimenti, dopo l'esercizio dell'azione penale sarà il giudice che procede a provvedere alla relativa emissione ovvero il giudice dell'udienza preliminare. Analogo potere è attribuito al tribunale nel procedimento per l'applicazione di misura di prevenzione.

Se la natura giurisdizionale di siffatto procedimento appare ormai indiscutibile, nondimeno la precisazione è sembrata utile al fine di evitare incertezze riservando espressamente siffatta possibilità all'autorità giudiziaria.

In maniera tendenzialmente speculare rispetto alla procedura passiva sono stabilite le condizioni per l'emissione dell'ordine, in sintonia con quanto disposto dalla direttiva si stabilisce che l'OIE non può essere emesso per atti che non potrebbero essere compiuti in un caso interno analogo: l'ordine è emesso per il compimento di un atto o l'assunzione di una prova alle condizioni stabilite dalla legge italiana, cos scongiurando ogni pericolo che si voglia aggirare tramite l'OIE limiti o vincoli posti dal diritto interno. Per le intercettazioni telefoniche che devono eseguirsi con l'assistenza tecnica dell'autorità giudiziaria di altro Stato membro, l'emissione dell'OIE è sempre riservata al Pubblico Ministero, pur essendo l'attività di ricerca della prova basata su un provvedimento interno adottato dal GIP (arg. *ex* art. 43 del Decreto Legislativo citato).

Prendendo spunto dalla Direttiva (art. 1, par. 3) che ha dato espressamente rilievo alla figura dell'imputato e dell'indagato quali soggetti direttamente interessati all'emissione dell'OIE, si è approntata una disciplina *ad hoc* che regola la possibilità di attivare tale procedura su richiesta della difesa (art. 31 del citato Decreto Leg.). Peraltro, anche l'imposizione di un decreto motivato in caso di rifiuto, ha una sua precisa rilevanza nella dinamica processuale; ben vero che non è finalizzato a consentire una qualsivoglia forma di impugnazione, ma permette di far valere comunque l'eventuale mancanza di giustificazione del rifiuto. Se la richiesta interviene nel corso del dibattimento o comunque quando un giudice è investito del procedimento questi vi provvede con ordinanza. Le investigazioni difensive sono in contrario escluse posto che queste palesemente esulano dall'operatività dell'OIE.

Per quel che attiene al profilo della procedura, si è scelto di evitare nella trasmissione e ricezione dell'OIE, qualsiasi passaggio attraverso autorità centrali optando per la trasmissione diretta tra le autorità giudiziarie interessate. Nel caso in cui insorgano difficoltà relative alla comunicazione e alla trasmissione delle richieste l'autorità giudiziaria può avvalersi dell'ausilio del Ministero della Giustizia. Con riguardo poi alla tutela dei diritti dei soggetti coinvolti nel pro-

cedimento nel quale l'attività compiuta verrà utilizzata, si è scelto, nell'ambito delle possibilità offerte dalla Direttiva, di consentire l'impugnabilità della decisione dell'autorità giudiziaria circa il riconoscimento e l'esecuzione in particolare prevedendo la possibilità - ove il diritto interno non contempli altri specifici mezzi - di promuovere opposizione davanti al giudice. Si tratta di una grande novità rispetto al sistema preesistente fondato sulle rogatorie.

b. Come si redige un ordine di indagine europeo?

La Direttiva n. 41 ha espressamente previsto l'adozione di una modulistica comune, per evidenti ragioni di omogeneizzazione che richiedono comuni standard legali e formali. La suddetta modulistica è stata allegata anche al D. L.vo 108/17. Il modulo A riguarda la redazione dell'OIE e, dovendo essere onnicomprensivo, è piuttosto lungo (dieci pagine in Gazzetta Ufficiale). In attesa di un auspicabile modello in Word elaborato dal Ministero della Giustizia, il suggerimento è il seguente: conviene convertire il modello allegato da PDF in WORD. Una volta riempito il modello, si ritiene che possano essere eliminate le parti non necessarie nel caso specifico. Ciò renderà più agevole la consultazione del documento evitando altresì inutili spese di traduzione.

c. Può partecipare l'autorità emittente all'esecuzione di un OIE e come si acquisiscono le prove raccolte?

L'art. 8 (29 per la procedura attiva) disciplina espressamente la partecipazione diretta dell'autorità di emissione alla raccolta del dato investigativo o della prova. È consentito allo scopo di costituire una squadra investigativa comune. Se si agisce invece fuori dell'ambito, già regolamentato dal decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34 la norma demanda all'accordo tra autorità di stabilire le modalità di materiale esecuzione dell'OIE, nel caso è disciplinato lo *status* e la responsabilità dei funzionari stranieri impiegati in territorio nazionale secondo quanto già previsto dal citato decreto legislativo n. 34/2016.

In conformità con l'art. 13 della direttiva, l'art. 12 stabilisce che le prove acquisite, così come quelle già in possesso dell'autorità giudiziaria, siano da questa trasferite all'autorità competente dello Stato di emissione «senza ritardo».

Non si prevede un termine ma la locuzione «senza ritardo» indica di per sé l'assenza di qualsiasi iato tra acquisizione e trasferimento. Nel comma 2 si prevede la possibilità che il trasferimento avvenga attraverso consegna immediata alle autorità competenti dello Stato di emissione che partecipino all'esecuzione dell'OIE a norma dell'art. 8. Il comma 4 contempla poi la possibilità - su esplicita richiesta dell'autorità di emissione, e dopo averla consultata - di trasferire oggetti, documenti e dati pertinenti a un procedimento interno. In questo caso, tuttavia, il trasferimento è già di per sé solo temporaneo, essendo previsto che esso abbia luogo a condizione che tali oggetti, documenti o dati vengano restituiti appena non siano più necessari nello Stato di emissione, oltre che in qualsiasi altro momento od occasione concordati tra l'autorità di emissione e l'autorità giudiziaria.

d. Per emettere un ordine di indagine europeo va rispettato il principio della doppia incriminabilità? Quali sono le altre possibili cause di rifiuto?

È previsto il rispetto del principio di doppia incriminabilità tra i motivi di rifiuto della sua esecuzione (art. 10, comma, 1 lett. f) del Decreto Leg.), ma vi sono richieste che vanno comunque evase, nei casi aventi ad oggetto prove dal contenuto semplice e già disponibili nello Stato richiesto (art. 9, comma 5), come per i verbali di prove di altro procedimento, di audizione di persona informata e, in generale, quando trattasi di atti non incidenti sulla libertà personale dell'individuo. Inoltre, un'importante deroga al principio sussiste quando l'autorità giudiziaria sta procedendo per categorie di reati specificamente indicati (art. 11).

Dunque, se l'OIE concerne alcuni tipi di prova, l'esecuzione da parte dell'autorità giudiziaria è dovuta, senza doversi effettuare una verifica su soluzioni diverse da quelle indicate dall'autorità emittente.

In sostanza, se, in linea generale, una verifica sulla possibilità di fare ricorso a un atto meno intrusivo, a parità di risultato investigativo o probatorio, è sempre ammessa, per gli ambiti specificamente indicati nel comma 5 dell'art. 9 l'autorità giudiziaria italiana deve, al contrario, dare seguito all'OIE emesso da altro Stato dell'Unione europea senza operare alcun controllo di proporziona-

lità: ci troviamo di fronte ad atti investigativi o prove che, in sostanza, devono sempre essere resi disponibili.

Va rimarcato che, per questi tipi di atti, l'art. 11 prevede non si possa opporre il rifiuto in base alla mancanza del requisito della doppia incriminazione.

Quanto alle altre clausole di rifiuto si è scelto di seguire quasi alla lettera la previsione della direttiva, salvo le modifiche necessarie per rendere la disciplina compatibile con l'ordinamento italiano⁽¹³⁾.

Il rifiuto legato alla mancanza del requisito della doppia incriminazione, non opera mai per le ipotesi criminose espressamente elencate all'art. 11. Quest'ultimo riproduce la lista delle aree penali che, a partire dalla decisione quadro sul mandato di arresto europeo, sono sempre state esentate dalla verifica sulla doppia incriminazione (sempre che il fatto sia punito nello Stato di emissione con una pena non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione o con una misura di sicurezza detentiva).

(13) - L'incompletezza non emendata dell'OEI o le contraddizioni in esso contenute con riguardo all'atto richiesto ne rendono impossibile l'esecuzione e quindi costituiscono motivo di rifiuto (si veda l'articolo 16 § 2 lettera a) della direttiva). Quanto al riferimento alle immunità (lettera b) dell'art. 10) il rifiuto consegue all'impossibilità di rimuoverla da parte dell'autorità italiana; la previsione va collegata a quanto stabilito dall'art. 9 che prevede: "Se per il compimento dell'atto oggetto dell'ordine di indagine è necessaria autorizzazione a procedere, il procuratore della Repubblica ne fa tempestiva richiesta". Tale ultima disposizione è coerente con la previsione di cui al § 5 dell'articolo 11 della direttiva che attribuisce all'autorità di esecuzione la richiesta relativa a condizione che la revoca dell'immunità dipenda dallo stesso stato di esecuzione. Da qui il richiamo all'autorizzazione a procedere come disciplinato dal codice di procedura penale (art. 343 e 344). La riserva per la sicurezza nazionale è formula ampia idonea a ricomprendere le singole evenienze oggetto di descrizione casistica alla lettera b) dell'articolo 11 della direttiva. La lettera d) è idonea a disciplinare i casi di *ne bis in idem*, regolati nel diritto interno dall'art. 649 c.p.p.; la locuzione usata nel testo ricalca quella analoga contenuta nel d.lgs. n. 36 del 2016 attuativo della decisione quadro 829/2009. Quanto alla lettera f), si rileva che per l'ordinamento interno il fenomeno che un fatto non sia previsto come reato ovvero che non sia superata la soglia prevista per la punibilità è del tutto analogo (si veda la lettera h) dell'articolo 11 della direttiva). La lettera f) dell'art. 10 dello schema di decreto accorpa in un'unica previsione le lettere g) e h) dell'art. 11 della direttiva che danno entrambe luogo a una mancanza di previsione di punibilità. La norma contempla, quindi, quale motivo di rifiuto che «il fatto per il quale è stato emesso l'ordine di indagine non è punito dalla legge italiana come reato, indipendentemente dagli elementi costitutivi o dalla qualificazione giuridica individuati dalla legge dello Stato di emissione, salvo quanto disposto dagli articoli 9 comma 5 e 11». Sono cioè fatte salve le ipotesi delittuose indicate all'allegato D alla direttiva.

Come già evidenziato, inoltre, che il rifiuto per carenza della doppia incriminazione non è invocabile per gli atti probatori di cui all'art. 9 comma 5, vale a dire per quelle ipotesi in cui all'autorità giudiziaria italiana non è consentito il ricorso a un atto probatorio alternativo rispetto a quello indicato dall'autorità dello Stato emittente. Una speciale ipotesi di deroga alla doppia incriminazione è contemplata al comma 2 dell'art. 10, ove si prevede, in coerenza con le altre fonti in materia di mutuo riconoscimento, che la diversità nella legislazione in ambito tributario, valutario o doganale non possa costituire motivo di rifiuto dell'esecuzione dell'atto.

Con riguardo a fatti commessi anche parzialmente in Italia e che non "costituiscono" reato, tuttavia perseguibili nello Stato di emissione, sul presupposto della sussistenza di giurisdizione extraterritoriale (lettera e) dell'articolo 11, (per la quale è evidente l'errore di traduzione in italiano della direttiva, che menziona pacificamente lo Stato di esecuzione e non lo Stato di emissione) si è prescelto di fornire la cooperazione richiesta, e l'ipotesi non è quindi menzionata tra i motivi di rifiuto. La previsione della sussistenza di una giurisdizione extraterritoriale e quindi della verosimile gravità e politicità del reato induce fondatamente a ritenere che nel caso l'assistenza non possa essere rifiutata; si pensi per es. ad atti prodromici o iniziali in materia di terrorismo che in ipotesi non siano perseguibili in Italia perché non assurgono alla soglia del tentativo punibile. La previsione di cui al par. 5 dell'articolo 5 della direttiva è trasposta al comma 3 dell'articolo 9 del decreto; l'impossibilità di eseguire l'attività richiesta anche con altro atto ugualmente idoneo allo scopo è prevista come motivo di rifiuto; il motivo interviene tuttavia solo all'esito delle opportune consultazioni tra autorità onde concordare l'eventuale adozione di uno o più atti equipollenti.

Un'ulteriore ragione di rifiuto concerne il rischio che i diritti fondamentali della persona coinvolta siano posti a repentaglio. La norma alla lettera e) impone all'autorità giudiziaria di verificare che non sussistano fondate ragioni per ritenere che l'interessato possa essere sottoposto ad atti che configurano una grave violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato, dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea o dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta

dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Infine, anche ove sia ravvisabile una causa di rifiuto, è fatto carico all'autorità giudiziaria italiana di avvertire in via preventiva l'autorità dello Stato emittente.

Una previsione assimilabile al rifiuto è predisposta - in coerenza a quanto consentito dalla direttiva - per i casi nei quali l'OIE non sia stato emesso da un'autorità giudiziaria o da esso convalidata, nel caso, infatti, è previsto che l'OIE sia restituito (art. 10 comma 3; la previsione discende da quanto stabilito dall'art. 1, par. 1).

e. L'impugnazione dell'OIE

L'art. 13, corrispondente all'art. 14 direttiva, disciplina la materia delle impugnazioni⁽¹⁴⁾. Anche questa è una novità fondamentale per l'impatto nell'or-

(14) - Nei casi in cui sia stata data comunicazione del decreto di riconoscimento, con riguardo cioè agli atti per i quali l'ordinamento interno prevede sia dato avviso è prevista la possibilità di una opposizione. Il mezzo è a disposizione della persona sottoposta a indagini, dell'imputato e del loro difensore per dedurre la sussistenza di motivi di rifiuto. Si tratta di una garanzia minima, ritenuta tanto più opportuna in quanto non è prevista, di regola (salvo i casi di atto del giudice o che il giudice deve autorizzare), una competenza giurisdizionale circa il vaglio sui requisiti positivi o negativi (l'assenza, appunto, di motivi di rifiuto) del riconoscimento ed esecuzione dell'OIE, né, comunque, altra impugnazione al riguardo. In contrario quando il giudice è coinvolto ai sensi dell'art.5 nell'esecuzione dell'atto questi provvede anche su richiesta delle parti nel corso della camera di consiglio all'annullamento del decreto di riconoscimento se ne difettano presupposti e condizioni. L'impugnazione non ha effetto sospensivo. Nondimeno, in linea con quanto consente la direttiva (art. 13, § 2), se l'impugnazione è proposta prima del trasferimento dell'atto d'indagine o della prova, il trasferimento può essere sospeso se da esso possa derivare un danno ai soggetti coinvolti dall'atto.

Con riguardo ai sequestri la facoltà di impugnazione con riguardo, va ribadito, ai presupposti del riconoscimento è più ampia. Ciò si spiega in ragione del fatto che all'indagato, come al terzo che vanta diritti sulla cosa oggetto di vincolo, l'ordinamento interno riconosce il diritto al riesame e all'appello, in caso di diniego di restituzione. I provvedimenti relativi sono ricorribili per cassazione. Da qui dunque la scelta di estendere la facoltà di ricorso in sede di legittimità anche avverso l'ordinanza resa all'esito dell'opposizione e ciò al fine di adeguare le modalità previste in tema di impugnazioni dal diritto interno all'atto richiesto dall'estero.

Quando in contrario il sequestro è disposto all'estero su richiesta dell'autorità italiana è fatta salva l'impugnazione mediante riesame avverso l'ordine di indagine, provvedimento esplicito dell'autorità giudiziaria italiana, davanti alla quale va fatta valere ogni contestazione circa la sussistenza delle condizioni legittimanti l'adozione e il mantenimento della misura, secondo gli orientamenti già espressi dalla giurisprudenza nazionale che in tema di richiesta di assi-

dinamento interno: al fine di non sottrarre del tutto a qualsivoglia controllo di legittimità gli atti esecutivi si è ritenuto necessario prevedere che, ove l'atto non sia altrimenti impugnabile contro lo stesso può essere proposta opposizione davanti al giudice. Le ragioni di merito dell'OIE possono essere contestate soltanto davanti all'autorità di emissione (vale a dire, come recita la direttiva, «mediante un'azione introdotta nello Stato di emissione»). L'ordinamento interno non contempla mezzi di impugnazione diretta degli atti di indagine. Le questioni afferenti alle nullità e inutilizzabilità attengono al merito dell'atto assunto e come tali vanno fatte valere con i mezzi predisposti nell'ordinamento dello Stato di emissione.

f. A quali autorità nazionali va comunicato l'ordine di indagine europeo?

La comunicazione dell'OIE va data anche alla Direzione Nazionale

senza giudiziaria all'estero per l'esecuzione di un sequestro probatorio, secondo il vecchio modello rogatorio, postulava comunque un provvedimento implicito dell'autorità locale. Con lo schema di decreto in esame, in contrario, il provvedimento di sequestro si individua nello stesso ordine di indagine. In ogni caso, quando l'impugnazione è stata esperita con successo, l'autorità giudiziaria è tenuta a portare a conoscenza di ciò l'autorità di emissione, affinché questa ne tenga conto nelle proprie valutazioni. L'art. 14, che attua senza particolari varianti l'art. 15 direttiva, autorizza l'autorità giudiziaria a rinviare il riconoscimento o l'esecuzione dell'OIE quando l'uno o l'altra possono interferire con lo svolgimento di un procedimento penale interno. Questa salvaguardia della priorità delle esigenze giudiziarie interne - già ben nota alla tradizionale assistenza giudiziaria - è qui prevista sotto due specie, vale a dire: a) se l'esecuzione dell'OIE può pregiudicare un'indagine o un procedimento penale in corso nello Stato; b) se gli oggetti, i documenti o i dati in questione sono utilizzati nell'ambito di un procedimento penale, fino a quando non siano più necessari a tale scopo. La decisione di rinvio - che indica i motivi e, possibilmente, la durata del rinvio - va portata a conoscenza dell'autorità di emissione. Il tempo indicato in direttiva come "ragionevole" è collegato nello schema di decreto alle necessità della durata dell'indagine preliminare, nei limiti ragionevolmente della "riservatezza". L'avvenuta *discovery*, anche anteriore all'avviso di chiusura delle indagini, dovrebbe adeguatamente guidare l'operatore interno a questi fini. Utile in questo senso è lo scambio di informazioni a livello investigativo; in ogni caso, cessato il motivo del rinvio, l'autorità giudiziaria deve disporre l'esecuzione dell'OIE, informandone ancora l'autorità di emissione. Non è stata data autonoma attuazione dell'art. 16 della direttiva in quanto ricognitivo degli obblighi di informazione dell'autorità giudiziaria nei confronti dell'autorità di emissione e disciplinati separatamente laddove previsti per singole attività. Analogamente con riguardo alla "riservatezza" valgono evidentemente le norme poste a tutela del segreto investigativo contemplate dal codice di procedura penale (art. 329 c.p.p.).

Antimafia e Antiterrorismo quando si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* del codice di procedura penale (art. 27). Stranamente non è prevista la trasmissione di copia al Ministero (prevista invece per OIE passivo dall'art. 4). Probabilmente tale adempimento è ancora coperto dalla disposizione dell'art. 204-*bis* disp. Att. Cpp ma si veda sul punto anche la circolare del Ministero della Giustizia. Il D L.vo non prevede espressamente la comunicazione ad Eurojust. Peraltro, l'art. 7, comma 3, L. 41/05 prevede un obbligo di informativa in capo al Procuratore della Repubblica che procede ad indagini relative a reati rientranti nel perimetro di competenza di Eurojust (ed Europol) e che coinvolgano almeno due Stati membri dell'Unione europea, o un Paese terzo. Tale previsione è peraltro inserita anche in alcuni protocolli di intesa tra il Desk italiano e autorità nazionali (vedasi da ultimo il Protocollo concordato con la D.N.A. a Roma il 5 luglio 2017 in materia di terrorismo). Si può, pertanto, ritenere che la trasmissione dell'OIE al membro nazionale italiano, nei casi di indagini transnazionali, abbia un valore equipollente ad ogni altra comunicazione. Inoltre, ai sensi della decisione n. 426 del 2009 del Consiglio, al membro nazionale italiano va data informazione nei casi che preludono a un possibile conflitto di giurisdizione, nei casi di costituzione di squadre investigative comuni, nelle indagini in materia di terrorismo internazionale (per questa materia, vedasi la Decisione quadro n. 471 del 2005).

g. Come individuare le autorità competenti straniere per l'esecuzione dell'ordine di indagine europeo?

Preliminarmente sarà necessario verificare se il Paese dell'esecuzione abbia implementato la legislazione in materia (ciò è possibile consultando sul sito della rete giudiziaria europea www.ejn-crimjust.europa.eu la seguente funzione "*Status of implementation in the Member States of EU Legal Instruments?*"). Una volta accertata l'avvenuta trasposizione della direttiva, si potrà utilizzare la funzione ATLAS per individuare l'autorità competente. Qualora il Paese Membro non abbia ancora implementato la Direttiva, potranno continuare ad essere utilizzati gli strumenti in vigore precedentemente al 22 maggio 2017 (rogatorie) utilizzando anche il Desk italiano di Eurojust (nell'ambito dei reati di competenza), per l'inoltro delle richieste di assistenza alle competenti autorità.

Comunque, i punti di contatto della rete europea in Italia e i corrispondenti nazionali di Eurojust (entrambi presso le Procure Generali competenti territorialmente) potranno essere di supporto.

L'assistenza di Eurojust, nell'ambito dei reati di competenza, è certamente da riconoscersi in virtù dell'art. 3 della sua decisione istitutiva, che prevede un possibile intervento dell'organismo per agevolare l'esecuzione degli strumenti di cooperazione giudiziaria penale, anche quando sono basati sul principio del mutuo riconoscimento.

Nella pratica si può prevedere, tenuto conto della tecnica normativa usata dal legislatore europeo nella Direttiva n. 41, basata spesso su clausole generali, che molteplici potranno essere i momenti di dialogo tra autorità emittente ed autorità destinataria dell'OIE.

Rispetto a queste "finestre di consultazione", il Desk italiano di Eurojust potrà svolgere la sua consueta attività di mediazione giuridica e di facilitazione. Ad esempio, per agevolare la soluzione di problematiche attinenti:

- l'esistenza delle condizioni per il riconoscimento dell'OIE e con riguardo al principio di proporzionalità;
- la proposta dell'autorità di esecuzione per il ricorso ad un mezzo di ricerca della prova meno intrusivo;
- la partecipazione alla fase esecutiva;
- le modalità di esecuzione e il trasferimento delle prove;
- il rinvio del riconoscimento o dell'esecuzione, specie qualora l'autorità destinataria ritenga che l'esecuzione dell'ordine possa essere di pregiudizio a indagini in corso;
- l'esecuzione di specifici atti di indagine (artt. 16-26);

b. Chi sostiene le spese per l'esecuzione di un OIE?

In linea di massima le spese sono sostenute dallo Stato di esecuzione (cfr. art. 15 del Decreto). Possono essere condivise con lo Stato di emissione quando si tratti di spese di rilevante entità (art. 15 e 33). Ulteriori specificazioni sono previste in tema di trasferimento temporaneo (art. 17, 37 e 38) ed intercettazioni (art. 23 e 43).

9. La procedura passiva: gli adempimenti

a. *Quali sono i presupposti per il riconoscimento dell'ordine di indagine pervenuto da altra autorità giudiziaria?*

Il D. L.vo non indica espressamente i presupposti per il riconoscimento, ma esclusivamente i motivi che possono determinare il rifiuto (art. 10), l'esistenza dei quali andrà verificata dal titolare della pratica.

b. *Come regolarsi quando l'ordine europeo di indagine attiene a fatti oggetto di procedimento aperto anche in Italia?*

Nel caso di indagini parallele (riguardanti lo stesso fatto) o comunque connesse, la ricezione di un OIE potrà determinare l'iniziativa della costituzione di una squadra investigativa comune. Peraltro, poiché destinatario dell'OIE è la Procura distrettuale mentre, in ipotesi, il procedimento parallelo potrebbe essere aperto presso una Procura circondariale, sarà importante che vi sia una verifica da parte del Procuratore Distrettuale, raccordandosi con il Procuratore circondariale competente, della esistenza di procedimenti in essere o sulla opportunità, se del caso, di aprire un nuovo procedimento. È chiaro che la costituzione di una squadra comune non ha come presupposto necessario la richiesta di partecipazione all'esecuzione dell'autorità di emissione (art. 8). In casi del genere è comunque fortemente auspicabile l'intervento del Desk italiano di Eurojust, che può assicurare proprio in tali situazioni l'ottimale coordinamento investigativo sovranazionale ed il propedeutico scambio informativo necessario ad verificare i presupposti costitutivi della squadra.

10. Le singole misure che possono essere disposte con un ordine di indagine europeo. La disciplina delle intercettazioni

Il capo II disciplina, sul versante passivo, singoli atti di indagine o di acquisizione probatoria oggetto dell'OIE. Una peculiare attenzione è stata dedicata,

in linea con quanto emerge dalla Direttiva, alla scelta di individuare per certi tipi di atti di indagine, come il trasferimento temporaneo di persone detenute e l'audizione mediante videoconferenza o teleconferenza, le necessarie disposizioni supplementari, peraltro, in larga parte fornite dall'OEI.

Per i limitati fini di tale trattazione verrà fatto un cenno solo alle norme che disciplinano speciali tecniche investigative.

Gli articoli 21 e 22 disciplinano, rispettivamente le operazioni sotto copertura e le "consegne controllate". Il decreto dà attuazione alle rispettive previsioni della direttiva stabilendo che alle condizioni e nei casi già contemplati dalla legislazione vigente, il procuratore della Repubblica possa, su richiesta e previ accordi sulle modalità operative, omettere o ritardare gli atti di arresto o di sequestro. Si tratta di materia regolata, con riguardo a categorie di reati particolarmente gravi dalla legge 16 marzo 2006, n. 146, modificata per quanto qui rileva dalla legge 13 agosto 2010, n. 136. Quest'ultimo intervento legislativo come noto è stato assunto nell'ambito del contrasto alla criminalità mafiosa e ha abrogato le analoghe disposizioni già contenute nel testo unico in materia di stupefacenti, ambito di elezione delle "consegne controllate".

La previsione è limitata quindi ai soli casi nei quali l'ordinamento interno già consente le attività investigative in esame e nel rispetto della norma nazionale.

La direttiva prevede che le modalità pratiche dell'atto di indagine sono convenute tra le autorità competenti. Il diritto di azione di direzione e di controllo spetta all'autorità di esecuzione. Si è, inoltre, ritenuto opportuno richiamare espressamente l'ufficio competente a provvedere sulla richiesta. Ufficio che è stato individuato in quello del procuratore presso il tribunale del capoluogo del distretto nel quale l'atto o gli atti debbono essere compiuti. L'individuazione del procuratore della Repubblica quale soggetto destinato al riconoscimento dell'OIE non incide sulle modalità pratiche di esecuzione degli atti in questione affidati alle singole autorità di polizia.

Il capo III del titolo II del decreto contiene la disciplina delle intercettazioni di telecomunicazioni. Trattasi di un settore assai delicato già disciplinato dalla Convenzione di Bruxelles del 2000 e che tuttavia deve essere declinato tenendo conto di un quadro tecnologico radicalmente mutato negli ultimi quindici anni.

La direttiva 2014/41/UE, agli artt. 30 e 31, riprende la distinzione della convenzione del 2000 fondata sulla necessità o meno che si renda necessaria - ai fini di eseguire l'attività di intercettazione di telecomunicazioni - l'assistenza tecnica di un altro Stato membro, indipendentemente dal luogo in cui si trovi la persona da intercettare, senza tuttavia rimarcare la rilevanza nei termini espressi dalla Convenzione del 2000. Non contiene viceversa nelle sue premesse, una dettagliata "specificata" tecnica quale quella presente nella "relazione esplicativa" sulla convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea⁽¹⁵⁾.

(15) - La relazione del 2000 parte dal presupposto che uno Stato possieda o meno l'elemento tecnico decisivo per procedere ad intercettazione, ossia una "stazione di ingresso" e che quindi potrebbe anche non essere in grado tecnicamente di procedere direttamente all'intercettazione delle telecomunicazioni effettuate o ricevute dal proprio territorio.

In caso di non disponibilità di una "stazione di ingresso", l'alternativa ipotizzata era:

- la richiesta di assistenza ad altro Stato dotato di idonea stazione;
- la procedura del cosiddetto "telecomando" (Tale «telecomando» consente a un paese di trasmettere a distanza un ordine di intercettazione su una stazione d'ingresso situata al di fuori del suo territorio.) Una procedura che avrebbe potuto essere affidata alla (o alle) società («fornitori di servizi» nella convenzione) distributrice, nei vari territori nazionali, del servizio di telecomunicazioni satellitare, con l'obbligo per la stessa di eseguire gli ordini di intercettazione legalmente richiesti dalle autorità competenti.

A distanza di quindici anni l'evoluzione tecnologica è tale per cui il quadro generale è profondamente diverso, anche se a tutt'oggi esistono ancora Stati che potrebbero presentare criticità in relazione alla disponibilità di "stazioni di ingresso".

Prima di esaminare nel dettaglio le "risposte" elaborate, è opportuno descrivere lo "stato dell'arte" sul tema, alla luce delle indicazioni della giurisprudenza e della dottrina. Solo dopo avere chiarito tali aspetti, ha, in effetti, un senso verificare la correttezza e completezza delle soluzioni adottate, considerando le possibilità "logiche" che si presentano all'interprete (escludendo, ovviamente, il caso di intercettazioni in Italia tra utenze italiane, che non interessa in questa sede).

La chiave di lettura del problema deve essere attualmente individuata nel fatto che il gestore nazionale di riferimento per le utenze interessate (da utilizzare quale "stazione di ingresso") abbia efficaci accordi di *roaming* con altri gestori esteri.

Proprio per non vincolare la disciplina a elementi potenzialmente e rapidamente "superati" sul piano tecnico, si è deciso di non includere nello schema di decreto legislativo definizioni che - in effetti - non sono contemplate neppure dal testo della direttiva.

È tuttavia opportuno, nella presente sede illustrativa, precisare che per "indirizzo di comunicazione utilizzato sul territorio italiano" deve intendersi un'identità tecnica di rete in grado di fruire dei servizi di comunicazione elettronica erogati dalla rete pubblica di comunicazioni o da risorse di connettività allocate in Italia; in particolare poi per "assistenza tecnica richiesta per effettuare l'intercettazione delle competenti autorità nazionali" deve intendersi la richiesta

Le disposizioni in tema di intercettazioni ed acquisizione dei dati esterni relativi al traffico comunicativo è stata articolata su quattro distinte ipotesi: due per la procedura passiva (articoli 23 e 24), a seconda che sia necessaria l'assistenza tecnica dello Stato o che debba procedersi solo alla notifica della attività imminente o in corso; due per la procedura attiva (articoli 43 e 44) ugualmente distinte (assistenza o mera notifica) sulla base della necessità o meno della collaborazione tecnica dello Stato membro richiesto⁽¹⁶⁾.

finalizzata ad assicurare la prestazione di intercettazione, secondo le modalità definite dall'Autorità procedente, da effettuarsi su identità tecniche di rete che fanno accesso a reti di telecomunicazioni di gestori riferibili ad un altro Stato.

In sostanza, non può essere ravvisata la necessità di "assistenza tecnica richiesta per effettuare l'intercettazione delle competenti autorità nazionali" nel caso in cui l'utenza mobile oggetto dell'intercettazione sia riferibile ad un gestore telefonico che abbia stipulato accordi di roaming tali da assicurare in automatico il trasferimento delle comunicazioni sul territorio dello Stato nel quale l'atto deve essere eseguito.

- (16) - L'art. 23 è rubricato "Intercettazione di telecomunicazioni con l'assistenza tecnica della autorità giudiziaria italiana".

Alla richiesta di assistenza tecnica proveniente dall'autorità giudiziaria dello Stato membro dell'Unione corrisponde il riconoscimento, previo vaglio di ammissibilità, secondo le disposizioni del diritto interno (accanto agli articoli 266 e ss. c.p.p., l'ordinamento contempla modalità di autorizzazione delle operazioni su presupposti meno penetranti in caso di criminalità organizzata sia mafiosa che terroristica) del procuratore del capoluogo di distretto individuato sulla base del luogo di residenza, di domicilio o di dimora della persona da intercettare (art. 23, comma 1). Nel caso in cui tali dati non siano conosciuti, provvede il procuratore del capoluogo di distretto del luogo nel quale è ubicata l'utenza fissa da sottoporre ad intercettazione. Ove si tratti di utenza mobile, provvede il procuratore del luogo in cui l'utenza risulta prevalentemente utilizzata. In ogni altro caso provvede il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma. Si è per tal via evitato di derogare alla disciplina delle attribuzioni stabilita in termini generali dall'art. 4, con una valutazione legata sia alla presumibile delicatezza della richiesta, in relazione alle tipologie di reato in fase di accertamento, sia alla necessità di coordinamento con indagini in corso sul territorio nazionale, quantomeno a livello distrettuale, e di garantire una risposta tempestiva. Non è dubbio che il criterio del "prevalente utilizzo" non esprime, apparentemente, un'assoluta univocità; nondimeno, si deve ricordare che si tratta di un criterio applicabile a fronte dell'utilizzo di un'utenza mobile in uso a un soggetto fisicamente non "radicato" sul territorio o addirittura non individuato o individuabile. Se la richiesta viene comunque inoltrata all'a.g. italiana, ciò non potrà che dipendere da elementi verosimilmente documentali (es. tabulati di utenze estere) dai quali risulterà una correlazione tra l'utenza oggetto della richiesta ed il territorio nazionale. Un dato sulla base del quale sarà quindi possibile fornire una valutazione su base oggettiva. Una volta riconosciuto l'ordine di indagine contenente la richiesta di intercettazione, il procuratore verifica puntualmente che siano indicati gli ele-

La disciplina introdotta tiene conto del fatto che in alcuni casi non si presenta la necessità di avvalersi della collaborazione “tecnica” di un altro Stato. Ciò accade:

- nel caso di utenza di un gestore italiano sia utilizzata ad es. in un altro Paese. Infatti, all’atto della chiamata il cellulare si connette alla stazione radio base più vicina (e quindi sita nel territorio estero) che riconosce il numero telefonico (caratterizzato dal prefisso +39) e il numero IMSI che caratterizzano la chiamata ed attraverso i meccanismi automatici di roaming tali dati vengono “dirottati” sul sistema nazionale;

- nel caso di utenza di gestore estero, oggetto di intercettazione, che “si connette” una stazione radio base in Italia, per la trasmissione dei dati, almeno in parte, in Italia.

menti formali e tecnici necessari allo svolgimento delle operazioni, ivi comprese la durata prevista delle operazioni ed i motivi che rendono necessaria l’attività richiesta. Indi l’ordine riconosciuto è trasmesso al giudice per le indagini preliminari per l’esecuzione (che presuppone ulteriore vaglio). Il GIP rifiuterà l’esecuzione, oltre che per i motivi già indicati in termini generali all’articolo 10, anche se ritiene (diversamente da quanto deliberato dal procuratore) che non sussistano le condizioni “interne” di cui all’articolo 266 del codice di procedura penale o delle altre norme dell’ordinamento (art.13 del d.l. 13 maggio 1991, n.152). Il rifiuto sarà quindi comunicato dal procuratore della Repubblica all’autorità di emissione, che potrà perfezionare la richiesta con ulteriori elementi di conoscenza e descrizione. In concreto: non è pensabile, a fronte del testo della direttiva che non contempla alcuna verifica in tema di “indizi” (né gravi, né sufficienti) imporre alle autorità straniere di avventurarsi in valutazioni calibrate sulle forme tipiche del sistema italiano e verosimilmente estranee alle abitudini ed alla cultura dello Stato richiedente; chiedendo al contrario di precisare “i motivi che rendono necessaria l’attività richiesta” si pone il giudice nazionale nella sostanziale condizione di riproporre schemi di valutazione molto vicini a quelli che normalmente applica nei casi interni analoghi, senza tuttavia essere vincolato alle formule di rito. Ed invero, non fosse altro che per una questione di tempi, non è pensabile che l’a.g. italiana possa e debba esaminare integralmente e direttamente gli elementi in fatto posti a fondamento delle richieste. Del resto si tratta pur sempre di dare esecuzione ad un provvedimento già emesso dalla competente autorità giudiziaria dello Stato richiedente. Il sistema della direttiva non può che fondarsi infatti su un atto di reciproca fiducia da parte degli Stati, il che consente al giudice italiano di fondare il proprio giudizio su di un quadro “attestato” dall’autorità richiedente. Ad analoghe conclusioni si deve giungere relativamente al secondo aspetto, ossia la richiesta di “indicare i motivi che rendono necessaria l’attività richiesta”, formula ben più pregnante e sintonica al sistema nazionale dei generici “motivi di utilità” indicati dalla direttiva e nondimeno non rapportata espressamente ai parametri di cui all’articolo 267 c.p.p.

Diversa è l'ipotesi di intercettazione estero su estero di utenza straniera. In tali ultima ipotesi non si tratterebbe tanto di una necessità di avvalersi tecnicamente, quanto di procedere con richiesta di assistenza internazionale (di carattere generale o nell'ambito di una convenzione). Presupposto comune a tutte è che l'attività di intercettazione sia già stata autorizzata dall'autorità giudiziaria competente dello Stato membro richiedente.

Sono previste due distinte modalità di esecuzione dell'ordine di intercettazione, a seconda che le autorità interessate dal dialogo di natura investigativa o probatoria si accordino:

- per la trasmissione diretta ed immediata dei flussi comunicativi, nel qual caso alle operazioni di intercettazione provvederà anche sotto il profilo esecutivo l'autorità richiedente;

- per la intercettazione, registrazione e successiva trasmissione dei dati raccolti, nel qual caso alle operazioni tecniche provvederà, sotto il profilo esecutivo, l'autorità dello Stato richiesto.

Veicolo della richiesta e della sua esecuzione, per gli OIE emessi da autorità straniere, è l'ufficio di Procura distrettuale; si è riproposto in tal modo la dialettica procedimentale del sistema italiano, che vede la richiesta di intercettazione come atto del quale il p.m. prima formula la richiesta e che quindi, in caso di accoglimento, ne cura in seguito l'esecuzione. Non solo, posto che il destinatario dell'OIE è il procuratore distrettuale, ex art. 4 del presente decreto, è sembrato del tutto inopportuno individuare nel caso *de quo* una diversa competenza. Peraltro, è evidente come il procuratore distrettuale non può essere considerato un mero tramite tra l'autorità di emissione e il G.i.p. in quanto è al primo che spetta il vaglio di ammissibilità della richiesta; la richiesta al G.i.p. è infatti formulata dopo il riconoscimento.

A sua volta il G.i.p. non potrà autorizzare l'intercettazione qualora questa non sia ammessa in un caso interno analogo (sulla base pertanto della qualificazione giuridica del fatto) e potrà subordinare la propria decisione di dare corso alla richiesta alle condizioni applicabili in un caso interno analogo.

Infine, con riguardo ai costi per lo svolgimento dell'attività sono state riprese integralmente le indicazioni della direttiva; gli stessi devono pertanto essere sostenuti dall'autorità giudiziaria di esecuzione, ad eccezione dei costi

legati alla trascrizione, alla decodificazione e alla decrittazione delle comunicazioni intercettate, che sono a carico dello Stato richiedente.

Con specifico riferimento alle intercettazioni in territorio estero, l'art. 24 (rubricato "Notifica all'autorità giudiziaria italiana nel caso di persona soggetta a intercettazione nel territorio dello Stato") ha fornito attuazione all'art. 31 della direttiva. Si tratta della ipotesi "leggera" della notifica all'autorità straniera rispetto a quella della necessaria assistenza, disciplinata dall'articolo 23 del decreto in commento.

In tal caso, per le notifiche provenienti dall'estero, il procuratore del distretto in questo caso funge da punto di contatto e si limita a trasmettere la notifica al G.i.p. che procede ad un vaglio solo formale di riscontro della ricorrenza di un titolo di reato che, nell'ordinamento interno, consente l'accesso al mezzo di ricerca della prova. Ove la verifica abbia esito negativo il G.i.p. ordina l'immediata cessazione delle operazioni. Di tale provvedimento il procuratore del distretto informa, entro novantasei ore, l'autorità richiedente.

Si prevede inoltre che ove sia ordinata la cessazione delle operazioni, l'autorità nazionale è tenuta a comunicare che i risultati nelle more ottenuti dall'attività di ascolto, non possano essere utilizzati "a fini di prova". Si tratta di dare attuazione alla previsione di cui alla lettera b) del par. 3 dell'articolo 31 della direttiva. Un simile limite di utilizzazione è destinato ad operare quando l'intercettazione sia stata disposta per reati per i quali l'ordinamento interno non lo prevede.

Conclusivamente, il dato di novità che merita di essere evidenziato è che, per effetto del recepimento della direttiva 2014/41/UE, si impone l'obbligo di informazione all'Autorità Giudiziaria dello Stato membro ove l'utenza è utilizzata tutte le volte che l'autorità inquirente abbia notizia che l'apparecchio o la persona oggetto di controllo si trovino nel territorio di altro Stato dell'Unione. Per quanto, infatti, alla luce delle moderne tecnologie l'ascolto all'estero sia reso del tutto agevole, in ragione del transito dei dati relativi sulla base di diffusi accordi di *roaming* tra operatori, e non sia quindi necessaria l'assistenza tecnica dello Stato estero, la direttiva impone che sia data comunicazione, quanto più immediata, da parte di chi procede tutte le volte che "l'utenza della persona specificata nell'ordine di intercettazione è utilizzata nel territorio di un altro Stato membro".

Tali obblighi di informazione sono preventivi se già al momento in cui l'intercettazione è disposta "è noto che la persona sottoposta a intercettazione si trova nel territorio dello Stato membro informato" ed è comunque immediata se nel corso delle operazioni si abbia notizia di ciò. Tali obblighi di informazione prescindono dalla titolarità dell'utenza e devono essere adempiuti ogni volta che l'utenza anche mobile non si trovi nel territorio dello Stato "che effettua l'intercettazione". Ciò importa conseguenze assai rilevanti dal momento che lo Stato informato può esigere che l'intercettazione non sia effettuata o sia conclusa qualora sia considerata contraria al diritto interno. Per quanto riguarda i tabulati telefonici, accedono alle rispettive discipline due distinte regolamentazioni (articoli 25 e 45) per il caso in cui sia necessario richiedere i dati esterni relativi al traffico telefonico (cosiddetti *tabulati*), acquisibili sulla base di un ordine di esibizione di dati documentali. Con riferimento alle intercettazioni disposte dalle autorità italiane da eseguirsi all'estero, gli articoli 43 e 44 del decreto regolano la materia. Si segnala quanto stabilito dall'art. 44 che impone al pubblico ministero la cessazione dell'attività di comunicazione dell'autorità dello "Stato membro notificato". L'uso processuale del materiale raccolto non è tuttavia precluso in difetto di una comunicazione in tal senso dello Stato informato. L'art. 43 disciplina invece le richieste che presuppongono la necessità che lo Stato di esecuzione presti la propria assistenza tecnica ai fini dello svolgimento delle operazioni di intercettazione.

Sono stabilite le informazioni che l'ordine di indagine deve necessariamente contenere ed è affidato all'accordo tra autorità la modalità operativa secondo che la richiesta sia funzionale all'immediata trasmissione dei dati ovvero affidi allo Stato di esecuzione l'intera procedura, mediante intercettazione, registrazione e successiva trasmissione dei dati.

Come in precedenza precisato, l'attività richiesta presuppone la preventiva emissione da parte del G.i.p. di un valido provvedimento di autorizzazione alle operazioni di cui è fatta espressa menzione nell'ordine (art. 43 lettera a). Sarà pertanto sempre il G.I.P. a verificare i presupposti della richiesta, in base alla disciplina di cui agli artt. 266 e ss. c.p.p. e quindi - eventualmente - a respingerla in assenza di tali presupposti. Il procuratore della Repubblica dovrà, pur tuttavia, integrare la richiesta formulata sulla base dell'autorizzazione con l'indicazione dei motivi per cui considera l'atto di indagine utile al procedimento penale e con

le informazioni necessarie all'identificazione della persona sottoposta all'intercettazione, nonché con l'indicazione della durata delle operazioni ed ogni ulteriore elemento utile all'esecuzione.

Con l'articolo 32 dedicato ai provvedimenti provvisori la direttiva prevede la possibilità di richiedere l'emissione di un OEI avente ad oggetto un provvedimento di sequestro finalizzato ad impedire provvisoriamente la distruzione, la trasformazione, la rimozione, il trasferimento o l'alienazione di elementi che possono essere usati come prove. L'esigenza di provvedere celermente e di facilitare - per l'autorità di emissione - l'ufficio destinatario della richiesta ha portato a individuare l'autorità di esecuzione sulla base di un criterio geografico di prossimità, nel luogo cioè ove si trova la cosa da sequestrare. Così come precisato dalla direttiva, particolare attenzione è stata data ai tempi e modalità di esecuzione del provvedimento. Provvedimento che dovrà essere emesso non appena possibile e, se fattibile, entro 24 ore dalla ricezione dell'OEI. È stata infine disciplinata la revoca del provvedimento provvisorio, che deve essere comunque essere notificata immediatamente all'autorità richiedente.

11. I primi problemi applicativi

La nuova normativa, sia sovranazionale che nazionale, lungi dall'essere semplice ed intuitiva, già nell'immediato ha posto seri problemi di interazione e di raccordo con le altre normative. Qui di seguito si ritiene utile esaminare le prime questioni sorte anche per il loro possibile impatto sulla pratica.

a. Il problema dell'entrata in vigore e dei suoi rapporti con gli strumenti preesistenti

L'interpretazione fornita da Eurojust e dalla Rete Giudiziaria del significato dell'art. 34 della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'ordine europeo di indagine penale (OIE) è nel senso che l'OIE non produce un effetto abrogante dei precedenti strumenti, ma di progressiva sostituzione, non appena, in ciascun ordinamento, si verifica l'introduzione del nuovo strumento (vedi lettera del 10 maggio 2017).

In particolare, secondo la previsione contenuta nell'art. 34, a decorrere dal 22 maggio 2017, la Direttiva 2014/41/EU (di seguito Direttiva OIE) sostituisce le corrispondenti disposizioni delle seguenti convenzioni applicabili tra gli Stati membri:

- Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del Consiglio d'Europa, del 20 aprile 1959, i relativi due protocolli aggiuntivi e gli accordi bilaterali conclusi a norma dell'articolo 26 di tale convenzione;
- Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen;
- Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 2000 tra gli Stati membri dell'Unione europea e relativo protocollo.

Inoltre, la Decisione quadro 2008/978 sul mandato europeo di ricerca della prova sarà sostituita dalla medesima Direttiva OIE, per gli Stati membri vincolati dalla stessa.

Infine, la Direttiva OIE sostituirà la Decisione quadro 2003/577/GAI per gli Stati membri vincolati per quanto riguarda il sequestro probatorio (così dispone l'art. 34, comma 2).

Un primo problema si è posto con riferimento all'ambito applicativo della Direttiva stessa, e segnatamente, al significato da attribuire alla locuzione "sostituire le corrispondenti disposizioni" contenuta nel primo comma dell'art. 34.

Il secondo, consequenziale al primo, attiene al regime legale applicabile nel caso in cui uno o più Stati membri non abbiano trasposto la Direttiva alla data del 22 Maggio 2017. Tali questioni non appaiono meramente teoriche, atteso che, secondo le stime fornite sulla trasposizione della direttiva da parte degli Stati membri⁽¹⁷⁾, diversi ordinamenti non hanno rispettato il termine del 22 maggio 2017. Alla luce delle conseguenze che potrebbero derivare dalla mancata trasposizione della direttiva nei termini previsti - e in attesa di un'eventuale decisione interpretativa della Corte di Giustizia europea sul punto - Eurojust e la Rete Giudiziaria hanno ritenuto di proporre un loro orientamento per il possibile impatto sulla operatività dei citati organismi, tenendo in considerazione anche quello formulato dalle diverse Autorità nazionali consultate. Con riferimento al primo aspetto, ci si è chiesto se l'obiettivo della Direttiva sia quello di

(17) - Alla data del 2 maggio 2017, solo la Germania e la Francia avevano comunicato alla Commissione Europea l'avvenuta trasposizione della Direttiva OIE.

determinare un effetto abrogante delle corrispondenti previsioni delle Convenzioni in materia di mutua assistenza attualmente vigenti tra gli Stati membri. Sul punto sono emerse due possibili letture.

Secondo la prima, ispirata ad un criterio meramente letterale, alla data del 22 Maggio 2017 le disposizioni della Direttiva OIE si applicheranno in luogo di quelle contenute nelle Convenzioni indicate, e le autorità nazionali non potrebbero più ricorrere agli strumenti tradizionali di mutua assistenza legale da quella data.

L'entrata in vigore della Direttiva OIE comporterebbe, dunque, "l'abrogazione" dei precedenti strumenti in essa richiamati. In base a tale orientamento, in assenza della relativa normativa di recepimento, si creerebbe un vuoto normativo difficilmente colmabile, poiché tutti gli Stati membri, ad eccezione di Irlanda e Danimarca, sono obbligati ad implementare la Direttiva OIE e, quanto al regime transitorio, l'art. 35 della Direttiva OIE ha previsto l'ultrattività degli strumenti di mutua assistenza legale solo per le richieste di assistenza inoltrate entro il 22 maggio 2017. Né a diverse conclusioni si perverrebbe secondo l'art. 34 comma 3 della Direttiva OIE, secondo cui gli Stati membri possono, in aggiunta ad essa, concludere o continuare ad applicare accordi o intese bilaterali o multilaterali con altri Stati membri (successivamente al 22 maggio 2017). Questo, infatti, può avvenire solo laddove i medesimi consentano di rafforzare ulteriormente gli obiettivi della direttiva stessa, contribuendo a semplificare o agevolare ulteriormente le procedure di acquisizione delle prove. È stato pertanto sostenuto, per effetto di tale interpretazione, che l'unica via d'uscita potrebbe essere il ricorso alla cortesia internazionale ed al principio di reciprocità, con evidente violazione del principio di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, così come espresso e riconosciuto nel TFUE.

Al contrario, secondo un diverso orientamento, l'espressione "*sostituire le corrispondenti previsioni*" andrebbe intesa diversamente. Sarebbe cioè consentita l'applicazione dei tradizionali strumenti di mutua assistenza legale fintanto che la Direttiva OIE non verrà implementata. Il termine "sostituzione", usato nel testo della Direttiva OIE, non implicherebbe automaticamente l'abrogazione dei tradizionali strumenti di assistenza che manterranno la loro efficacia e rilevanza sino a quando la Direttiva OIE non sarà compiutamente trasposta.

Questa interpretazione ben si concilia con gli obiettivi della Direttiva stessa che, come accennato, mira a favorire le dinamiche di acquisizione transfrontaliera della prova mediante un unico strumento.

Da ultimo, è stato richiamato quanto precedentemente affermato dalla Commissione Europea in uno dei report relativi alla trasposizione della Decisione 2008/909/GAI sul trasferimento dei soggetti condannati. In tale occasione, la Commissione ha osservato che, ove la suddetta decisione non fosse stata implementata da uno degli Stati membri nei termini previsti, “anche lo Stato che avesse dato attuazione alla decisione, in caso di cooperazione con uno Stato inadempiente, avrebbe dovuto continuare ad applicare la corrispondente Convenzione del Consiglio di Europa in caso di trasferimento di detenuti europei verso un altro Stato membro”. In altre parole, in una situazione simile a quella analizzata, secondo la Commissione, la Convenzione precedentemente applicata non sarebbe venuta meno *sic et simpliciter* in assenza dell’implementazione della nuova decisione da parte degli Stati membri. Invero, gli Stati membri avrebbero dovuto continuare ad applicare la Convenzione “sostituita”. In base alle informazioni raccolte da EUROJUST e EJN, numerosi Stati membri⁽¹⁸⁾ hanno condiviso quest’ultimo approccio interpretativo, laddove solo un numero esiguo ha condiviso l’interpretazione che ritiene inapplicabili gli strumenti convenzionali tradizionali a partire dalla data del 22 Maggio 2017⁽¹⁹⁾.

(18) - Le Autorità nazionali dei seguenti Stati membri ritengono che gli attuali strumenti di mutua assistenza legale possano continuare ad applicarsi nei confronti degli Stati, che non abbiano trasposto la direttiva una volta scaduto il termine di attuazione: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Germania, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Romania, Slovacchia, Finlandia, Lituania, Svezia, Croazia.

(19) - Più in particolare, nel dare attuazione alla Direttiva OIE, alcuni Stati hanno espressamente previsto il ricorso ai tradizionali strumenti convenzionali, laddove le rispettive Autorità vengano investite di richieste di assistenza provenienti da Autorità appartenenti a Stati che non abbiano implementato la Direttiva OIE. Diversamente, l’ordinamento francese ha introdotto una previsione normativa secondo cui le richieste di mutua assistenza legale provenienti da Stati inadempienti saranno considerati “un ordine investigativo europeo”. A tali conclusioni si perviene anche alla luce del principio di interpretazione conforme (Sentenza della Corte di Giustizia, grande sezione, del 16 giugno 2005, Causa C-105/03, Pupino) della Direttiva in questione. Alla luce di esso, anche le autorità giudiziarie degli Stati che non avranno implementato la Direttiva OIE nei termini previsti, avranno l’obbligo di interpretare la legislazione interna in modo conforme, dunque, tenendo conto anche dello scopo della stessa, che è quello di garantire la creazione di uno strumento volto a facilitare la circolazione della prova in ambito UE.

Quanto al secondo problema, relativo al regime legale applicabile nel caso in cui uno o più Stati membri non abbiano trasposto la Direttiva alla data del 22 Maggio 2017, diversi sono gli approcci degli Stati membri interpellati. Il problema si porrà tanto nel caso in cui lo Stato che richiama assistenza abbia implementato la Direttiva OIE, e questa non sia stata trasposta nello Stato in cui la richiesta di assistenza debba essere eseguita, e viceversa.

Nel primo caso, secondo le prime letture, l'Autorità emittente adotterà un OIE aspettandosi comunque che lo Stato richiesto ne accetti l'esecuzione trattando l'ordine alla stregua di una richiesta basata sugli strumenti di mutua assistenza legale. Nel caso contrario, in cui lo Stato richiedente non abbia trasposto la Direttiva OIE - e invece lo abbia fatto quello di esecuzione - la maggior parte degli Stati interpellati ha riferito di considerare la richiesta continuando ad applicare i tradizionali strumenti di mutua assistenza legale.

Da quanto esposto si evince che la maggior parte delle rappresentanze presenti ad Eurojust si uniformerà al secondo indirizzo interpretativo, ritenendo che alla mancata trasposizione della Direttiva alla data prevista non consegua un effetto abrogante delle norme vigenti in materia di cooperazione e che, pertanto, potranno essere ricevute e trattate le richieste di assistenza giudiziaria da parte degli Stati che non abbiano attuato la Direttiva OIE. A tale orientamento si uniformerà anche questo ufficio, salvo che a livello nazionale si formi un diverso orientamento attraverso eventuali pronunce delle Autorità giudiziarie competenti.

b. Le limitazioni soggettive: gli Stati che hanno trasposto la direttiva

I Paesi oltre all'Italia che fino alla data del 26 ottobre 2017 hanno implementato l'EIO: Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Lettonia, Lituania, Olanda, Regno Unito, Portogallo, Grecia, Slovacchia e Croazia (dal 26 ottobre).

L'EIO dunque non si applica ad una serie di Stati: vanno innanzitutto esclusi Norvegia ed Islanda (per il perimetro degli Stati del Consiglio d'Europa), poi Irlanda e Danimarca per gli Stati dell'UE, e poi vanno aggiunti gli Stati che ad oggi ancora non hanno trasposto la Direttiva.

c. L'ambito oggettivo di applicazione

Possono ritenersi esclusi dal perimetro oggettivi degli atti richiedibili con l'EIO:

- a) La notifica di atti del procedimento penale;
- b) Lo scambio spontaneo di informazioni;
- c) I sequestri finalizzati alla confisca e i provvedimenti di confisca;
- d) Le restituzioni alle persone offese;
- f) Le denunce funzionali al trasferimento dei procedimenti penali;
- g) Le squadre investigative comuni;
- h) Lo scambio di informazioni del casellario giudiziario;
- h) Le osservazioni transfrontaliere.

d. Il problema delle modalità di trasmissione

L'art. 7 della Direttiva in materia di OIE corrisponde all'art. 6 della Convenzione: ogni mezzo capace di produrre una traccia scritta a condizioni che sia consentito allo Stato membro ricevente di assicurare autenticità.

e. La trasmissione a mezzo Eurojust ed il suo coinvolgimento

Nuove importanti "sfide" attendono Eurojust, e il Desk italiano, in particolare. Questo strumento, basato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni adottate tra autorità giudiziarie, sostituisce l'attuale sistema rogatorio e tende a superare il quadro di frammentazione giuridica ed operativa in cui attualmente operano le autorità nazionali, nello spazio giudiziario europeo. Si tratterà di un'innovazione molto importante e di grande impatto pratico, che dovrebbe consentire ai meccanismi di cooperazione giudiziaria di operare quel salto di qualità da tutti auspicato. Tuttavia sono prevedibili, specie nella prima fase di applicazione, difficoltà operative e interpretative. Si tratta, infatti, di uno strumento che, a differenza delle rogatorie, dilata gli spazi di discrezionalità delle autorità giudiziarie nella fase di riconoscimento ed esecuzione della misura richiesta, contenuta nell'ordine di indagine. Tali spazi sono individuabili chiaramente: si pensi ai casi in cui la misura richiesta dall'autorità straniera non sia

prevista nell'ordinamento italiano o non ricorrono i presupposti che la legge italiana impone per il suo compimento. O, ancora, quando l'ordine di indagine non appare proporzionato al caso richiesto. Infine, quando per le modalità di esecuzione deriva l'impossibilità di assicurare la riservatezza sui fatti e sul contenuto dell'indagine⁽²⁰⁾.

Nelle descritte situazioni si profilano ambiti di consultazione e raccordo

(20) - In dettaglio una consultazione tra autorità emittente e autorità dell'esecuzione potrebbe verificarsi nei seguenti casi:

- Modalità di esecuzione in Italia di un EIO quando da essa deriva l'impossibilità di assicurare la riservatezza sui fatti e sul contenuto dell'ordine di indagine (art. 6, comma 1);
- Comunicazione all'autorità emittente di cause di rifiuto o di esecuzione prima della formale decisione, ai fini della loro possibile rimozione (art. 6, comma 2);
- Giudizio di sproporzione tra la misura richiesta e le sue finalità, con informazione all'autorità emittente per valutare o una nuova richiesta o il ritiro (art. 6 comma 3);
- Possibilità di promuovere la costituzione di una SIC da parte del Procuratore della Repubblica che riceve l'ordine (art. 8, comma 2);
- Possibilità di eseguire atti diversi da quelli indicati nell'EIO e comunque idonei al raggiungimento del medesimo scopo quando l'EIO non è previsto dalla legge italiana o non ricorrono i presupposti per il suo compimento. In tal caso fa fatta una previa comunicazione (art. 9 comma 1);
- Possibilità di accordo con l'autorità di emissione per il compimento di atti diversi quando l'ordine non appare proporzionato. Necessità di un accordo (art. 9 comma 2);
- Ordine di indagine incompleto o informazioni manifestamente erranee (art. 10 comma 1 lett. a);
- Dalle informazioni trasmesse risulta la violazione del divieto del *bis in idem* (art. 10 comma 1 lett. d);
- Possibilità per il Procuratore della Repubblica di disporre il rinvio del riconoscimento dell'ordine di indagine quando dall'esecuzione dell'ordine possa derivare un pregiudizio alle indagini preliminari o ai processi in corso.

In relazione ai singoli atti di indagine:

- Accordo tra il Procuratore della Repubblica con autorità straniera sulle modalità di trasferimento del detenuto e sulla durata (art. 16 comma 3 sul trasferimento temporaneo nello stato di emissione);
- Analoga ipotesi per il caso inverso (art. 17 comma 1);
- Mancata indicazione dei motivi a supporto di un EIO avente ad oggetto informazioni bancarie, specie quando si tratta di acquisizione di flussi informatici o telematici. Obbligo di consultazione con l'autorità emittente (art. 20 comma 3);
- Richiesta di operazioni sotto copertura in grado di generare la costituzione di una SIC (art. 21 comma 3);
- Ritardato arresto o ritardato sequestro (art. 22);
- Consultazione con l'autorità di emissione sulle modalità di ricezione del contenuto delle intercettazioni (esecuzione alternativa o con la trasmissione immediata dei flussi ovvero intercettazione e successiva trasmissione) (art. 23).

Revoca sequestro probatorio, con informazione all'autorità di emissione che può fare o non può fare.

tra le autorità giudiziarie interessate, per i quali non è difficile prevedere l'esigenza di un ricorso ad Eurojust che sarà chiamata a fornire il necessario supporto alle singole autorità coinvolte nel meccanismo cooperativo. Analogamente, ulteriore ambito di potenziale intervento di Eurojust è ipotizzabile allorché il Procuratore della repubblica, ricevuta la richiesta di esecuzione dell'ordine di indagine europeo, ritenga di promuovere una squadra investigativa comune.

f. Per orientarsi sull'OIE: il documento del Desk italiano del luglio 2017 e la Circolare del Ministero della Giustizia dell'ottobre 2017

Con riferimento al nuovo strumento di cooperazione entrato in vigore il 28 luglio 2017, Il Desk italiano di Eurojust, al pari degli altri Desk nazionali presenti ad Eurojust, sta assistendo le autorità giudiziarie nazionali e quelle straniere, nell'agevolare i rapporti di cooperazione giudiziaria basati sul nuovo strumento di cooperazione e per le esigenze del coordinamento investigativo transnazionale.

Come si è visto, molteplici sono, infatti, i momenti di potenziale consultazione tra autorità giudiziaria emittente e quella destinataria dell'ordine che potranno determinare l'esigenza di un supporto da parte di Eurojust.

Trattandosi di una nuova normativa dal forte impatto operativo, con cui molte autorità giudiziarie dovranno confrontarsi, si è ritenuto utile, in spirito di servizio, offrire un primo contributo informativo a beneficio di tutti i colleghi, di tipo essenzialmente pratico. In un documento del Desk italiano del 19 luglio 2017, diffuso a tutti i corrispondenti nazionali, sono state, immaginate una serie di questioni che è prevedibile possano venire in rilievo, specie in una fase di prima applicazione, approntando possibili risposte anche in base al dibattito interno sviluppatosi in seno all'organismo e tenuto conto della esperienza di lavoro si qui maturata, senza pretese di esaustività. Si è pertanto cercato di dare una prima risposta, di tipo pratico, alle seguenti principali domane: A cosa serve l'EIO? Chi può usare l'EIO? Quali atti possono essere compiuti con l'EIO? Quali Stati hanno adottato l'EIO? Come si emette un EIO? Quali i canali di trasmissione? Va osservato il principio della doppia incriminabilità?

Cosa è cambiato per la normativa sulle intercettazioni all'estero? Quali rapporti con la normativa sulle squadre investigative comuni? Chi riceve l'EIO emesso da autorità straniera? Come si riconosce l'EIO? Quando si può costituire una squadra? Quali sono le maggiori problematiche applicative? Cosa è cambiato in materia di rogatorie?

Ad analoga esigenza di chiarimento ed indirizzo generale risponde la diffusa circolare in tema di attuazione della direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine di indagine penale europeo adottata dal Capo Dipartimento per gli affari di giustizia e dalla Direzione Generale della Giustizia Penale il 26 ottobre 2017. Come si ricava dall'intestazione di tale circolare, indirizzata a tutte le autorità giudiziarie italiane, si tratta di un *vero e proprio manuale operativo*, la cui consultazione costituisce un momento ineludibile per un orientamento corretto nell'applicazione della nuova disciplina.

12. Le squadre investigative comuni

Le JITs (*Joint Investigation Teams*), esprimono una delle manifestazioni più avanzate dei rapporti di cooperazione giudiziaria. Esse realizzano una sorta di integrazione operativa tra autorità appartenenti a diversi ordinamenti nazionali, senza ricorrere al tradizionale strumento delle rogatorie. Le norme sulle squadre sono contenute non solo in atti normativi tipici dell'Unione europea, ma anche in altre convenzioni internazionali, alle quali è utile far cenno per alcune riflessioni comparative.

Di seguito il panorama delle relative fonti normative in materia di squadre investigative comuni: in considerazione della connotazione transnazionale che caratterizza le fattispecie incriminate contemplate dalla Convenzione ONU del 15 Dicembre 2000 sul crimine organizzato, ratificata dall'Italia con la L. n. 146 del 2006, l'art. 15, par. 5 della medesima regola opportunamente i rapporti tra le diverse giurisdizioni interessate all'ampio catalogo di reati che ne costituiscono l'oggetto. In esso è stabilito il principio secondo cui, qualora uno o più Stati parte stiano conducendo un'indagine, un'azione penale o un procedimento giudiziario in relazione alla stessa condotta delittuosa, «le competenti autorità di

quegli Stati parte si consultano, laddove opportuno, al fine di coordinare le loro azioni», con l'ulteriore possibilità di stringere, se del caso, accordi o intese, bilaterali o multilaterali, finalizzati alla "costituzione di organi investigativi comuni". Questi ultimi sono espressamente contemplati dall'art. 19 della medesima Convenzione, la quale prevede anche, nell'ipotesi di mancanza di accordi o intese, di "intraprendere indagini comuni sulla base di accordi caso per caso" nel pieno rispetto della sovranità dello Stato parte nel cui territorio tale indagine avrà luogo. Il riferimento, sia pure in termini generali, è dunque alle squadre investigative comuni previste quali strumento per la realizzazione di forme di opportuno coordinamento investigativo nei casi di indagini cosiddette parallele. La norma convenzionale citata è volutamente generica, poiché sott'intende un ruolo attivo delle autorità centrali ai fini della stipula di accordi per la creazione di tali organismi comuni, in mancanza dei quali sarà comunque possibile il raggiungimento d'intese per il compimento congiunto di singoli atti di indagine, anche con i Paesi extraeuropei. La portata generale delle previsioni esaminate lascia lo spazio per le necessarie normative nazionali di attuazione e regolamentazione. Analoghe disposizioni sono contenute nell'articolo 9) § 1 lett. c) della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, stipulata a Vienna il 20 dicembre 1988 e ratificata con L. 328 del 1990.

a. Le squadre investigative negli atti dell'Unione europea

Per quanto riguarda il diritto dell'Unione, già nel corso dei lavori del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 si era palesata la necessità che gli Stati membri costituissero senza indugio, ai sensi del Trattato di Amsterdam, squadre investigative comuni, come primo passo per combattere il traffico di stupefacenti, la tratta degli esseri umani e il terrorismo.

In questo senso vi era una sufficiente base normativa nell'art. 32 Trattato UE, secondo cui il Consiglio stabilisce le condizioni e i limiti entro i quali le autorità competenti di cui agli artt. 30 e 31 (ossia le autorità di polizia e quelle giudiziarie) «possono operare nel territorio di un altro Stato membro in collegamento e d'intesa con le autorità di quest'ultimo».

La costituzione di squadre investigative comuni ed il loro funzionamento sono stati previsti nell'art. 13 della Convenzione il 29 Maggio del 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, adottata dal Consiglio a norma dell'art. 34 Trattato UE. Tale strumento nasce da una proposta italiana, positivamente sperimentata nell'ambito dell'Accordo bilaterale in materia di cooperazione giudiziaria tra Italia e Svizzera siglato il 10 settembre 1998 (art. 21) ed è volta a disciplinare quelle forme di cooperazione rivelatesi molto utili nella prassi e nelle investigazioni, per fattispecie di reato a carattere transnazionale.

Come chiarito nella Relazione esplicativa sulla Convenzione, l'art. 13 stabilisce le condizioni di costituzione delle squadre e le modalità di esecuzione dei compiti loro attribuiti, rinviando comunque alla definizione di un successivo accordo tra le competenti autorità degli Stati membri interessati la disciplina di dettaglio, senza porre alcun limite al numero di Stati che possono esser coinvolti nel programma investigativo.

Tenuto conto del lento progresso sino a quel momento conseguito nei procedimenti di ratifica della Convenzione del 2000 ed al fine, pertanto, di anticiparne l'introduzione negli ordinamenti nazionali rispetto al contesto normativo della citata Convenzione, il Consiglio approvava il 13 giugno 2002 la Decisione quadro 2002/465/GAI relativa alle squadre investigative comuni.

Ai sensi dell'art 5 della citata D.Q., gli effetti della stessa "cesseranno allorché la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli stati membri dell'Unione Europea entrerà in vigore in tutti gli Stati membri". Come si evince anche dal testo, essa risponde alla necessità di «lottare nel modo più efficace possibile contro la criminalità internazionale» e si presenta come «uno strumento specifico giuridicamente vincolante, da applicare nelle indagini congiunte in materia di traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani e terrorismo». Il termine di attuazione contenuto nella Decisione quadro 2002/465/GAI è scaduto il 1° gennaio 2003.

La sua trama normativa riprende le linee guida ed il contenuto della disposizione di cui all'art. 13 della Convenzione di Bruxelles del 2000 sulla formazione delle squadre investigative comuni.

Ne deriva che le squadre investigative comuni possono essere previste quando più Stati membri svolgono indagini su reati che, per le circostanze del caso, esigono un'azione coordinata e concertata negli Stati membri interessati. Esse assumono un rilievo primario nel quadro dei nuovi strumenti allestiti a livello internazionale per il funzionamento dei rapporti di cooperazione giudiziaria per il contrasto al crimine transnazionale.

b. Le altre fonti internazionali

Se per l'Unione europea la base normativa è stata delineata con tratti sostanzialmente uniformi, va ricordato che anche altri strumenti internazionali contemplano lo strumento. Ci si riferisce all'art. 20 del II Protocollo Addizionale alla Convenzione di Strasburgo del 1959. L'istituto, inoltre, è stato previsto anche negli Accordi USA-UE su estradizione e mutua assistenza giudiziaria, adottati dal Consiglio dell'Unione europea il 6 giugno 2003, con i quali è stata prevista una specifica disciplina in ordine alla costituzione e all'operatività delle squadre investigative comuni, al fine di agevolare le indagini o azioni penali che coinvolgono uno o più Stati membri e gli Stati Uniti d'America. Ancora, le squadre comuni sono previste dall'articolo XXI dell'Accordo Italia-Svizzera ratificato con legge 367/2001, il quale prevede che “nell'ambito di fatti oggetto di procedimenti penali in ciascuno dei due Stati, le autorità giudiziarie interessate, eventualmente accompagnate dagli organi di polizia possono, previa informazione al Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali, ufficio II e all'Ufficio federale di polizia, operare congiuntamente in seno a gruppi di indagine comuni”. Infine, l'articolo X co. 3 dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania, aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 e alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 ed inteso a facilitarne l'applicazione, fatto a Tirana il 3 dicembre 2007 e ratificato con legge 97 del 2011, prevede che: “le autorità competenti delle parti contraenti possono costituire, di comune accordo, una squadra investigativa comune, per uno scopo determinato e una durata limitata (...) 3.a: “la squadra è diretta da un rappresentante dell'autorità competente che prende parte alle indagini penali della Parte contraente nel cui territorio la squadra interviene”.

L'analisi della dettagliata regolamentazione contenuta nell'art. 13 della Convenzione di Bruxelles del 2000 e nell'art. 20 del II° Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 consente, peraltro, di ricavare generali parametri interpretativi di riferimento, sia in occasione della eventuale stipula di ulteriori intese o accordi bilaterali o multilaterali a carattere generale, sia in occasione di accordi specifici, conclusi caso per caso con i Paesi extraeuropei (secondo il dettato dell'art. 19 della Convenzione ONU 2000). Si tratta, evidentemente, di regolamento, volte a definire una cornice generale di riferimento nel cui ambito tali gruppi investigativi possano operare efficacemente, secondo indirizzi condivisi che troveranno la loro concretizzazione nell'accordo che fonda la singola squadra. L'Italia era rimasta a lungo l'unico paese a non aver provveduto a trasporre i contenuti della Decisione quadro 2002/465/GAI all'interno del proprio ordinamento, dopo che l'altro Stato che ancora risultava inadempiente, la Grecia, ha attuato la legislazione sulle squadre investigative con la propria normativa nazionale di cui alla L. n. 3663 del 2008. Si è trattato certamente di una clamorosa inadempienza se si considera, da una lato, il fatto che proprio all'Italia spettò l'iniziativa di prevedere lo strumento nel quadro della Convenzione UE del 2000 sulla mutua assistenza penale, dall'altro se tiene mente alla circostanza che le autorità giudiziarie italiane già potevano costituire squadre investigative comuni nei rapporti con autorità giudiziarie di paesi terzi (non appartenenti all'UE), come nel caso delle squadre costituite con le autorità della Confederazione elvetica ovvero con quelle albanesi. Al fine di porre rimedio all'imbarazzante ritardo, il nostro legislatore è intervenuto con la Legge di Delegazione europea 2014 (L. 9 luglio 2015, n. 114), contenente delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea. La legge è entrata in vigore il 15 Agosto 2015. Essa consta di 21 articoli e nell'allegato B sono riportate le direttive sui cui schemi di decreto è previsto il parere dei competenti organi parlamentari⁽²¹⁾.

(21) - In particolare, il Governo è stato autorizzato a trasporre nell'ordinamento nazionale ben 10 Decisioni Quadro (adottate nella vigenza del Trattato di Amsterdam) e 4 Direttive (adottate sotto il Trattato di Lisbona). Tra le prime, particolarmente rilevanti è appunto la Decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni nonché la Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di seque-

L'esercizio della delega per la trasposizione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni è avvenuto con il recente decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 34 recante norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio (13 giugno 2002) relativa alle squadre investigative comuni⁽²²⁾.

Il provvedimento in esame si compone di otto articoli.

Mentre l'articolo 1 individua l'ambito applicativo dello strumento, i successivi articoli 2 e 3 disciplinano, rispettivamente, la richiesta di costituzione di squadra investigativa comune presentata dall'autorità giudiziaria italiana e la procedura da seguire in caso di analoga richiesta proveniente da Stato estero. Quanto alla possibilità di costituire la stessa, il legislatore italiano ha provveduto ad una maggiore puntualizzazione dei presupposti rispetto alla normativa sovranazionale, essendo la stessa circoscritta, ai sensi del comma 1 del citato art.

stro probatorio. Non meno importante è poi la parte della delega per l'attuazione di altri atti di fonte sovranazionale, quali, ad es., la Decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, relativa all'organizzazione e al contenuto degli scambi fra gli Stati membri di informazioni estratte dal casellario giudiziario e la Decisione quadro 2009/316/GAI del Consiglio, del 6 aprile 2009, che istituisce il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS). Si tratta sicuramente di una attività normativa in qualche modo imposta dalla "scure" della possibile apertura di procedure di infrazione da parte della Commissione europea (per l'intervenuta scadenza, nel mese di dicembre 2014, del periodo transitorio previsto dal Protocollo n. 36 al Trattato di Lisbona). Tuttavia sarebbe ingeneroso non riconoscere che la legge di delegazione in questione si inserisce in una più ampia opera di riforma normativa portata avanti dal nostro legislatore e promossa dal Governo, per la modernizzazione dell'intero settore della cooperazione giudiziaria penale internazionale. Con tali iniziative (si ricordino sul punto anche altri provvedimenti normativi, come, da ultimo, il D. L.vo n. 137 del 7 agosto 2015 per l'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI in materia di confisca), se da un lato si colmano storici ed inaccettabili ritardi del nostro legislatore, dall'altro si vanno progressivamente attribuendo alla magistratura penale importanti strumenti operativi, di cui essa aveva ed ha certamente bisogno nel contrasto alle forme gravi di criminalità transnazionale. In tal modo, il principio del mutuo riconoscimento, declinato sin dal Vertice europeo di Tampere del 1999 come nuova "pietra angolare" della cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati Membri dell'UE, non costituirà più solo sterile declamazione, ma riceverà concretezza ed operatività, divenendo il segno di un diverso modo di concepire ed attuare i rapporti di cooperazione giudiziaria nell'UE, consolidando la crescente reciproca fiducia tra i diversi ordinamenti e le magistrature nazionali, in vista dell'obiettivo della completa circolazione dei provvedimenti giudiziari nello Spazio di Libertà Sicurezza e Giustizia.

(22) - Il decreto legislativo è stato pubblicato in G.U. n. 58 del 10 marzo 2016.

2, ad indagini relative ai delitti di cui agli articoli 51, commi 3-*bis*, 3-*quater* e 3-*quinqies*, e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, o a delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a cinque anni.

Tuttavia risponde all'esigenza di allargarne la possibilità di sua costituzione la previsione di cui al comma secondo dell'art. 2, in base al quale la stessa può essere costituita nel caso di indagini particolarmente complesse nel territorio di altro Stato.

Ai fini del procedimento, la richiesta di istituzione della squadra investigativa comune è trasmessa alla autorità competente dello Stato membro o degli Stati membri con cui si intende istituire una squadra. Il procuratore della Repubblica che richiede l'istituzione della squadra investigativa comune ne dà informazione al procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* del codice di procedura penale, al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini del coordinamento investigativo.

La richiesta di costituzione della squadra investigativa comune proveniente dall'autorità competente di altro Stato membro è trasmessa al procuratore della Repubblica il cui ufficio è titolare di indagini che esigono un'azione coordinata e concertata con quelle condotte all'estero o al procuratore della Repubblica del luogo in cui gli atti di indagine della squadra investigativa comune devono essere compiuti. Il procuratore della Repubblica che riceve la richiesta di cui al comma 1, se ritiene che essa interessi altro ufficio del pubblico ministero, la trasmette immediatamente, dandone avviso all'autorità straniera richiedente.

Il procuratore della Repubblica informa della richiesta proveniente dall'autorità competente di altro Stato membro il procuratore generale presso la corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* del codice di procedura penale, il procuratore nazionale antimafia.

La qualifica e la responsabilità penale dei membri distaccati è regolata dall'articolo 5, mentre in materia di responsabilità civile dei membri della squadra investigativa si deve fare riferimento alle disposizioni dell'articolo 7.

L'articolo 6 prevede il regime di utilizzazione delle informazioni investigative e degli atti di indagine. Questa parte del testo normativo affronta il delicato tema della utilizzabilità processuale degli elementi investigativi raccolti nel corso delle attività dispiegate dalla squadra.

Il secondo e terzo comma della previsione dispongono, difatti, che nel fascicolo del dibattimento di cui all'articolo 431 del codice di procedura penale entrano a far parte i verbali degli atti non ripetibili posti in essere dalla squadra investigativa comune. Inoltre, nei casi previsti dal presente decreto, gli atti compiuti all'estero dalla squadra investigativa comune hanno la stessa efficacia degli atti corrispondenti compiuti secondo le disposizioni del codice di procedura penale e sono utilizzabili secondo la legge italiana.

L'articolo 4 del presente decreto delinea, invece, il contenuto dell'atto costitutivo. Su questo punto preme innanzitutto rilevare che il decreto del 2016 ha apportato una significativa modifica rispetto al precedente schema di decreto legislativo recante le norme di attuazione della decisione quadro 2002/465/GAI, che di fatto amplia la portata operativa delle squadre investigative comuni in linea con la *ratio* sottostante la Decisione quadro del 2002⁽²³⁾.

(23) - Al riguardo, si evidenzia come l'art. 4 del precedente schema di decreto legislativo nel prevedere che "l'atto costitutivo indica: a) i componenti della squadra investigativa comune, ossia i membri nazionali e i membri distaccati. I membri nazionali sono individuati tra gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria (...)", di fatto escludeva la possibilità della partecipazione alla squadra del pubblico Ministero, al quale viene riconosciuta esclusivamente la direzione della JIT che operi nel territorio dello Stato italiano (articolo 4 co. 6).

Tale impostazione non risultava in linea con la normativa sovranazionale: come sottolineato anche nel "Manuale ad uso delle squadre investigative comuni" (Consiglio dell'Unione europea 15790/1/11 REV 1) tra i principali vantaggi di una JIT va annoverata la "possibilità di scambiare informazioni direttamente tra i membri della JIT senza dover ricorrere a richieste ufficiali", nonché la "possibilità di richiedere misure investigative direttamente tra i membri della squadra, senza bisogno di rogatorie".

In altre parole, la *ratio* sottesa alla previsione delle squadre investigative è quella di agevolare lo svolgimento di attività d'indagine che "comportino inchieste difficili e di notevole portata, che hanno un collegamento con altri Stati Membri" (art. 1, § 2 lett. a), evitando il ricorso a richieste rogatorie e consentendo la diretta utilizzabilità degli atti acquisiti. La previsione di una mera 'direzione esterna' della squadra da parte del pubblico ministero, tra l'altro limitata agli atti compiuti dalla squadra nel territorio italiano, risultava pertanto estremamente limitativa dello strumento delle squadre investigative. È evidente, infatti, che le finalità della squadra sarebbero state fortemente compromesse, e l'efficacia delle squadre investigative comuni

c. Il ruolo di Eurojust nella costituzione e nel funzionamento delle squadre investigative comuni

Il tema delle squadre investigative comuni è presente in più punti della normativa che nel 2009 ha rafforzato le prerogative di Eurojust. Non poteva essere diversamente, avuto riguardo alla coincidenza tra la finalità dello strumento di cooperazione giudiziaria in questione e i compiti di coordinamento sovranazionale propri dell'organismo di cooperazione⁽²⁴⁾.

Come è noto, l'obiettivo di fondo della citata Decisione n. 426 è stato quello di accrescere l'effettività dell'azione di Eurojust, migliorando, nel quadro delle possibilità offerte dall'allora Trattato di Amsterdam, la capacità di coordinamento e di supporto alle autorità giudiziarie nazionali, mediante:

- il rafforzamento delle capacità strutturali-operative dell'organismo; l'incremento delle prerogative dei Membri nazionali e del Collegio;
- il miglioramento della capacità di scambiare informazioni con l'autorità nazionale; il rafforzamento della cooperazione con la Rete e con le autorità nazionali;
- il miglioramento con gli altri organismi di cooperazione e con gli Stati terzi. Per quanto qui rileva, la nuova Decisione si caratterizza per uno sfumato rafforzamento dei poteri del membro nazionale, a fronte di innovative attribu-

fortemente depotenziata, ove il ruolo del pubblico Ministero fosse stato limitato alla mera direzione della stessa, senza consentirne la diretta partecipazione. Ne sarebbe derivata, invero, un' irragionevole differenziazione nel regime di acquisibilità/utilizzabilità degli atti di indagine, atteso che gli atti delegati dal pubblico ministero alla Polizia Giudiziaria ed espletati dalla squadra investigativa comune sarebbero stati passibili di diretta utilizzabilità (seppur nei limiti indicati sub art. 6), mentre gli atti compiuti direttamente dal pubblico ministero avrebbero dovuti essere acquisiti dall'autorità straniera attraverso richiesta rogatoriale. Anche per quanto attiene alle attività svolte all'estero, il pubblico ministero non avrebbe potuto partecipare all'acquisizione di prove, se non attraverso gli ordinari canali rogatoriali, laddove la sua partecipazione alla squadra investigativa comune gli consentirebbe di provvedervi direttamente, con conseguente piena e diretta utilizzabilità degli atti compiuti. Tale irragionevole esclusione è stata superata in sede di esame del provvedimento legislativo finale quale emendato presso la competente Commissione legislativa del Senato, che ha espressamente recepito tale possibilità di diretta partecipazione del pubblico ministero italiano alla squadra investigativa comune.

(24) - Il 16 dicembre 2008 il Consiglio ha adottato la decisione n. 426 finalizzata al rafforzamento di Eurojust, fissando al 4 giugno 2011 il termine entro cui gli Stati membri avrebbero dovuto attuarne il contenuto negli ordinamenti nazionali.

zioni che potranno essergli conferite quale autorità giudiziaria nazionale⁽²⁵⁾.

La possibile duplice natura dell'azione esercitata, come membro di Eurojust o come competente autorità nazionale, può manifestarsi, in particolare, in occasione della partecipazione ad una squadra investigativa comune, che potrà essere subordinata da ciascuno Stato membro ad un accordo con la competente autorità nazionale. Infatti, alle squadre possono partecipare, seppure non abilitati a svolgere attività diretta, anche organismi europei come Europol, Olaf e gli stessi membri nazionali di Eurojust, ed anche rappresentanti di altre agenzie internazionali, come l'FBI. A tale riguardo, i membri nazionali di

(25) - Del tutto innovativa e in grado di contribuire al miglioramento dell'azione dell'organismo, se compiutamente trasposta a livello nazionale, è l'attribuzione di poteri al membro nazionale nella sua capacità di competente autorità giudiziaria nazionale secondo il proprio diritto interno, in base ai nuovi articoli 9-ter, 9-quater e 9-quinquies. In dettaglio, ai sensi dell'art. 9-ter ciascun Membro, nella sua posizione di autorità nazionale, potrà ricevere e trasmettere richieste di assistenza giudiziaria, dar seguito ad esse, adottare iniziative per facilitare l'esecuzione, fornire informazioni supplementari, e nel caso di parziale o inadeguata richiesta di assistenza, potrà fornire alla competente autorità richiedente, informazioni supplementari al fine di assicurare l'ottimale esecuzione. Gli stessi poteri potrà esercitare in relazione alla esecuzione dei provvedimenti che gli verranno trasmessi fondati sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Ai sensi dell'art. 9-quater il Membro nazionale potrà, in accordo con la competente autorità giudiziaria e sulla base di una valutazione da operarsi caso per caso, emettere e completare richieste di assistenza giudiziaria o provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento; eseguire nel proprio Stato membro richieste di assistenza giudiziaria o provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento; ordinare misure investigative considerate necessarie e concordate nel corso di attività di coordinamento organizzate da Eurojust, al fine di fornire assistenza alle competenti autorità coinvolte, ed a condizione che le autorità nazionali cui l'ordine è rivolto, siano state comunque invitate a parteciparvi; autorizzare e coordinare consegne controllate nei loro Stati membri. Infine, ai sensi dell'art. 9-quinquies i Membri nazionali, sempre nella loro posizione di competenti autorità nazionali, nei casi di urgenza, potranno autorizzare e coordinare consegne controllate nei loro Stati membri; dare concreta esecuzione a richieste di assistenza giudiziaria ovvero a provvedimenti basati sul principio del reciproco riconoscimento. Trattasi, come è agevole rilevare, di attribuzioni di grande rilievo destinate ad introdurre significativi cambiamenti nelle dinamiche della cooperazione giudiziaria, specie per ciò che riguarda i rapporti tra il Membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziarie. Il loro esercizio è comunque ispirato all'esigenza di conservare in capo all'autorità nazionale la primaria responsabilità nella conduzione del procedimento, ma con opportuni temperamenti che consentano di dare rilievo a situazioni implicanti l'adozione di urgenti misure, in una logica di condivisione tra l'autorità nazionale e il Membro nazionale. Per tali ragioni, quest'ultimo dovrà precisare e rendere sempre nota la sua qualità, specificando se stia agendo come organo di Eurojust o come competente autorità nazionale.

Eurojust, qualora agiscano nell'esercizio dei poteri loro conferiti come autorità giudiziarie (o di polizia) nazionali e ove ciò sia previsto dalla loro legislazione nazionale, possono divenire a pieno titolo membri di una squadra investigativa comune, con i relativi poteri. Quando agiscono invece solo nella qualità di organi di Eurojust, essi possono svolgere una funzione sì importante, anche nella fase costitutiva della iniziativa, ma come elementi esterni di supporto e non quali componenti della squadra. Lo stesso dicasi per i membri di Europol, che ai sensi dell'art. 3a della relativa Convenzione, possono partecipare alla JIT nella loro capacità di supporto, ma non è dato loro prendere parte ad alcuna misura coercitiva. Sotto questo profilo, appaiono utili le specificazioni operate dall'art. 9-*septies* della Decisione del 2009 secondo cui gli Stati membri possono subordinare la partecipazione del membro nazionale all'accordo con la propria a.g. e all'obbligo di specificare la diversa qualità che potrà dispiegarsi dal singolo componente (quale autorità nazionale ovvero quale rappresentante di Eurojust).

Le norme descritte saranno di grande impatto nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e porranno il membro nazionale in una chiara posizione di intersezione tra l'organismo europeo e l'ordinamento di appartenenza, di cui costituirà sempre più una vera e propria estensione, in relazione a singoli procedimenti, sul piano sovranazionale.

Pur non essendo obbligatorio prevedere il coinvolgimento di Eurojust ed Europol nell'istituzione e nel funzionamento di una squadra investigativa comune, entrambe le organizzazioni svolgono comunque un ruolo cruciale ai fini dell'efficacia e della capacità operativa della squadra e del successo globale delle indagini. Inoltre l'esigenza di costituire una squadra investigativa comune integra una di quelle circostanze che rendono obbligatoria una comunicazione al membro nazionale, ai sensi dell'art. 13 della Decisione del 2009 citata. Tale obbligo è finalizzato al miglioramento delle funzioni di coordinamento investigativo sopranazionale attraverso la previsione di flussi informativi tra il membro nazionale e le corrispondenti autorità giudiziarie (art. 13), essendo la disponibilità di informazioni sulla esistenza di indagini a carattere transnazionale o, più semplicemente, di fatti criminosi coinvolgenti due o più Stati membri (ovvero Stati terzi), imprescindibile condizione affinché Eurojust possa svolgere il proprio mandato.

Il principio di fondo è che le competenti autorità giudiziarie degli Stati membri devono scambiare con l'organismo ogni informazione funzionale alle esigenze del coordinamento, superando la natura episodica e non strutturata del flusso informativo.

In dettaglio, le autorità nazionali dovranno comunicare all'organismo, attraverso i previsti canali di trasmissione sicura: le indagini in cui sia emersa la necessità di istituire una squadra investigativa comuni e i risultati della stessa; i casi in cui siano sorti conflitti di giurisdizione o gli stessi potrebbero sorgere; le indagini in cui vadano disposte consegne controllate riguardanti almeno tre Stati (e coinvolgenti almeno due Membri Nazionali); i casi in cui siano emerse reiterate difficoltà ovvero il rifiuto di eseguire richieste di cooperazione giudiziaria. Accanto a queste ipotesi, di agevole interpretazione e trasposizione sul piano interno, vi è l'ulteriore obbligo di comunicazione, a carattere generale, riguardante casi in cui siano coinvolti tre Stati Membri e nei quali siano state trasmesse richieste di assistenza giudiziaria ad almeno due di essi in procedimenti penali riguardanti particolari reati.

La capacità dei membri delle SIC (squadre investigative comuni) di condividere direttamente le informazioni, senza la necessità di avanzare richieste formali, e di richiedere misure investigative direttamente tra loro, nonché il coinvolgimento di Eurojust tramite il suo sostegno e la sua assistenza diretta, si sono dimostrati nuovamente aspetti di notevole valore nella pratica.

Nel corso del 2011 Eurojust ha continuato il proprio progetto di finanziamento delle SIC denominato "Sostegno a un impiego maggiore delle JITS" grazie al sussidio ricevuto dalla Commissione europea nell'ambito del programma finanziario "Prevenzione e lotta alla criminalità 2007-2013". Nel solo 2011, grazie a questo progetto Eurojust ha fornito sostegno a trentaquattro JITS. Nel 2014 sono state sostenute dai membri nazionali di Eurojust centoventidue squadre investigative di cui quarantacinque di nuova istituzione. Nel 2015, Eurojust è stata impegnata nel sostegno a centoventi squadre investigative comuni, di cui quarantasei di nuova istituzione. L'aumento crescente, nel tempo, del numero delle SIC a livello europeo supportate da Eurojust suggerisce inoltre che gli operatori giudiziari e le autorità di polizia si rivolgono al suddetto organismo come punto di riferimento nel decidere quando sia appropriato

costituire una squadra investigativa comune. Infatti, in virtù del ruolo che svolgono nello scambio di informazioni e nel coordinamento dell'assistenza giudiziaria, Eurojust ha la possibilità di individuare i casi che si prestano ad un intervento di una squadra investigativa comune e quindi di chiedere agli Stati membri di rispondere ad una tale richiesta. Questo ruolo centrale dell'agenzia dell'Unione Europea è stata ulteriormente rafforzato a partire dal 2011 con l'istituzione del Segretariato della rete delle SIC presso Eurojust. Lo stesso ha provveduto all'organizzazione di attività che hanno portato alla pubblicazione della versione riveduta del manuale Eurojust ad uso delle squadre investigative comuni per gli operatori giudiziari in tutte le lingue dell'Unione europea. Eurojust fornisce, inoltre, assistenza nel quadro della gestione amministrativa delle JITs, nonché assistenza e consulenza per il finanziamento e il supporto per istituire e rendere operative le Squadre investigative comuni. Il procedimento per la costituzione di una JIT sotto l'egida di Eurojust segue un *iter* che vede uno sviluppo procedimentale attraverso i seguenti steps: la trasmissione, via email, di un modulo indicante:

- le esigenze operative delle autorità competenti degli Stati membri che compongono la squadra investigativa comune;

- l'accordo costitutivo;

- il formulario di richiesta di finanziamento. La valutazione e la decisione interviene entro quindici giorni dalla richiesta presentata ed il piano di azione è da completarsi entro tre mesi dalla richiesta. A completamento della attività ed entro un mese dal termine delle operazioni, può inoltre essere presentata da parte di ogni autorità giudiziaria la richiesta di rimborso delle spese. Nel quadro del progetto di finanziamento sono disponibili aiuti finanziari per le spese di viaggio/soggiorno e di traduzione/interpretazione, nonché per il supporto logistico per il quale ai membri delle squadre investigative comuni Eurojust concede il prestito di diverse apparecchiature quali telefoni cellulari, computer portatili, stampanti e scanner mobili per facilitare la comunicazione. Non sono invece compresi tra le attività soggette a finanziamento Europeo i costi e gli oneri finanziari sostenuti dalle autorità nazionali precedenti all'istituzione di una JIT nonché l'acquisizione dell'equipaggiamento finalizzato all'operatività delle squadre.

13. La riforma del libro XI del codice di procedura penale

Con il decreto legislativo n. 149 del 2017 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 242 del 16 ottobre 2017) è stata completamente rivista la disciplina di cui al libro XI del codice di procedura penale dedicato ai rapporti con le autorità giurisdizionali straniere, in attuazione della legge delega n. 149 del 21 luglio 2016. Si tratta di cambiamenti rilevanti, ispirati dall'esigenza di adeguare il quadro di riferimento normativo interno in materia di cooperazione giudiziaria a tutte le importanti novità normative introdotte per la puntuale attuazione di specifici atti di diritto comunitario. In tal modo, con le nuove norme, si prevedono più efficaci forme di cooperazione senza cedere in materia di tutela dei diritti fondamentali, si mira a velocizzare le procedure e ad adeguare l'apparato normativo ai mutamenti della criminalità. Di seguito si analizzeranno in estrema sintesi i punti più importanti della riforma, che va ben oltre un mero *restyling* della normativa preesistente:

- l'art. 696 (riformulato): al primo comma è espressa rilevanza ai rapporti di cooperazione con gli Stati membri dell'Unione europea, regolati dai trattati UE e dagli atti normativi adottati in attuazione degli stessi, norme chiaramente indicata come prevalenti rispetto alle norme del codice; al comma secondo è stato eliminato il riferimento alla Convenzione del 1959 del Consiglio d'Europa, mentre vi è un generico riferimento alle norme contenute in Convenzioni internazionali; al quarto comma si dà espresso rilievo alla condizione di reciprocità cui il Ministro può subordinare l'esecuzione di domande di cooperazione giudiziaria;

- gli artt. 696-*bis*, *ter*, *quater*, *quinqüies septies*, *octies*, *novies*, *decies* che compongono il titolo I BIS sono completamente nuovi e consacrano il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni e dei provvedimento delle autorità giudiziarie tra gli Stati membri UE, norme che valgono nella misura in cui non vi sono già specifiche disposizioni regolanti la materia. I principi geniali sono: trasmissione diretta, informativa al Ministero della Giustizia, limiti al sindacato sul merito dei provvedimenti tempestività ed efficacia nella fase esecutiva, limitazioni delle impugnazioni, necessità del rispetto dei diritti fondamentali e dei terzi di buona fede.

a. Le nuove norme sull'extradizione per l'estero

I commi inseriti all'art. 697 (*bis, ter, quater, quinquies*) regolano meglio i poteri discrezionali del Ministro della Giustizia in materia, specie quando un accordo internazionale prevede il poter di concedere l'extradizione senza regolare l'esercizio (necessità di tener conto della gravità, del fatto, degli interessi lesi dal reato, ecc.).

Nuove sono anche le norme sul procedimento, che si caratterizzano per una accentuazione dei profili garantistici e per la previsione di termini certi per la delibazione sulla richiesta di estradizione.

Specifici termini, infatti, sono previsti ai fini della trasmissione della richiesta estradizionale al procuratore generale presso al competente corte di appello (comma 1 art. 703).

Meritano poi particolare attenzione:

- la previsione sulla necessità dell'interrogatorio dell'interessato, che si aggiunge alla raccolta del suo consenso all'extradizione ed al principio di specialità (art. 703, comma 2);
- quella sulla necessaria presenza del difensore se il consenso all'extradizione o alla rinuncia al principio di specialità non vengono formulati in presenza del difensore (art. 703, comma 2);
- quella in tema di riduzione del termine da tre mesi a trenta giorni per la formulazione da parte del Procuratore generale della sua requisitoria (comma quarto art. 703);
- quella sulla fissazione di un termine per la decisione sulla richiesta di estradizione in capo alla Corte di Appello (sei mesi) come previsto dall'art. 704, comma secondo.

In materia di estradizione dall'estero viene regolato meglio l'impatto del principio di specialità nel contesto dei procedimenti per i quali la consegna non può avvenire: infatti si prevede che quando le convenzioni internazionali prevedono che un fatto anteriore alla consegna non possa essere giudicato, il giudice dispone con ordinanza la sospensione del processo se l'azione penale è stata esercitata (art. 721 riformulato).

b. La disciplina delle rogatorie dall'estero

Le principali novità riguardano:

- la terminologia: il legislatore della novella sostituisce quasi sempre l'espressione domanda o richiesta di assistenza giudiziaria a quella di rogatoria contenuta nella precedente formulazione;

- la fissazione di un termine in capo al Ministro (trenta giorni) per la loro trasmissione alla autorità competente (art. 723);

- la previsione, quanto alle cause di rifiuto (o meglio di non esecuzione) della distinzione tra rogatorie formulate da paesi dell'Unione europea, per le quali i limiti sono previsti dalle specifiche convenzioni regolanti i relativi rapporti, dai paesi diversi, ove tale potere può essere esercitato anche quando l'esecuzione della rogatoria comprometta la sovranità, la sicurezza o gli altri interessi essenziali dello Stati (art. 723, comma 2 e 3). È comune il limite costituito dal fatto che la rogatoria non potrà avere ad oggetto atti contrari alla legge ovvero ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico o abbia portata discriminatorie;

- le modalità di ricezione: la possibilità di una trasmissione diretta da parte dell'autorità giudiziaria straniera (quando previsto da accordo internazionale), in questo caso trasmettendone copia al Ministero della Giustizia (art. 723 c.p.p.);

- per la fase esecutiva, la maggiore novità consiste nella distrettualizzazione della competenza ad eseguirle, sicché le richieste di acquisizione probatoria e di sequestro di beni a fini di confisca sono trasmesse in capo al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove deve compiersi l'attività (art. 724 sul procedimento di esecuzione). Questi se la rogatoria ha ad oggetto attività che richiedono l'intervento del giudice presenta senza ritardo le proprie richieste (art. 724, comma secondo). Vi è poi contemplata la possibilità di intervento della Corte di Cassazione quando è necessario l'intervento del giudice e sia sorto contrasto con il Procuratore della Repubblica. Quando la rogatoria ha ad oggetto atti che devono essere compiuti in più distretti, provvede il procuratore del luogo nel quale va compiuto il maggior numero di atti, ovvero, se di eguale numero, quello nel cui distretto deve compiersi l'atto di maggior importanza (art. 724, comma quarto);

- altre novità importanti della fase esecutiva riguardano la possibilità di una rogatoria interna (ex art. 370, comma terzo) per il compimento degli atti nell'ambito del distretto, la possibilità direttamente in capo alla autorità giudiziaria di poter autorizzare la presenza dell'autorità straniera al compimento dell'atto (salvo ad informare il Ministero quando si tratta di autorità di paesi diversi da UE), e il cosiddetto potere *proattivo* che si applica in capo al Procuratore dell'esecuzione che deve informare senza ritardo l'autorità richiedente quando rileva l'opportunità del compimento di atti ulteriori rispetto a quelli richiesti (art. 725 u.c).

c. Le rogatorie da parte delle autorità amministrative

Viene sostituita la previsione dell'art. 726-*ter* nel caso di rogatoria formulata da una autorità amministrativa straniera (in questo caso non viene distrettualizzata l'esecuzione, ma viene sottratta la competenza preesistente in capo al giudice).

d. Il trasferimento all'estero di persone detenute

Completamente nuove sono le previsioni inserite all'art. 726-*quater* sulla possibilità di trasferimento temporaneo all'estero di persone detenute, ai fini di indagine e nei casi previsti dagli accordi internazionali, trasferimento sempre basato sul fatto che la persona in questione vi consenta e che il trasferimento non prolunghi la sua detenzione.

e. Le rogatorie aventi ad oggetto specifiche attività

Parimenti sono nuove le previsioni specifiche sulla audizione mediante videoconferenza o altra trasmissione audiovisiva e mediante teleconferenza (quest'ultima per soggetti diversi dall'imputato), art. 726-*quinquies* e 726-*sexies*. Il complesso di tali ultime previsioni è stato introdotto per adeguare la disciplina interna a specifici ambiti ed oggetti che possono assumere le rogatorie (trasferimento temporaneo di persone, videoconferenza, teleconferenza).

In materia di rogatorie all'estero vanno segnalate:

- l'espressa previsione di un termine per l'inoltro (trenta giorni dalla ricezione) in capo al Ministro della Giustizia che riceve la rogatoria e che provvede all'inoltro all'autorità estera (art. 727 riformulato). Nel sistema preesistente il termine era legato direttamente alla possibilità di rifiuto dell'inoltro e tale inoltro doveva avvenire per via diplomatica (vecchio art. 727, comma primo e secondo);

- la differenziazione delle ragioni per il non inoltro, più penetranti per le rogatorie dirette a Paesi diversi dall'UE (per i quali il Ministro può considerare ragioni attinenti alla sovranità, la sicurezza o gli altri interessi essenziali dello Stato), mentre nel rapporto con Paesi membri da tener presente quanto previsto da Convenzioni e dagli atti indicati (art. 727, comma secondo);

- l'espressa menzione della possibilità di una trasmissione diretta all'autorità straniera quando è previsto da accordi internazionali (come è noto tale è la regola per i paesi aderenti alla Convenzione MAP del 2000), inviando copia senza ritardo al Ministero della Giustizia (art. 727, comma quinto);

- la possibilità di una trasmissione diretta potrebbe essere prevista da accordi internazionali anche con Stati diversi da quelli dell'Unione europea. In questo caso - la cui disciplina pure è innovativa- che pure l'autorità giudiziaria provvede alla trasmissione diretta decorsi dieci giorni dalla ricezione di copia del stessa da parte del Ministro della Giustizia che può esercitare il potere di veto (art. 727, comma 7).

Resta identica la possibilità per l'autorità giudiziaria italiana della trasmissione all'agente diplomatico quando non sia stata inoltrata dal Ministro entro trenta giorni dalla ricezione (727, comma quarto) così come è confermata la possibilità di invio diretto, tramite agente diplomatico nei casi urgenti, dopo che copia è stata ricevuta dal Ministro della Giustizia che può esercitare in trenta giorni il potere di veto.

Rimane ferma, inoltre, la necessità di indicare all'autorità dello Stato estero le modalità e le forme da tener presente nella fase di esecuzione ai fini della utilizzazione processuale, quando a norma di accordi internazionali la richiesta può essere eseguita secondo quanto previsto dall'ordinamento dello Stato (art. 727, comma 9 che corrisponde nel contenuto all'art. 727 comma 5-*bis*). Tuttavia

la portata di tale norma va soppesata in relazione alle modifiche che sono state introdotte in materia di utilizzabilità degli atti assunti per rogatoria (ai sensi dell'art. 729 c.p.p.). Infatti, mentre ai sensi dell'art. 729, comma 1-*bis* (abrogato) tale inutilizzabilità scattava in caso in cui lo Stato estero desse esecuzione alla rogatoria con modalità diverse da quelle indicate dall'autorità richiedente, oggi con l'attuale formulazione gli atti compiuti sono inutilizzabili nei soli casi in cui l'utilizzabilità è prevista da disposizioni di legge.

Completamente nuova è la disciplina di cui all'art. 729-*bis* c.p.p., che stabilisce il principio della possibilità di acquisire al fascicolo del p.m. gli atti e le informazioni spontaneamente trasmessi dall'autorità di altro Stato. Essa è da porsi in relazione alla possibilità della trasmissione spontanea di informazioni prevista da molte Convenzioni internazionali e per l'UE dell'art. 7 della Convenzione MAP del 2000.

Ancora, con contenuto simmetrico alla possibilità di trasferimento di detenuto all'estero per fini di prova, è stata disciplinata sul piano interno, la possibilità prevista da convenzioni internazionali e dallo stesso ordine di indagine europeo, del trasferimento in Italia di persona detenuta (art. 729-*ter* c.p.p.)

È altresì innovativa la normativa che riguarda specifici ambiti rogatoriali, come la richiesta di audizione mediante videoconferenza o altra trasmissione audiovisiva (art. 729-*quater*).

Infine, per questa parte del libro XI, si segnala l'inserimento della specifica previsione sulle squadre investigative comuni (art. 729-*quinqüies*), con la necessità che della loro costituzione si dia comunicazione al Ministro della Giustizia.

Infine, del tutto inedita è la previsione di un titolo IV-*bis* c.p.p. dedicato alla materia del trasferimento dei procedimenti penali. In tal modo si completa, sul piano interno, la normativa convenzionale ovvero dell'Unione che regola le situazioni che possono generare il trasferimento dei procedimenti penali (incluse le disposizioni di cui alla Decisione 948 del 2008 sulla prevenzione dei conflitti di giurisdizione).

I punti salienti della nuova disciplina sono:

- la possibilità di trasferire il procedimento penale in favore dell'autorità giudiziaria straniera o di ricevere lo stesso da una autorità straniera (art. 746-*bis* e *ter*);

- il limite temporale e processuale per il trasferimento: fino a quando non è stata esercitata l'azione penale;

- la definizione dei criteri per la individuazione dell'autorità giudiziaria straniera che presenti i più stretti legami territoriali con il fatto per il quale si procede o con le fonti di prova (luogo di consumazione del reato o delle conseguenze dannose, luogo in cui si trovano la maggior parte delle fonti di prova, luogo in cui si risiede, dimora o è domiciliato l'indagato, impossibilità di procedere ad estradizione;

- regole procedurali per il trasferimento, inclusa la comunicazione della decisione sul trasferimento al Ministro della Giustizia che potrebbe vietarne l'operatività nel termine di trenta giorni dalla ricezione quando sono compromessi sovranità sicurezza o altri interessi essenziali;

- la sospensione del procedimento penale dal momento della trasmissione al Ministro della giustizia e sino alla comunicazione della decisione del Ministro; a seguito della comunicazione al Ministro e decorsi trenta giorni senza che il Ministro abbia esercitato il potere di diniego, il giudice pronuncia su richiesta del p.m. decreto di archiviazione.



OSSERVATORIO DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA



*a cura dell'Avv. Gabriella Palmieri
Vice Avvocato Generale dello Stato*

Osservazioni a prima lettura della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-42/17 cosiddetta “Taricco 2”

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La questione pregiudiziale sollevata dalla Corte Costituzionale. -
3. Le conclusioni dell'Avvocato generale Bot. - 4. La sentenza della Corte di
Giustizia.

1. Introduzione

Attesa l'importanza della questione trattata nella sentenza della Corte di Giustizia pubblicata in data 5 dicembre 2017, si svolgono alcune considerazioni “a caldo” riservando un successivo commento più approfondito.

2. La questione pregiudiziale sollevata dalla Corte Costituzionale

Occorre, innanzitutto, ricordare brevemente la genesi della vicenda.

La Corte di Cassazione, Terza Sezione Penale, e la Corte d'appello di Milano - prima di decidere su controversie in materia di frodi fiscali punite dal D.Lgs. n.74/2000 e attinenti alla riscossione dell'IVA - avevano investito la Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l. 130/2008 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona) nella parte in cui autorizza e rende esecutivo l'art. 325, par. 1 e 2, del TFUE, come interpretato dalla CGUE nella sentenza dell'8 settembre 2015, resa nell'ambito della causa C-105/14, Taricco I.

Con la predetta sentenza, infatti, la CGUE aveva affermato che l'art. 325 TFUE impone al giudice nazionale di non applicare il combinato disposto degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, del codice penale - per effetto del quale gli atti interruttivi della prescrizione comportano, di regola, per i reati fiscali aventi a oggetto l'IVA, l'aumento di un quarto del tempo necessario a prescrivere - quando tale aumento non sia sufficiente a infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frodi gravi che ledono gli interessi finanziari dell'UE; ovvero quando frodi lesive degli interessi finanziari dello SM sono soggette a termini di prescrizione più lunghi rispetto a quelli previsti per le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

La Corte di Cassazione e la Corte d'appello di Milano avevano, invero, ritenuto che tale imposizione fosse in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e con i diritti inalienabili della persona espressi dagli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale.

Questo principio comporta che le scelte relative al regime della punibilità siano assunte esclusivamente dal legislatore mediante norme sufficientemente determinate e applicabili solo a fatti commessi quando esse erano già in vigore.

Secondo i giudici rimettenti invece l'omessa applicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., che concerne anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza resa in causa Taricco,

determina un aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva. Mancherebbe, inoltre, una normativa adeguatamente determinata, perché non è chiarito, né quando le frodi devono ritenersi gravi, né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen, cosicché la relativa determinazione sarebbe rimessa al giudice.

Secondo i giudici rimettenti la questione di legittimità costituzionale, le condizioni di non applicazione enucleate dalla sentenza Taricco ricorrerebbero nei rispettivi giudizi principali; tuttavia, la soluzione di non applicazione confliggerebbe, appunto, con un principio supremo dell'ordine costituzionale italiano quale il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, comma 2, Cost.

Perciò i rimettenti hanno chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008 n. 130, nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE, come interpretato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Con l'ordinanza n. 24 del 2017 in data 23 novembre 2016, pervenuta alla Corte di giustizia il 26 gennaio 2017, la Corte Costituzionale ha sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea tre quesiti pregiudiziali ex art. 267 TFUE, due dei quali riguardavano l'interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e uno l'interpretazione della citata sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco I.

In particolare, i quesiti pregiudiziali erano così articolati:

1) se l'art. 325, par. 1 e 2, del TFUE debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata;

2) se il predetto art. 325 debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare la predetta normativa nazionale, anche quando nell'ordinamento dello Stato Membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;

3) se la sentenza CGUE, 8 settembre 2015, in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare la predetta normativa nazionale, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato Membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato Membro.

Secondo la Corte Costituzionale, la compatibilità della regola enunciata dalla sentenza Taricco I andrebbe valutata sulla base della premessa che in Italia la prescrizione, avendo natura sostanziale anziché processuale, soggiace al principio supremo di legalità in materia penale.

La Corte Costituzionale, dunque, ha ritenuto necessario chiedere alla CGUE se la predetta regola:

1) soddisfi il requisito della determinatezza, che per la Costituzione italiana deve caratterizzare le norme penali sostanziali così da consentire alle persone di comprendere le conseguenze penali della propria condotta e, allo stesso tempo, di impedire l'arbitrio applicativo del giudice [Su questo aspetto, la Corte Costituzionale è dell'avviso che la regola Taricco I non soddisfi il requisito della determinatezza in quanto:

a) la persona che ha realizzato la condotta penalmente rilevante non poteva ragionevolmente pensare, prima della sentenza Taricco I, che l'art. 325 prescrivesse al giudice di non applicare gli artt. 160 e 161 del c.p. in presenza di quelle condizioni;

b) il giudice non è in grado di definire in via interpretativa con la necessaria determinatezza né quando le frodi devono ritenersi gravi né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione];

2) sia applicabile solo se compatibile con l'identità costituzionale dello Stato Membro [se così fosse, la Corte Costituzionale, che, pure riconosce la responsabilità dello Stato per avere ommesso di approntare un rimedio efficace

contro le gravi frodi fiscali in danno dell'UE, respingerebbe la questione di legittimità; se così non fosse, invece, la Corte Costituzionale paventa di accogliere la questione di legittimità ricorrendo, per la prima volta nella storia, all'applicazione dei controlimiti].

Con l'ordinanza n. 24 del 2017 la Corte costituzionale ha, dunque, ritenuto che il principio di legalità in materia penale, sancito dall'art. 25 Cost., esprime un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva, e che, se questo principio per effetto della decisione della Corte di giustizia dovesse risultare violato, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi.

Ciò posto, l'ordinanza rileva che la decisione della Corte di giustizia muove dal presupposto che la prescrizione ha natura processuale, mentre per l'ordinamento italiano, come per altri ordinamenti europei, essa ha natura sostanziale, e che su questo aspetto, che non riguarda direttamente le competenze dell'Unione e le sue norme, non vi è alcuna esigenza di uniformità nell'ambito europeo. Ciascuno Stato perciò dovrebbe essere libero di attribuire alla prescrizione dei reati natura sostanziale o processuale, in conformità alla sua tradizione costituzionale.

Inoltre, la regola enunciata dalla decisione in causa Taricco I non risultava in modo chiaro e immediato dall'art. 325 del TFUE, e non era conoscibile; perciò non era rispettosa del principio di determinatezza posto dall'art. 25 Cost.

Al giudice, secondo la Corte Costituzionale, non possono spettare scelte basate su discrezionali valutazioni di politica criminale. In particolare, il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate. In caso contrario, il contenuto di queste regole sarebbe deciso da un Tribunale volta per volta, cosa che è senza dubbio vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. che declina una versione particolarmente rigida nella materia penale.

Dopo aver messo a fuoco gli specifici profili di incompatibilità esistenti tra la regola enunciata dalla sentenza in causa Taricco I e l'art. 25 Cost., la Corte Costituzionale si è chiesta se la Corte di giustizia avesse ritenuto che il giudice nazionale debba dare applicazione alla regola anche quando essa confligge con un principio cardine dell'ordinamento italiano, e ha dichiarato di pensare in contrario, anche perché, in linea di principio, il diritto dell'Unione e le sentenze che ne specificano il significato non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale.

Da alcune frasi contenute nella sentenza in causa Taricco I la Corte Costituzionale ha tratto il convincimento che si sia inteso affermare che la regola tratta dall'art. 325 TFUE è applicabile solo se è compatibile con identità costituzionale dello Stato membro e che spetta alle competenti autorità di quello Stato, e in particolare in Italia alla Corte Costituzionale, farsi carico di una siffatta valutazione.

Questa compatibilità nel caso in esame manca perché la Costituzione italiana conferisce al principio di legalità penale un oggetto più ampio di quello riconosciuto dalle fonti europee, in quanto non è limitato alla descrizione del fatto di reato e alla pena, ma include ogni profilo sostanziale concernente la punibilità.

La Corte Costituzionale poi ha aggiunto che anche «se si dovesse ritenere che la prescrizione ha natura processuale, o che comunque può essere regolata anche da una normativa posteriore alla commissione del reato, ugualmente resterebbe il principio che l'attività del giudice chiamato ad applicarla deve dipendere da disposizioni legali sufficientemente determinate.

In questo principio si coglie un tratto costitutivo degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri di civil law. Essi non affidano al giudice il potere di creare un regime legale penale, in luogo di quello realizzato dalla legge approvata dal Parlamento, e in ogni caso ripudiano l'idea che i tribunali penali siano incaricati di raggiungere uno scopo, pur legalmente predefinito, senza che la legge specifichi con quali mezzi e in quali limiti ciò possa avvenire».

Da tutte queste considerazioni hanno tratto origine le questioni che la Corte costituzionale ha formulato alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendole se la normativa nazionale debba essere disapplicata, nel senso indi-

cato dalla sentenza in causa Taricco I anche quando:

- la mancata applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata;
- nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale ed è soggetta al principio di legalità;
- la mancata applicazione è in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro e con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro.

3. Le conclusioni dell'Avvocato generale Bot

Occorre, prima di illustrare il contenuto delle conclusioni dell'Avvocato generale Bot, ricordare, che “le conclusioni dell'Avvocato generale non vincolano la Corte di giustizia. Il compito dell'Avvocato generale consiste nel proporre alla Corte, in piena indipendenza, una soluzione giuridica nella causa per la quale è stato designato⁽¹⁾.

Come osservato anche dalla dottrina esse sono in sostanza “proposte di decisione”⁽²⁾, contengono il parere dell'Avvocato generale e non sono vincolanti⁽³⁾.

L'Avvocato generale è una sorta di *amicus curiae*, un membro della Corte che assiste il Collegio giudicante proponendogli di decidere le controversie in un determinato modo, sulla base di una appropriata argomentazione⁽⁴⁾.

Ma, come dimostra l'enfasi che viene loro attribuita, anche con la diramazione di un comunicato stampa ad hoc della Corte, le conclusioni dell'Avvocato generale sono rilevanti anche per delineare profili che la decisione della Corte potrebbe non esplicitare e che, invece, ha considerato per giungere al suo convincimento.

(1) - Cfr. l'articolo *Aggiornamenti sul tema di migrazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Spunti e riflessioni*, pubblicato in *RASSEGNA DELL'ARMA DI CARABINIERI*, paragrafo 2.2.

(2) - RICCARDO MONACO, voce *Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *ENCICLOPEDIA GIURIDICA TRECCANI*, Vol. XI, pag. 2.

(3) - LUIGI DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, 2012, pagg. 82-83.

(4) - MONACO, op. cit., ibidem.

Le conclusioni dell'Avvocato generale Bot, presentate il 18 luglio 2017, non erano favorevoli alla tesi della Corte Costituzionale italiana e non sono state accompagnate da un comunicato stampa che le illustrasse.

Esse erano articolate nel senso di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte costituzionale (Italia) nel seguente modo:

1)l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso impone al giudice nazionale, che agisce quale giudice di diritto comune dell'Unione, di disapplicare il termine di prescrizione assoluto risultante dal combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, e dell'articolo 161, secondo comma, del codice penale nell'ipotesi in cui siffatta normativa impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive nei casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, o in cui preveda, per i casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;

2)la nozione di interruzione della prescrizione dev'essere considerata una nozione autonoma del diritto dell'Unione e dev'essere definita nel senso che ogni atto diretto al perseguimento del reato nonché ogni atto che ne costituisce la necessaria prosecuzione interrompe il termine di prescrizione; tale atto fa quindi decorrere un nuovo termine, identico al termine iniziale, mentre il termine di prescrizione già decorso viene cancellato;

3)l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che le autorità giudiziarie italiane disapplichino, nell'ambito dei procedimenti in corso, il combinato disposto dell'articolo 160, ultimo comma, e dell'articolo 161, secondo comma, del codice penale conformemente all'obbligo stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:555);

4)l'articolo 53 della Carta dei diritti fondamentali non consente all'autorità giudiziaria di uno Stato membro di opporsi all'esecuzione dell'obbligo stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:555) con la motivazione che tale obbligo non rispetterebbe il livello di tutela più elevato dei diritti fondamentali garantito dalla Costituzione di tale Stato;

5)l'articolo 4, paragrafo 2, TUE non consente all'autorità giudiziaria di uno Stato membro di opporsi all'esecuzione dell'obbligo stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:555) con la motivazione che l'applicazione immediata a un procedimento in corso di un termine di prescrizione più lungo di quello previsto dalla legge in vigore al momento della commissione del reato sarebbe tale da compromettere l'identità nazionale di tale Stato.

4. La sentenza della Corte di Giustizia.

La Corte di Giustizia, con la sentenza depositata il 5 dicembre 2017, chiarisce, dunque, che l'obbligo di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea, da realizzarsi se del caso anche disapplicando le norme del codice penale italiano come stabilito nella precedente sentenza Taricco del 2015 - deve essere conciliato con il rispetto del principio di legalità dei reati e delle pene presente nell'ordinamento giuridico italiano.

Di conseguenza, i giudici italiani, in procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di IVA non sono tenuti a disapplicare le norme nazionali sulla prescrizione se ciò contrasta con il suddetto principio. Muovendosi lungo direttrici più concilianti rispetto alle conclusioni nette rese nel luglio scorso dall'Avvocato generale Bot, la Corte ha rilevato che l'articolo 325 TFUE pone a carico degli Stati membri degli obblighi di risultato che non sono accompagnati da alcuna condizione quanto alla loro attuazione. Spetta, pertanto, al legislatore nazionale stabilire norme sulla prescrizione che consentano di ottemperare agli obblighi derivanti da tale norma e ai giudici nazionali competenti dare piena efficacia agli obblighi che ne derivano.

La Corte ha, inoltre, rilevato come la prescrizione rientri nel diritto sostanziale del nostro ordinamento giuridico, restando dunque soggetta al principio di legalità dei reati e delle pene.

In tale contesto, l'obbligo di garantire un'efficace riscossione delle risorse dell'Unione derivante dall'articolo 325 TFUE non può contrastare con tale principio di legalità.

In conclusione, la Corte afferma che quando un giudice nazionale, in procedimenti riguardanti persone accusate di aver commesso reati in materia di IVA, ritiene che l'obbligo di applicare i principi enunciati nella sentenza Taricco I contrasti con il principio di legalità, esso non è tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione.

Dopo l'incertezza giuridica provocata dalla sentenza Taricco I - alcuni giudici avevano condannato gli imputati di frode in materia di IVA anche per le condotte anteriori alla sentenza, in contrasto con i principi di legalità dell'ordinamento italiano - la sentenza di dicembre 2017 mette finalmente ordine nella materia, permettendo al contempo di evitare l'applicazione dei controlimiti paventata dalla nostra Corte Costituzionale qualora la giurisprudenza Taricco I fosse stata confermata anche per i procedimenti in corso.



TRIBUNA DI STORIA MILITARE

a cura della Società Italiana di Storia Militare



Alessandro MASSIGNANI

*Membro della Società Italiana di Storia Militare,
del Centro interuniversitario di studi e ricerche storico
militari, dell'International Intelligence Study Group.*

I Reali Carabinieri e il controspionaggio nella Grande Guerra

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Lotta allo spionaggio e al sabotaggio. - 3. L'arresto della rotta di Caporetto. - 4. Consuntivi.

1. Premessa

Anche l'Arma dei Carabinieri Reali, creata il 13 luglio 1814 con le Regie Patenti e messa al posto d'onore nell'armata di Savoia, prima tra le armi, quale "Corpo di militari, per buona condotta e saviezza distinti"⁽¹⁾, fu mobilitata all'entrata dell'Italia nella Grande Guerra, mettendo in linea un reggimento su tre battaglioni e nove compagnie, più un gruppo su due squadroni a cavallo, e cioè le due specialità presenti fin dall'origine del corpo.

Con il Regio decreto del 24 dicembre 1911 l'Arma ebbe duplice dipendenza: dal ministero della Guerra per quanto riguarda ordinamento, disciplina, amministrazione, riparto territoriale, servizio militare e servizio leva e mobilitazione, e dal ministero dell'Interno per il servizio d'ordine e sicurezza pubblica⁽²⁾.

Il reggimento formato a Treviso tra il 22 e il 28 maggio 1915 venne disciolto il 15 novembre dello stesso anno, per essere distribuito nell'ambito delle grandi unità dell'Esercito al fine di operare come polizia militare, essendosi reso

(1) - Così le Regie Patenti del 13 luglio 1814; si noti che l'Arma mantenne la posizione di premienza nell'esercito fino alla sua trasformazione in forza armata avvenuta nel 2000.

(2) - VIRGILIO ILARI, *I Carabinieri*, 1995, studio non pubblicato, pag. 15.

conto il Comando supremo della futilità dell'impiego di personale molto specializzato come fanteria di linea⁽³⁾.

La mobilitazione riguardò anche 65 sezioni di carabinieri, che aumentarono un po' alla volta fino a 168 e che con i 257 plotoni autonomi avrebbero dovuto svolgere i compiti di istituto dell'Arma. In tutto, le unità carabinieri disponevano allo scoppio della guerra di 500 ufficiali e 19.816 carabinieri, su 31.300 uomini in totale.

I compiti dei Carabinieri in tempo di guerra erano di vigilanza sui militari dovunque, al fronte come in licenza, e di difesa dello Stato. Questo significava assicurare il funzionamento dei comandi, controllare le vie di comunicazione da e per il fronte, prevenire gli sbandamenti dei reparti in combattimento, dare sicurezza ai militari in marcia e sosta, quindi con scorta alle tradotte e controllo delle stazioni ferroviarie, delle tappe. Se si aggiungono i normali compiti di vigilanza sanitaria e di polizia giudiziaria militare si può cominciare ad avere un quadro della grande quantità di uomini richiesta dal fatto che la guerra stava assumendo caratteri del tutto inattesi sia per il suo prolungarsi sia per l'espansione numerica dell'Esercito nel corso delle ostilità.

A tutto questo va aggiunta la necessità del controllo del paese ai fini della sicurezza interna che passava attraverso il controspionaggio, la sorveglianza degli impianti, dei prigionieri nemici catturati e l'ordine pubblico, in tempo di pace garantito anche dall'Esercito⁽⁴⁾ ed ora lasciato in buona parte ai Carabinieri. La conseguenza di queste mutate esigenze per l'Arma, capillarmente diffusa su tutto il territorio, fu fin dall'inizio un problema di scarsità di personale.

Lasciando stare la sorveglianza della prima linea, degli sbocchi dei camminamenti, posti di medicazione, strade, sentieri, nonché il rendere esecutivi i bandi militari (per esempio lo sgombero delle zone dal fronte o quelle minacciate dall'offensiva del Trentino prima e di Caporetto poi), ci interessa far notare che se la pubblicistica tende a sottolineare i successi di carabinieri al fronte, fu invece il controllo delle zone occupate e la prevenzione e repressione dello spionaggio il compito che più si confaceva all'Arma, la quale conservava un "Registro delle persone sospette di spionaggio".

(3) - *L'Esercito italiano nella Grande Guerra*, vol. I: *Le forze belligeranti*, Roma, Ussme, 1976, pag. 197.

(4) - GIORGIO ROCHAT, GIULIO MASSOBRIO, *Breve storia dell'esercito italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978, pag. 49.

L'espansione dell'esercito che mobilitò circa cinque milioni di uomini mobilitati nel corso della Grande Guerra, creò problemi di polizia nuovi, con un tasso di delinquenza militare complessivamente superiore a quello degli altri eserciti dell'Intesa⁽⁵⁾.

Anche lasciando aperto il problema dell'approfondimento delle cause, individuabili tra "errata valutazione e incomprendimento degli atteggiamenti delle truppe oppure alla vastità dello spirito di indisciplina e di protesta"⁽⁶⁾, occorre considerare anche le denunce a carico di civili che furono 61.927, sia per reati connessi al mancato rispetto delle norme che riguardavano la zona di guerra sia nelle zone dell'Impero austro-ungarico occupate a seguito delle operazioni militari.

Tutti questi compiti avevano creato una deficienza di personale nei servizi interni che costrinse a richieste di nuovi arruolamenti nell'Arma. Le normali stazioni a fine dicembre 1916, dopo un anno e mezzo di guerra erano spesso ridotte a due militi e talora si erano dovute chiudere.

Un rapporto al ministero dell'Interno del prefetto di Bologna dice: *I RR.CC sono pressoché disorganizzati*, il loro numero è ridotto alla *insufficienza*: molti sono *le stazioni chiuse*, la grandissima maggioranza delle altre è ridotta a due militari, e quindi non possono formare pattuglie per vigilare specialmente su quanto si matura nei pubblici esercizi e nelle sedi leghe sparse per le campagne. I sottufficiali migliori sono stati inviati al fronte e sostituiti da richiamati scarsamente idonei [...], *gli ufficiali sono anch'essi richiamati senza pratica* di ambienti e di mutati bisogni e gli effettivi mutano continuamente senza poter neppur formarsi una idea della propria giurisdizione⁽⁷⁾. Il Comando Generale dell'Arma si adoperò per ovviare al problema alla fine del 1915 con una apposita memoria⁽⁸⁾.

(5) - MARTIN VAN CREVELD, *Fighting Power*, London, Arms and Armour Press, 1983, pag. 113.

(6) - Così si esprime il classico studio di ALBERTO MONTICONE, *Il regime penale nell'esercito italiano*, in ENZO FORCELLA - A. MONTICONE, *Plotone di esecuzione. I processi della prima guerra mondiale*, Bari, Laterza, 1968, pag. 436.

(7) - Archivio ufficio storico Stato maggiore esercito (di seguito Aussme), fondo F3, raccoglitore 98, "Copia di rapporto della Prefettura di Bologna n. 228.7 in data 31 dicembre 1916 diretto al Ministero Interni Direz. Generale PS.". I corsivi sono nell'originale. Ringrazio sentitamente l'Ufficio storico dello Stato maggiore esercito, in particolare il capoufficio Col. Filippo Cappellano per la consueta cortesia e disponibilità.

(8) - Aussme, fondo F3, raccoglitore 98: "Memoria. Provvedimenti per l'Arma dei CC.RR." del 1° dicembre 1915.

Occorreva infatti rimpolpare la forza con almeno 2.500 nuovi carabinieri perché erano state create 250 nuove stazioni con il personale esistente, ma anche provvedere a sistemare le carriere perché i meriti venivano riconosciuti in maniera assai minore che agli altri ufficiali dell'esercito impegnati nelle operazioni.

Un promemoria senza data ma collocabile tra la fine del 1916 e l'inizio del 1917 indica in 52.390 carabinieri gli effettivi alle armi, dei quali 31.005 dedicati ai servizi di istituto all'interno del Regno. Ben 14.300 operavano presso l'esercito, 200 ai depositi delle truppe, 2.900 nella protezione costiera e delle ferrovie, 8.690 nei vari servizi, il cui elenco è veramente lungo⁽⁹⁾.

L'enorme ampliamento raggiunto dall'esercito nella primavera del 1917 costringerà poi all'aumento di altri 12mila uomini e subito dopo vi furono altre richieste in questo senso: occorre ricordare che le 35 divisioni iniziali erano raddoppiate e che la polizia militare aveva aumentato la sua presenza anche in virtù dell'aumento esponenziale dei reati militari; nel 1917 vi saranno oltre centomila disertori e renitenti a vagare all'interno del paese. Un fenomeno che l'incrudire della guerra aveva reso più drammatico anche in altri paesi.

2. Lotta allo spionaggio e al sabotaggio

Molto del carteggio riguardante l'impiego dei carabinieri fu distrutto in guerra, specialmente nella ritirata di Caporetto⁽¹⁰⁾. Ciò nonostante dalla documentazione disponibile si evince innanzitutto la complessità dei compiti affidati all'Arma, che sono cruciali per il ruolo di sovrapposizione tra mondo militare e civile, generando conflitti che nella prima guerra mondiale interessarono un po' in tutti i paesi, in quanto la lunga durata della guerra e la militarizzazione di una parte della Nazione creò problemi di relazioni tra politici e militari.

(9) - Aussme, fondo F3, raccoglitore 98: Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, "Promemoria", s.d.

(10) - Colgo l'occasione per esprimere la mia riconoscenza al tenente colonnello Musso e il maresciallo Sansoni dell'Ufficio storico dell'Arma per avermi cortesemente consentito la consultazione di documenti d'archivio riguardanti i Carabinieri nella prima guerra mondiale. Inoltre sono grato al colonnello Stefano Toscano per gli incoraggiamenti e i consigli nella ricerca.

Nel campo controinformativo la situazione italiana era altrettanto grave che in quello informativo per la scarsa considerazione che il servizio aveva presso il Corpo di Stato maggiore. Su questo concordano sia le testimonianze dei protagonisti, come De Rossi⁽¹¹⁾ e Tullio Marchetti⁽¹²⁾, sia il giudizio degli storici⁽¹³⁾.

Al confronto sembravano maestri gli austro-ungarici, allenati alle spietate lotte nei Balcani e capaci di sfruttare abilmente le tensioni nazionalistiche a proprio vantaggio. Nei confronti delle popolazioni di confine non andarono per il sottile ed internarono con facilità gli abitanti, mentre la sorveglianza si fece ossessionante per i pochi irredentisti che erano stati lasciati a piede libero. La tecnica era quella di privare i pesci dell'acqua e renderli innocui, anche con mezzi terroristici, quando non con atti di vera ferocia.

Per contro nelle aree dove avanzano gli italiani vennero messi in atto guerriglia e sabotaggi, spesso con il favore della popolazione slovena. Se per la pubblicistica si trattava di "terre redente" le autorità italiane internarono tra giugno e agosto del 1915 circa 70mila persone da queste zone⁽¹⁴⁾, mettendo in atto un provvedimento che facilitasse il controllo di agenti informatori e addestrati al sabotaggio che costituivano la *stay behind* austriaca dell'epoca⁽¹⁵⁾.

Prima di abbandonare i territori all'inizio della guerra, gli austriaci avevano lasciato sul posto informatori da utilizzare nella guerra non convenzionale cui erano avvezzi, anche tra il clero locale, circostanza che ancora oggi alimenta critiche al comportamento dei militari italiani. Bastava qualche fucilata per far fibrillare gli italiani che, amareggiati da questi episodi, reagirono sovente con una certa durezza.

(11) - EUGENIO DE' ROSSI, *Vita di un ufficiale italiano sino alla guerra*, Milano, Mondadori, 1927 e Ricordi di un agente segreto, Milano, Alpes, 1929.

(12) - TULLIO MARCHETTI, *Ventotto anni nel servizio informazioni militari*, Trento, Museo del Risorgimento di TN, 1960, pagg. 18. Da non confondere con l'omonimo Odoardo Marchetti, capo del Servizio che successe al generale Garruccio.

(13) - AMBROGIO VIVIANI, *Servizi segreti italiani 1815-1985*, Roma, Adnkronos, 1985, pag. 168-9.

(14) - MARCELLO FLORES, *La Grande Guerra e il Friuli*, in: *QUALESTORLA*, aprile 1986, pagg. 10-34, qui pag. 17. La retorica interventista, quasi sempre anticlericale, utilizzava un lessico che prendeva largamente a prestito espressioni dalla religione con l'intendimento di fare del nazionalismo una religione di stato.

(15) - ANTONIO SEMA, *La Grande Guerra sul fronte dell'Isonzo*, Gorizia, Editrice goriziana, 2009, pagg. 25 e 29.

D'altronde, come ha scritto Sema occupandosi della guerra sull'Isonzo con una particolare attenzione a queste problematiche: “Perché meravigliarsi allora se gli italiani ritennero di fare qualcosa di simile nella zona multietnica dell'Isonzo?”⁽¹⁶⁾.

Questa diffidenza italiana troverà giustificazione nelle memorie del generale Max Ronge, capo dello spionaggio della Monarchia, il quale scrisse nel dopoguerra che alle spalle dell'esercito italiano esisteva una rete che oggi definiremmo stay behind di agenti informatori e sabotatori⁽¹⁷⁾.

Si badi bene che questo riguardava anche aree di confine con il Trentino, laddove soprattutto i sacerdoti e campanari o sacrestani furono oggetto di persecuzione come internamento e rinvio a processo a causa di sospetti quasi sempre infondati⁽¹⁸⁾.

Luci e suoni di campane erano i segnali più ovvi secondo gli incaricati del controspionaggio per coadiuvare i carabinieri, territoriali che talora prendevano pericolosamente sul serio i propri compiti, al punto che dovettero in qualche caso essere a loro volta sottoposti a sorveglianza⁽¹⁹⁾.

Il nostro servizio informazioni - in realtà uno degli uffici dei vari comandi - dell'epoca era in embrione e affidato soprattutto alla buona volontà dei singoli. La raccolta delle informazioni avveniva specialmente per attività amatoriale di ufficiali alpini di stanza alla frontiera trentina, ma anche grazie all'utilizzo di “fiduciari” come allora erano definiti gli informatori, pagati in centri esteri, in primis a Zurigo.

Quando nel maggio 1915 l'Italia entrò in guerra, l'Ufficio informazioni aveva soltanto due centri esteri e si concentrava soprattutto sulla raccolta di dati sulle forze nemiche che aveva di fronte. Tuttavia il conflitto andava assumendo i caratteri di guerra totale e quindi implicava ben di più che la conoscenza del numero di fucili e di soldati; occorreva anche assumere informazioni sul morale della popolazione nemica, sui movimenti politici, sullo stato d'animo dell'esercito avversario, sulle sue risorse di materie prime, sulla produzione industriale, ecc.

(16) - ANTONIO SEMA, *La Grande Guerra sul fronte dell'Isonzo*, vol. I, cit., pag. 28.

(17) - Così MAX RONGE, *Kriegs- und Industriespionage. Zwölf Jahre Kundschaftsdienst*, Wien, Wehle & Hofels, 1930, pagg. 191-2. Si trattava di 250 elementi in Carinzia, 248 in Carniola (Slovenia) e 75 dalle zone costiere, secondo Ronge sloveni e croati erano inferociti contro gli italiani.

(18) - GIORGIO TRIVELLI, *Storia del territorio e delle genti di Recoaro*, Novara, IG De Agostini, 1991, pag. 209.

(19) - Aussme, B1, 72d, “Servizio di polizia militare”.

L'impostazione limitata negli scopi e nei mezzi dell'Ufficio si può spiegare con la limitatezza di vedute del capo di stato maggiore ma anche degli ufficiali italiani in generale e delle loro tradizioni che non intravedevano momenti di gloria nel rubare segreti all'avversario con ogni mezzo. Esempio illuminante la definizione data nel dopoguerra da Tullio Marchetti in una lettera a Cesare Pettorelli Lalatta: "a mio parere sono spioni solo i prezzolati che tradiscono la loro patria o che si vendono al miglior offerente"⁽²⁰⁾.

Intanto, anche se politicamente l'Italia stava trattando con l'Intesa e con l'Austria-Ungheria la propria neutralità o intervento, nell'agosto 1914 fu costituita a Milano una Commissione per l'Emigrazione Trentina, con a capo l'esule e deputato trentino Cesare Battisti, che in realtà occultava una sezione informativa incaricata di trasmettere notizie ottenute da trentini emigrati o di passaggio per l'Italia. Agli inizi del 1915 questa struttura portò alla costituzione di un Centro informazioni a Verona con a capo Giuseppe Fiorio, anch'esso trentino, che raccoglieva informazioni per passarle sia al comando del V Corpo d'Armata sia all'Ufficio I di Roma.

Il 19 aprile 1915, qualche giorno prima della firma del Patto di Londra, il capo di Stato maggiore Luigi Cadorna creò gli "uffici staccati d'informazione alla frontiera Nordest", fissandone anche sommariamente i compiti e le dipendenze che erano duplici, nel senso che erano disciplinari e di servizio dall'ente presso cui operavano (corpi d'armata territoriali) e di servizio invece dall'Ufficio informazioni del Corpo di Stato Maggiore, Riparto Operazioni⁽²¹⁾.

Le direttive di Cadorna spiegavano i metodi dell'organo informativo dell'esercito: gli ufficiali addetti dovevano creare delle reti di fiduciari (cioè informatori) che potessero raccogliere dati sul nemico, interrogare i disertori e in futuro i prigionieri, utilizzare gli organi di Pubblica sicurezza e in particolare quelli che già svolgevano attività di raccolta di informazioni, come i Regi carabinieri e la Regia guardia di finanza, per essere agevolati nel loro incarico.

(20) - Museo della Guerra di Rovereto, Fondo Marchetti, B19, lettera a Finzi del 24 maggio 1931.

(21) - Museo della Guerra di Rovereto, Fondo Marchetti, A3, n. 1245 del 19 aprile 1915, "Uffici staccati d'informazione presso la frontiera NE". Sull'Ufficio informazioni vedi MARIA GABRIELLA PASQUALINI, *Carte Segrete dell'intelligence italiana. 1861-1919*, Roma, Ministero della Difesa, RUD, 2006 e ANDREA VENTO, *In silenzio gioite e soffrite: storia dei servizi segreti italiani dal Risorgimento alla Guerra fredda*, Milano, Il Saggiatore, 2014.

Mentre un decreto del 2 maggio 1915, n. 634, regolava il soggiorno degli stranieri in Italia in vista della prossima entrata in guerra, il servizio di controspionaggio aveva la sua base in un ufficiale dei Carabinieri che poteva contare su due soli investigatori per contrastare le spie avversarie. Ancora nel maggio 1915 questo indispensabile servizio era basato sullo stesso organico all'interno dell'ufficio informazioni dell'esercito. Infatti, in caso di guerra lo spionaggio sarebbe dovuto spettare all'esercito (dove pure operavano come si è visto ufficiali dei Carabinieri) e il controspionaggio ai Carabinieri⁽²²⁾, ma è noto che il re, dei dodici servizi informativi operanti in Italia, preferiva contare su quello dei Carabinieri per essere aggiornato su quanto avveniva nel paese, rimediando così anche alla progressiva ritrosia del capo di Stato maggiore Cadorna ad informare i politici e il re medesimo sull'andamento delle operazioni e lo stato dell'esercito, di cui il sovrano era pur sempre il titolare comandante.

Naturalmente questo si deve non soltanto all'affidabilità proverbiale dell'Arma, ma anche alla sua struttura capillare sul territorio che consentiva un controllo del paese non soltanto ai fini della lotta al crimine ma anche di controllo della popolazione, specialmente in tempo di guerra.

Ciò non toglie che sul confine qualche ufficiale dei carabinieri fosse attivamente impegnato nello spionaggio attivo, come il capitano Giacinto Santucci in servizio a Schio, che a ridosso del confine gestiva una sua rete informativa sugli altipiani trentini di Folgaria e Lavarone ove si costruivano le imponenti moderne fortificazioni dopo la nomina di Franz Conrad von Hötzendorf alla carica di capo di Stato maggiore imperiale, in funzione di copertura della frontiera per consentire una mobilitazione in sicurezza.

L'Ufficio informazioni entrò in guerra mobilitandosi e trasferendosi in zona di guerra assieme al comando supremo a Udine il 30 maggio. La struttura era costituita da:

- un capo ufficio nella persona del colonnello di stato maggiore Rosolino Poggi;
- una segreteria formata da due capitani;
- la 1^a sezione informazioni che si occupava del fronte Giulio e della Carnia, che contava quattro ufficiali (cinque in realtà);

(22) - AMBROGIO VIVIANI, *Servizi segreti italiani 1815-1985*, cit., schema a pag. 139.

- la 2^a sezione informazioni che era incaricata del settore trentino, piuttosto lungo benché sulla difensiva, contava cinque ufficiali;
- la 3^a sezione controspionaggio e polizia militare con due capitani dei carabinieri;
- la 4^a sezione cifra comprendente undici ufficiali;
- la 5^a sezione traduttori e interpreti (quattro per il tedesco, uno per il serbo-croato e russo, uno per lo sloveno e due per i dialetti dell'Istria e della Dalmazia);
- la 6^a sezione stampa⁽²³⁾.

Le operazioni militari del primo periodo dopo l'entrata in guerra furono condizionate dalla scarsa conoscenza del nemico che caratterizzava i comandi italiani.

Sema ha analizzato queste operazioni attraverso il punto vista degli aspetti della guerra speciale, mettendo in rilievo i ritardi nella mobilitazione italiana, l'approccio inesperto delle prime operazioni, la timida avanzata iniziale di un esercito che sembrava brancolare alla cieca e in preda alle suggestioni depistanti dell'abile servizio informazioni avversario.

Incertezza percepibile dalla lettura dei diari storici delle grandi unità che mostrano come dell'avversario si conoscesse poco: non vi erano prigionieri da interrogare, disertori ansiosi di confidarsi, una popolazione delle "terre redente" disposta a collaborare, l'osservazione aerea era ai primordi e lo spionaggio oltre confine mancava⁽²⁴⁾.

Il 12 settembre 1916 fu costituito l'Ufficio centrale di investigazione (Uci), ufficio che faceva capo al ministero dell'Interno per compiti di polizia militare e controspionaggio all'interno del Paese, cioè non in zona di operazioni. Più che un passo verso una migliore collaborazione tra polizie si trattava di una rinnovata confusione di ruoli, all'insegna delle lotte di potere interne al regno, con una proliferazione di strutture facenti capo a vari ministeri.

(23) - ODOARDO MARCHETTI, *Il servizio informazioni dell'Esercito italiano nella Grande Guerra*, Tip. Regionale, Roma, 1937, pagg. 66-8. Anche Ambrogio Viviani, *Servizi segreti italiani 1815/1985*, Adnkronos, Roma, 1985, pag. 152.

(24) - Ciò non toglie che la Marina avesse circa duemila informatori lungo la costa dalmata. Ringrazio l'amico Antonio Sema per la segnalazione di documenti rinvenuti presso l'archivio dell'ufficio storico della marina.

Resta il sospetto che non fosse casuale la quasi contemporanea riorganizzazione dell'Ufficio informazioni divenuto Servizio informazioni⁽²⁵⁾.

Va da sé che la polizia, benché creata già nel 1852, aveva svolto nell'età liberale un ruolo non paragonabile all'attuale per numeri e per organizzazione, ma per compiti di polizia il capo dell'Ufficio informazioni Poggi si rivolse già a fine giugno al direttore generale della PS per limitare i punti di accesso al transito con la Svizzera centro di spionaggio ai danni dell'Italia⁽²⁶⁾.

Mentre anche l'Ufficio I dell'esercito, dopo essere stato mobilitato e trasferito a Udine presso il Comando supremo, lasciò a Roma un doppione detto "territoriale" che non rimarrà inattivo. A Udine la sezione controspionaggio e polizia militare era la 3^a e si avvale di due ufficiali dei Carabinieri. Da segnalare il tenente, poi capitano Giulio Blais, sulla cui competenza Marchetti ebbe parole di lode ("intelligente, furbo come una volpe, indagatore per eccellenza"). L'avversario era il servizio informazioni della Monarchia asburgica, alquanto efficiente, che dalla sua creazione come struttura burocratica nel 1908 aveva conseguito qualche successo rilevante, come l'acquisizione dei piani di mobilitazione italiani⁽²⁷⁾.

Ufficialmente solo dal 1914 l'attenzione di questi organi venne diretta contro gli Imperi centrali, ma è nota l'attività di quello che diverrà l'ufficio I della costituenda 1^a armata, che come gli altri uffici staccati creati presso le varie armate avrà compiti di raccolta di informazioni a livello operativo e tattico, basati essenzialmente su fotografie aeree, interrogatori di prigionieri ed intercettazioni telefoniche e radio, tranne nel caso della 1^a armata che aveva una sua rete informativa oltre confine formata da irredentisti trentini⁽²⁸⁾.

(25) - ANTONIO FIORI, *Spionaggio e controspionaggio 'civile' in Italia durante la Grande Guerra*, in *RASSEGNA STORICA DEL RISORGIMENTO*, XCVI, II, aprile-giugno 2009, pagg. 237-286. Sul fallimento dell'Ufficio di Udine nel prevedere la Strafexpedition e la riorganizzazione vedi ALESSANDRO MASSIGNANI, *Il servizio informazioni italiano e la sorpresa della Strafexpedition*, in: *1916. La Strafexpedition*, a cura di VITTORIO CORÀ e PAOLO POZZATO, Udine, Gasperi, 2003, pagg. 103-118.

(26) - Aussme, fondo F1, raccoglitore 325, cartella 3, Comando supremo Ufficio I al Direttore generale di PS del 27 giugno 1915.

(27) - A. SEMA, *La Grande Guerra sul fronte dell'Isonzo*, cit., pag.24. Chi scrive ha avuto in dono dal barone Heinz von Lichem una copia dell'ordine di battaglia dell'esercito italiano con le stamigliature del comando militare imperialregio di Innsbruck.

(28) - In proposito tutta la vicenda della rete è narrata da TULLIO MARCHETTI nel suo *Ventotto anni nel servizio informazioni militari*, cit., pubblicato soltanto nel secondo dopoguerra.

La “guerra segreta” italiana nella prima guerra mondiale non offre grandi spunti di gloria. Occorre dire che esiste una difficoltà sostanziale a ricostruirne la storia per la carenza di studi in proposito e di documentazione. Soprattutto sull’operato degli avversari nel nostro paese è difficile fare il punto perché il capo dell’Evidenzbüro austriaco, il generale Max Ronge, fece bruciare a guerra finita gli incartamenti del suo ufficio, una misura professionalmente corretta che salvaguardò le non poche spie che avevano servito l’Austria-Ungheria dalla resa dei conti. Una parte di questi informatori comunque, essendo stati scoperti con la penetrazione dell’ufficio del servizio della marina austro-ungarica a Zurigo e lo svuotamento della cassaforte del capitano di corvetta Rudolf Mayer, direttore della rete di sabotatori in Italia, fu eliminata e secondo fonti austriache alcuni di essi furono presi a Innsbruck e fucilati alla fine della guerra. Vale la pena di menzionare la circostanza che se l’operazione fu organizzata dalla Marina, era presente un appuntato dei Carabinieri all’apertura della cassaforte⁽²⁹⁾.

Tralasciamo ovviamente l’attività informativa italiana all’estero, che era piuttosto rudimentale e conseguì pochi successi (il più interessante fu quello in Svizzera ai danni di Mayer). Soltanto con la guerra si impiantò una organizzazione che andasse al di là dell’addeito militare e di due centri esteri per acquisire informazioni, ed in questo ebbe la sua parte anche il famoso colonnello dei Carabinieri Giovanni Maria Garruccio, che poi diverrà generale. Molto più rilevante per l’Arma fu l’opera di controinformazione. Dovendo provvedere alla sicurezza interna del Paese, i carabinieri dovettero fronteggiare - con risorse veramente limitate - una serie di compiti che andavano dal normale controllo di polizia a quelle delle stazioni ferroviarie, alla ricerca dei moltissimi renitenti (un servizio che comporterà i succitati scontri a fuoco) a quello degli stranieri neutrali perché, dato che i cittadini di paesi nemici erano stati internati, i neutrali

(29) - A proposito dell’operazione si veda MARCO GEMIGNANI, *Zurigo 1916: un colpo risolutivo. Il Servizio Segreto della R. marina in azione*, in *BOLLETTINO D’ARCHIVIO DELL’UFFICIO STORICO DELLA MARINA MILITARE*, III, settembre 1989, pagg. 153-170. V. anche ALESSANDRO MASSIGNANI, *La Grande Guerra segreta sul mare*, in: *La guerra navale 1914-1918. Un contributo internazionale alle operazioni in Mediterraneo*, a cura di ACHILLE RASTELLI e ALESSANDRO MASSIGNANI, Valdagno, Rossato, 2002, pagg. 177-208. Una discussione in proposito in FIORI, *Spionaggio e controspionaggio civile*, cit.

erano un logico punto di contatto con possibili reti di spionaggio in Italia; un'attività che dalla documentazione risulta avere riscosso dei successi, portando a degli arresti di spie. Anche in alcuni porti dovettero essere istituiti dei centri di sorveglianza composti di cinque-sei militi che controllavano i segnali luminosi notturni, altro mezzo di comunicazione con informatori attivi nel paese, o in punti di passaggio importanti come la stazioncina di tre carabinieri e un sottufficiale nell'isola di Campione sul Lago di Lugano, voluta dal maggiore Tullio Marchetti.

Ricordiamo che soltanto alla fine di agosto 1916, dopo la fallita offensiva austro-ungarica dal Trentino, l'Italia dichiarò guerra alla Germania su insistenza alleata, mentre i rapporti commerciali, finanziari e personali erano sempre stati molto attivi e come gli interessi tedeschi in Italia fossero molteplici. D'altronde alla fine del suo fallito tentativo di influire sull'opinione pubblica italiana, dato che Francia e Inghilterra avevano già svolto un'opera imponente di influenza sulla stampa italiana, assoldando alcuni attivissimi ed abili agenti di influenza, il principe Bernhard von Bülow scrisse nel suo rapporto a Berlino che in Italia restavano molti amici sui quali si doveva far prima o poi conto per riprendere le relazioni economiche.

Il lavoro di spionaggio e sabotaggio in Italia ebbe però successo per l'opera di ufficiali austro-ungarici, e specialmente dalla sezione del capitano della marina imperialregia Rudolf Mayer e dall'addetto militare austro-ungarico a Berna⁽³⁰⁾, colonnello William von Einem, che sondarono innanzitutto le possibilità di appoggiare gli oppositori della guerra, come cattolici e socialisti, per aumentare le tensioni che si sapevano esistere nel paese.

Le venti sezioni socialiste tra gli italiani che lavoravano in Svizzera costituirono un primo obiettivo con l'influenza sul loro foglio "L'avvenire del lavoratore", dopo che tre agenti avevano portato volantini di propaganda in Italia. Questo traffico di volantini aumentò nell'inverno 1917-1918 al punto di consentire a von Einem di vantarsi che qualche ignara ordinanza dell'esercito italiano aveva portato materiale di propaganda contro la guerra. Più interessante l'azione sulle donne socialiste, avvenute grazie ad interposta persona (chiamato in codice "ing. Rasim"), nei confronti nientemeno che di Angelica Balabanoff,

(30) - PETER SCHUBERT, *Die Tätigkeit des k.u.k. Militärattachés in Bern während des Ersten Weltkrieges*, Osnabrück, Biblio, 1980.

nota per essere stata l'amante di Mussolini ed aver collaborato con lui nel giornale socialista "Avanti!" fino alla sua svolta interventista, mantenendo immutata una forte influenza sui socialisti italiani. Questa carta aveva i suoi svantaggi perché nella seconda metà del 1917 arrivarono agli austriaci notizie che davano per imminente la possibilità di rivoluzione in Italia favorita dalle diserzioni che le offensive isontine causavano tra i soldati, al punto che molti di questi avrebbero vagato sui monti armati, embrione di una "armata repubblicana".

Comunque sia, von Einem aveva già speso 10mila franchi svizzeri per la Balabanoff e altri 25mila per altri due agenti per aumentare la propaganda contro la guerra, quando gli fu proibito questo tipo di azione da parte del Comando supremo. In concomitanza in Italia si ebbe un crescendo di attività controinformativa e repressiva nei confronti dei socialisti che ne limitarono l'attività, che comunque fu ridotta dopo Caporetto⁽³¹⁾.

Agli austriaci probabilmente nocque non aver ulteriormente potuto utilizzare fonti come "Florenz" o "Nero" per la qualità delle informazioni o la Balabanoff per i risultati che prima ottenevano. Basterà dire che delle undici offensive cadorniane contro l'Isonzo solo una, la sesta, che portò alla conquista di Gorizia, non venne puntualmente annunciata - con data e ora - al Comando supremo austro-ungarico, ed anche il momento esatto dello scoppio della mina del Col di Lana fu portato a conoscenza del comando del fronte sudovest, benché questo non ne facesse il giusto utilizzo.

Inoltre questo servizio ha vantato nel dopoguerra diversi sabotaggi importanti perfettamente riusciti, e cioè:

- esplosione del polverificio di Cengio;
- distruzione di un hangar ad Ancona;
- affondamento della Benedetto Brin e Regina Margherita;
- della Leonardo da Vinci⁽³²⁾.

(31) - Archivio Ufficio storico dell'Arma dei Carabinieri, (d'ora in poi Ausac), Ministero dell'Interno, Direzione generale di PS, del 14 gennaio 1918, Disertori rimpatriati dalla Svizzera; "diversi disertori che si trovavano in Svizzera in relazione con i servizi di spionaggio degli Imperi Centrali sono stati inviati in Italia riforniti di denaro da detti servizi".

(32) - COLONNELLO WALZEL, *Ufficio informazioni dell'Impero austro-ungarico*, Milano, Marangoni, 1936, pag. 141.

Questi risultati, che per l'opinione pubblica furono qualificati come incidenti, anche per quanto riguarda le conclusioni delle commissioni di inchiesta, furono un chiaro fallimento del Controspionaggio della Regia marina.

L'approccio iniziale del controspionaggio fu soprattutto rivolto all'intensificazione della sorveglianza dei siti sensibili. In questa prima fase i sospetti, soprattutto religiosi, furono inquisiti lungo la costa adriatica oggetto delle incursioni di sabotatori austriaci, ma senza costrutto; successivamente si raffinò l'opera e già nella primavera del 1916 furono sorpresi, arrestati e condannati tre agenti di punta del servizio austro-ungarico: uno di essi, Giovanni Larese fu fucilato e i suoi complici condannati a pene detentive⁽³³⁾.

Successivamente la rete di scambio di informazioni con le altre strutture preposte alla sorveglianza degli stranieri divenne fitta ed efficiente: occorre ricordare che un importante passo nella collaborazione tra alleati dell'Intesa fu decisa nel settembre 1915, quando i rappresentanti dei servizi di informazione decisero di costituire a Parigi un Bureau Interalliés de Etat Major de l'Armée per coordinare l'opera dei vari servizi nazionali⁽³⁴⁾.

Il servizio si sviluppò lentamente per le naturali gelosie nazionali, ma nel corso della guerra divenne utile quando la necessità costrinse gli alleati a collaborare; la documentazione del Servizio informazioni dell'esercito italiano mostra che lo scambio di notizie era molto frequente, cosicché una persona sospettata di spionaggio diventava oggetto di sorveglianza in tutta l'Intesa. Un esempio: il diario storico dell'Ufficio "R" dà conto delle molteplici comunicazioni concernenti i nominativi caduti nell'attenzione del controspionaggio agli organi interessati del ministero degli esteri e dell'interno, ma nota pure che "la stampa imperialista inglese esalta Bissolati e gli altri italiani ostili alla politica adriatica di Sonnino", indicando una maturata sensibilità nei confronti delle necessità informative strategiche⁽³⁵⁾.

Il mancato scoppio della rivoluzione in Italia sull'esempio russo deluse non

(33) - MAXIMILIAN RONGE, *Kriegs- und Industriespionage. Zwölf Jahre Kundschaftsdienst*, Wien, Wehle & Hofels, 1930, pagg. 217-8. A dispetto del nome Larese era cittadino austriaco e considerato ovviamente un eroe.

(34) - NICOLA BRANCACCIO, *In Francia durante la guerra*, Milano, Mondadori, 1926.

(35) - Aussme, *Diario storico Sezione R*, 25 ottobre 1916. Fin dall'inizio i socialisti interventisti si schierarono per la soluzione "delenda Austria".

poco gli austriaci, i quali però ripresero a finanziare nel gennaio 1918 l'attività che tendeva a favorire lo scoppio della rivoluzione in Italia come ultima chance per la Monarchia, e a gruppi interni del partito socialista che si facevano promotori di questi programmi vennero dati duemila franchi svizzeri al mese. Questo è confortato da un rapporto dei Carabinieri dei primi del 1918 che abbiamo potuto consultare, secondo il quale il partito socialista mantenevano due posizioni, una ufficiale del "né aderire, né sabotare", l'altra di gruppi interni che si proponevano invece l'attiva propaganda contro la guerra per il tramite di "legioni rosse", un dato di fatto che è ben poco noto. Secondo le fonti austro-ungariche venne finanziato un gruppo anarchico milanese di questo tipo che però aveva il beneplacito dei vertici del partito.

Sono attività del tutto normali sia per l'Evidenzbüro sia per i tedeschi: tra l'altro entrambi fomentavano i rivoluzionari russi in esilio cercando di sfruttare la pesante situazione di malcontento nell'impero dello zar per provocare una rivoluzione. Il successo dell'operazione tedesca su Lenin creò ampie aspettative anche per l'Italia⁽³⁶⁾, cadendo probabilmente in una eccessiva fiducia nella possibilità che il paese si rivoltasse portando alla pace l'Italia.

Questa influenza sul morale dell'esercito operante fu sicuramente deleteria e spiega perché nel corso del 1917 Cadorna scrivesse lettere al presidente del consiglio per sollecitare provvedimenti contro le attività di propaganda. Il problema però non era riconducibile solo a questa attività, ma anche e soprattutto alla incapacità del Comando supremo di capire come ottenere il consenso dei soldati; peraltro la sua interpretazione dei rapporti sullo stato morale delle truppe non andava oltre l'aspetto disciplinare.

3. L'arresto della rotta di Caporetto

Nel settembre 1917, un mese prima dell'offensiva austro-tedesca che avrebbe portato allo sfondamento a Caporetto e alla successiva ritirata al Piave, il

(36) - Da ultimo il volume di CATHERINE MERRIDALE, *Lenin sul treno*, Torino, Utet, 2016, riassume gli eventi che portarono al suo viaggio attraverso la Germania e al rovesciamento del Governo provvisorio russo nel novembre 1917.

generale dei Carabinieri Giovanni Garruccio venne chiamato dal presidente del Consiglio a formare un ufficio informativo da lui direttamente dipendente che però utilizzava mezzi, personale e perfino la sede dell'Esercito al fine di fornire le informazioni che necessitavano al Primo ministro, che dopo le voci di un ipotetico colpo di stato favorito da Cadorna voleva essere informato sui pericoli interni. Con un apposito decreto del 5 ottobre dello stesso anno fu riorganizzata l'Arma dei Carabinieri, proprio mentre veniva emanato il decreto Sacchi sulla lotta dei nemici interni.

Una delle maggiori dimostrazioni di efficienza dell'Arma nella prima guerra mondiale è stata la capacità di organizzare la fermata della marea di sbandati di Caporetto. La rottura del fronte della 2^a armata il 24 ottobre 1917 provocò la successiva rotta delle sue unità, molte delle quali si sbandarono e procedettero tranquillamente verso l'interno del Paese, spesso senz'armi e nella ingenua convinzione che la guerra fosse finita, il che indicava con chiarezza che l'opera della propaganda sulle motivazioni alla base della guerra era stata inefficace, mentre il persistere dei massacri del fronte isontino aveva minato il morale di una parte delle truppe, trasformando un successo locale militare in un rovescio di vaste proporzioni.

Parallelamente infatti la 3^a armata ripiegava anch'essa, ma in ordine, forse perché non incalzata dalle truppe del generale Borojevic.

Il ruolo dei Carabinieri nella ritirata è stato mitizzato da opere di fantasia come *Addio alle armi* di Ernest Hemingway, il quale si trovava ancora negli Stati Uniti al momento degli eventi⁽³⁷⁾, mentre le più recenti ricerche hanno chiarito che i casi dove venne applicata la giustizia sommaria furono assai meno di quelli supposti, ingigantiti dalla tristemente famosa figura del generale Andrea Graziani⁽³⁸⁾.

L'opera dei Carabinieri in questo frangente è stata associata a quella dei plotoni di esecuzione, che invece spesso erano talora costituiti dai reparti di linea,

(37) - ERNEST HEMINGWAY, *Addio alle armi*, Milano, Mondadori, 1946. Il volume, traduzione dell'originale *A Farewell to the Arms*, non poteva essere basato su esperienze personali perché dalle lettere di Hemingway alla madre risulta che egli venne in Italia a metà del 1918. Cfr. ERNEST HEMINGWAY, *Lettere 1917-1961*, Milano, Mondadori, 1984.

(38) - ALBERTO MONTICONE, *Il regime penale nell'esercito italiano*, in E. FORCELLA - A. MONTICONE, *Plotone di esecuzione. I processi della prima guerra mondiale*, cit., pag. 445, nota 31.

mentre l'azione repressiva nei confronti dei soldati che fuggivano nel corso del combattimento era spesso svolta, come impone il regolamento di disciplina, dagli ufficiali. In proposito si deve dire che anche questo compito loro affidato venne svolto con la consueta professionalità e che la discussione intorno al regime disciplinare dell'esercito più che sull'opera del braccio armato, gli "aquiloni" celebrati da Curzio Malaparte, verte intorno alle scelte più o meno rigorose del Comando supremo in tema di governo del personale, sia di Cadorna prima che di Diaz per il periodo successivo a Caporetto⁽³⁹⁾.

È evidente che in una situazione di questo tipo più che con l'applicazione indiscriminata della giustizia militare occorreva recuperare al paese una non indifferente risorsa di potenziale umano di cui l'esercito nel 1917 scarseggiava, e in effetti l'opera dei Carabinieri fu rivolta più alla raccolta e incanalamento degli sbandati in campi profughi che non alla repressione. Naturalmente molti sfuggirono al controllo e arrivarono con mezzi propri in regioni anche lontane d'Italia, ma il grosso fu recuperato, benché necessitasse di una profonda opera di rieducazione morale e conforto materiale, tanto che la 7^a armata, formata con quei soldati, divenne operativa solo mesi dopo e tra molte cautele.

La Legione provvisoria autonoma, i due squadroni e il battaglione carabinieri del Comando supremo debitamente rinforzati dalla divisione udinese della legione di Verona (i Carabinieri delle zone occupate dipendevano da quella legione) formarono a tempo di record tre sbarramenti in corrispondenza dei fiumi Tagliamento, Livenza e Piave, accompagnando, regolando, regolando, convogliando e sbarrando laddove occorreva la marea, combattendo dove necessario per fermare l'avversario reso tracotante dal facile successo. Questo il grande merito misconosciuto del Carabiniere a Caporetto: quello di essere stato una pedina essenziale nella ritirata di Cadorna nel mezzo di un disastro epocale, una manovra che a giusto titolo viene riconosciuta a Cadorna come il coronamento della sua opera di capo di Stato maggiore, dato che il 9 egli venne sostituito da Armando Diaz.

(39) - Questo emerge anche dal convegno sulla Grande Guerra del 28 settembre-1° ottobre 1995 a Trieste e dal seminario organizzato dal Centro studi e documentazione della Grande Guerra di Asiago del 6-7 giugno 1997 sul soldato italiano nella Grande Guerra, nonché da una notevole mole di pubblicazioni successive che qui sarebbe troppo lungo elencare.

Proprio i Carabinieri avevano l'immagine reale del morale dell'esercito e dei suoi progressi sulla via del recupero della fiducia e della volontà di finire la guerra vittoriosamente. I rapporti sul morale dell'esercito dei Carabinieri sono una fonte preziosa per la lettura del morale delle truppe ed erano ovviamente ottenuti dall'infiltrazione di agenti che ne potevano sentire "il polso"; valga un esempio importante: fa parte del mito storiografico che sul Piave sia risorto lo spirito morale della nazione, ma non è proprio così.

Sulla linea Piave-Grappa la 2^a armata ebbe un ruolo sporadico, perché una buona parte era stata presa prigioniera o era finita nei recinti dei campi di raccolta.

A difendere quella linea era stata la 3^a armata che si era ritirata ordinatamente senza pressione avversaria, e la 4^a, che aveva sì vissuto fasi operative intense, ma proveniva dal Cadore, il "fronte della salute", cosiddetto perché le operazioni vi ristagnavano sia per il clima di alta montagna del settore sia perché spinte offensive in quel settore non avrebbero portato ad alcuna battaglia decisiva.

Dai rapporti dei Carabinieri si intravede invece una svolta netta nel sentimento dei soldati dopo la vittoria sul Piave nel giugno 1918, quando finalmente alla stanchezza per la guerra che sembrava non finire mai, subentrò un diffuso sentimento di rinnovata fiducia nelle proprie armi e il desiderio di farla finita vittoriosamente⁽⁴⁰⁾.

Questi rapporti erano spesso compilati dalle sezioni P dei Carabinieri (dove P stava per Propaganda), perché dopo Caporetto si era finalmente capito che occorreva sostenere il morale del soldato con assistenza materiale e con adeguati stimoli spirituali, oltre ad agire negativamente sul nemico, contro il quale si iniziò a sfruttare finalmente le tensioni etniche e la stanchezza della guerra per abbatterne la combattività.

A volte il servizio si adattava all'uditorio come nel caso del tenente Egidio Fracassi che tenne, a cavallo tra la fine del 1917 e l'inizio del 1918, sette conferenze "delle quali sei in lingua italiana ed una in dialetto veneto ai soldati veneti del reggimento e delle compagnie mitragliatrici" (della brigata *Liguria*),

(40) - Un esempio: Ausac, Legione territoriale dei Carabinieri reali di Torino, n. 18/119 del 30 luglio 1918: Raccolta di notizie sullo stato morale e sullo spirito delle truppe alla fronte.

distribuendo anche “opuscoli di propaganda patriottica e degli analoghi manifestini, alcuni dei quali in dialetto veneto”⁽⁴¹⁾.

Accanto al messaggio di propaganda il Servizio P era un canale a doppio senso di raccolta delle informazioni sulle truppe e sulla popolazione. Un esempio ci è offerto dagli otto carabinieri della sezione della 1^a armata al comando del tenente Aldo Soncelli, i quali in borghese o in normale uniforme di soldato “vedevano, sentivano, riferivano sul morale”⁽⁴²⁾.

Nello svolgere il compito delle sezioni P di controbattere analoghe formazioni austriache che sfruttavano la stanchezza dei soldati, specie nei punti morti del fronte per arrivare a situazioni di “pace separata” e quindi a rese individuali e collettive. Di norma una vedetta (in realtà un ufficiale o sottufficiale addestrato) intavolava il discorso con il suo omologo italiano e si instaurava un clima pacifico. Proprio il Soncelli con i suoi otto carabinieri finse di abboccare e visitò la trincea nemica; quando gli austriaci resero la visita vennero catturati e così si seppe dell’esistenza di una vera e propria scuola con sede a Bressanone dove venivano addestrati questi agenti sobillatori⁽⁴³⁾.

Episodi simili sono del resto presenti nella memorialistica dei reduci del 1918. Lo stesso personale che collaborava con il servizio P si occupava anche di controspionaggio “tra le popolazioni e le truppe”, utilizzando come primo e potente strumento la censura epistolare che poteva essere utilizzata come fonte di “orientamento per ulteriori ricerche” che verosimilmente avrebbero portato all’individuazione di uno o più persone coinvolte in attività sovversive o di spionaggio e sabotaggio⁽⁴⁴⁾.

Che poi la censura potesse addirittura controllare i RRCC è del tutto normale come nel caso delle truppe italiane in Palestina, dove i Carabinieri in genere adibiti al controllo dei prigionieri spiccavano per alto morale⁽⁴⁵⁾.

(41) - Aussme, B1, vol. 11, «Propaganda fra le truppe e la popolazione civile».

(42) - T. MARCHETTI, *Ventotto anni*, cit., pag. 301.

(43) - T. MARCHETTI, *Ventotto anni*, cit., pag. 303.

(44) - Comando supremo, Norme generali per i servizi di indagine, di propaganda e di controspionaggio fra le truppe operanti e le popolazioni e di propaganda sul nemico, Roma, 1918, pag. 15.

(45) - Aussme, E2, racc. 110, n. 1102/C. di Protocollo Riservatissimo con oggetto: Condizioni generali delle truppe italiane in Palestina, del 31 gennaio 1918.

Ma sovente i controlli portavano a successi poco pubblicizzati, sia per ragioni di riservatezza sia per lo stesso modo di procedere sottotono dell'Arma, per esempio l'arresto di un disertore al confine svizzero che portò alla scoperta di un'organizzazione per l'esfiltrazione di disertori che corrompeva perfino delle guardie di confine⁽⁴⁶⁾ e l'arresto di 53 marinai austriaci autori di un raid sulle coste adriatiche nell'aprile del 1918⁽⁴⁷⁾.

4. Consuntivi

Il totale delle perdite dell'Arma nella prima guerra mondiale assomma a 1.400 uccisi e cinquemila feriti. Di questi ben ventidue morti e 159 feriti si ebbero negli scontri a fuoco con i disertori ricercati, il cui numero supera i settecento, testimoniando come in alcuni momenti della guerra il fenomeno fosse serio anche nel Regno d'Italia⁽⁴⁸⁾. D'altro canto, anche operando in strutture miste con il ministero dell'Interno, sarebbero stati arrestati settemila disertori e duemila altri soggetti armati dediti al brigantaggio⁽⁴⁹⁾.

Cifre che potrebbero stupire se non ricordiamo che in Austria-Ungheria nel 1917-1918 c'erano addirittura bande di disertori armate di artiglieria, dette *Griine Kader*, e che viene citato il caso di gruppi di disertori austriaci e prigionieri italiani che sulle alture di Gemona avevano formato una banda armata.

Uno studio interno degli anni Cinquanta che ho potuto consultare presso l'Ufficio storico dell'Arma individua come ragione del successo dei Carabinieri da un lato la fiducia da parte della popolazione, e questo in contrasto con le altre forze di polizia, dall'altro la specificità dell'affidabilità che discende dalla accurata selezione e addestramento, tradizionali fin dalle Regie Patenti, ma soprattutto dall'appartenenza all'esercito.

(46) - Aussme, E2, racc. 110, prot. 74718 del 3 dicembre 1918 "Complotto per favorire i disertori".

(47) - Aussme, E2, racc. 110, Legione territoriale dei RRCC di Ancona, prot. 335/9 del 6 aprile 1918: "Processo verbale di interrogatorio fatto ai 53 marinai della Marina da guerra dell'impero austro-ungarico, descritti nell'accluso elenco, catturati nella notte tra il 5 e il 6 aprile 1918 in Ancona".

(48) - Ausac, 149.27, Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Ufficio storico, Studio sintetico sul contributo dato dall'Arma alla guerra 1915-1918, 1968.

(49) - ANNIBALE PALOSCIA, *I segreti del Viminale*, Roma, Newton, 1994, pagg. 47-8.

La condizione militare infatti sarebbe alla base del senso del dovere, del servizio ben fatto, della determinazione a svolgere in ogni modo il compito assegnato. Il giudizio storico, anche se naturalmente non tutto ci è dato di sapere, è che il servizio informativo dei Carabinieri “fu uno dei più seri ed efficienti anche se al solito contrasto di competenze con gli organi del Ministero dell’Interno si aggiunse quello con il Servizio Informazioni del Comando Supremo e del Ministero della Guerra”⁽⁵⁰⁾.

Sempre a proposito di affidabilità, si può citare un caso incontrato casualmente nel corso della ricerca: prima dello scoppio della guerra si valutavano le possibilità alimentari del paese, un settore cruciale dell’economia che avrebbe avuto una influenza enorme anche su una guerra breve come ci si aspettava. Si tenga presente che i disordini interni nella Grande Guerra furono in linea di massima il frutto della carenza di grano e che spesso la classe politica si trovava a dover scegliere se importare grano o carbone per le industrie belliche. L’allora presidente del consiglio Salandra ordinò ai prefetti nel febbraio 1915 una inchiesta “discreta” sulla reale esistenza di grano in Italia, da affidare preferibilmente all’Arma, unica maniera evidentemente per conoscere la reale situazione del Paese alla vigilia di un momento così grave della storia d’Italia⁽⁵¹⁾.

Un’opera difficile, silenziosa, lontana dai riflettori e dalle notizie eclatanti, “usi obbedir tacendo e tacendo morir” ma che era determinante per il proseguimento di uno sforzo bellico che aveva visto il giovane paese impegnato nella lotta per la vita e alla fine, grazie alla determinazione di tanti, e nonostante la irrisolutezza di tanti altri, e alla fine vincere.



(50) - A. VIVIANI, *Servizi segreti italiani 1815-1985*, cit., pag. 151.

(51) - MARIA CONCETTA DENTONI, *Annona e consenso in Italia 1914-1919*, Angeli, 1995, pag.18.

CONTRIBUTI DI DOTTRINA SULLA GIUSTIZIA MILITARE



*Presentazione del Dott. Antonio Sabino
Procuratore Generale Militare
presso la Corte Militare di Appello*

Proponiamo all'attenzione dei lettori due contributi a firma del dott. Giuseppe Mazzi, Presidente di Sezione della Corte Militare d'Appello e del dott. Francesco Ufilugelli, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

Gli argomenti affrontati si presentano di notevole interesse.

Il primo lavoro scandaglia in chiave critica il senso non solo giuridico della trasformazione in illecito civile del reato di ingiuria di cui all'art. 594 c.p., disposto con il D.Lgs. n. 7/2016. Lo spunto è fornito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 215/2017, in cui il giudice delle Leggi ha affermato che la scelta, più o meno consapevole, del legislatore di non intervenire anche sul corrispondente reato militare di cui all'art. 226 c.p.m.p. non viola, in particolare, il principio di uguaglianza. L'Autore, peraltro, non si lascia sfuggire l'occasione di mettere in luce l'impatto della riforma sulla coerenza complessiva del sistema di tutela dei diritti fondamentali della persona, e di come il tema, particolarmente sensibile, della salvaguardia della dignità umana, soprattutto nei confronti di soggetti particolarmente vulnerabili, non possa essere facilmente relegato in una prospettiva meramente privatistica.

Lo scritto successivo si sofferma sulla controversa definizione del danno patrimoniale in caso di condotte fraudolente poste in essere in occasione dello svolgimento di missioni fuori sede, con opzione per il pagamento della prevista indennità forfettaria, in alternativa al rimborso delle spese effettivamente sostenute. Una diffusa analisi della recente giurisprudenza sia di merito che di legittimità disvela l'evidente difficoltà, allo stato attuale della normativa in materia, di trovare soluzioni univoche nei casi di indicazione nei fogli di viaggio di orari di partenza e arrivo non corrispondenti al vero. Emerge, quindi, l'opportunità di un intervento riformatore che renda più agevole per l'interprete l'individuazione del confine oltre il quale si perfeziona la truffa a danno dell'Amministrazione militare. Nella tematica si inseriscono anche i problemi di inquadramento giuridico del falso che caratterizza l'attività fraudolenta, su cui ci si è soffermati sul precedente numero di questa Rassegna.



*Dott. Giuseppe Mazzi,
Presidente di Sezione della Corte Militare d'Appello*

Il reato di ingiuria tra militari supera l'esame della Corte costituzionale

Premessa

Un pur breve commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 215/2017, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 226 c.p.m.p., non può che iniziare dall'esame delle norme che hanno stabilito l'abrogazione dell'art. 594 c.p., con i conseguenti dubbi di legittimità costituzionale sulla perdurante punibilità dei fatti di ingiuria commessi da militari nei confronti di altri militari, espressi dalla Corte militare di appello nelle ordinanze di rimessione.

Si potrebbe essere indotti a pensare che l'abrogazione di una fattispecie così radicata nel nostro sistema penale, come quella dell'ingiuria, con l'introduzione di una innovativa sanzione civile per i fatti di offesa all'altrui onore e decoro, sia stata preceduta da un dibattito consapevole e approfondito in sede parlamentare sul significato che assume nella società attuale la tutela dell'onore (anche in relazione al "complementare" delitto di diffamazione) e sulla possibi-

lità di rinunciare alla sanzione penale⁽¹⁾.

Nulla di tutto ciò. A scorrere in particolare il testo del resoconto della seduta della Camera dei deputati del 1° aprile 2014, relativa alla approvazione della legge n. 67 del 2004 (in attuazione della cui delega il d. lgs. 7/2016 ha abrogato l'art. 594 c.p.) si constata che la parte preponderante della discussione parlamentare in aula si è sviluppata sulla depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina⁽²⁾.

In particolare non è stato espressamente rilevato che la fattispecie di ingiuria, oltre a sanzionare comportamenti di tenue gravità e di scarso allarme sociale, puniva anche condotte di gravità senza dubbio rilevante: in particolare insulti e comportamenti umilianti (ed anche le cosiddette *ingiurie reali*) di carattere sessista o motivati da intenti di discriminazione razziale, ovvero realizzati nei confronti di persone ritenute meritevoli di una particolare protezione, come minori, anziani e disabili.

Non appare dubbio che l'onore abbia una specifica rilevanza costituzionale e sia riconducibile ai diritti inviolabili dell'individuo: in proposito va rilevato che non a caso l'art. 3 della Costituzione, nel proclamare il fondamentale prin-

(1) - L'art 2 della legge n. 67/2014, contenente la "*Delega al Governo per la riforma della disciplina sanzionatoria*", nasce dall'innesto, in altro d.d.l., n. 925, già approvato dalla Camera dei deputati, del d.d.l. n. 110 presentato al Senato della Repubblica il 15 marzo 2013 dai senatori Palma e Caliendo: il relativo emendamento era quindi riformulato e presentato dal sen. Casson. Nella Relazione del d.d.l. n. 110 si specifica solo che "*con riferimento alla decriminalizzazione dei reati di ingiuria e diffamazione, va precisato che la tutela dell'onore trova la sua sede naturale nella giurisdizione civile, soprattutto in ragione della scarsa capacità general-preventiva delle norme penali in questo settore. Inoltre, tale scelta produce un immediato beneficio sul carico degli uffici giudiziari*". Nel testo definitivo approvato dal Senato era poi esclusa la depenalizzazione del delitto di diffamazione e, nella successiva Relazione orale alla Camera dei deputati, il 24 marzo 2014, del Relatore On.le Ferranti, l'abrogazione dell'art. 594 c.p. viene genericamente richiamata nella parte in cui si afferma che: "*sono indicati poi specifici reati contenuti nel codice penale... quei comportamenti che non hanno quel grave disvalore sociale tale da prevedere, appunto, la repressione in termini penali*".

(2) - In relazione al delitto di ingiuria si rinviene l'intervento dell'On.le Tancredi Turco, relativo ad un emendamento che avrebbe voluto inserire tra le fattispecie di reato che vengono trasformate in illeciti amministrativi il delitto di ingiuria: "*questo perché si ritiene che sia eccessivo abrogare completamente dall'ordinamento il reato di ingiuria, poiché aprirebbe uno scenario di assoluta liceità verso ingiurie che potrebbero anche ingenerare continui attacchi ed offese, per la cui cessazione non sarebbe più a disposizione alcuno strumento giuridico legittimo. Sarebbe senz'altro più logico depenalizzare il reato di ingiuria, applicandogli esclusivamente una sanzione amministrativa, di modo che l'odierno precetto penale mantenga comunque una qualche forma di deterrenza, seppur lieve*".

cipio di uguaglianza, affermi in primo luogo che “*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale*”⁽³⁾.

La scelta di ricondurre la tutela dell'onore (solo con riferimento all'ingiuria) ad un fatto privato, con la previsione di una mera sanzione civile, che si aggiunge al risarcimento del danno, fa dubitare che la tutela della dignità umana sia per il futuro in Italia rispettosa del principio di uguaglianza. La parte offesa sarà messa di fronte alla prospettiva di sostenere i costi di una azione civile, mentre l'autore del reato sa che potrà chiudere la controversia mediante il mero esborso di una somma di danaro: appare evidente che i soggetti aventi adeguate disponibilità economiche, autori o persone offese di fatti offensivi dell'onore, si troveranno in una situazione di indubbio privilegio.

Si manifesta così un ulteriore passo, che non sembra conforme ai vigenti principi costituzionali, in un percorso che si potrebbe definire di “monetizzazione” della responsabilità e che ha avuto un precedente significativo nella, anch'essa inedita, previsione di cui all'art. 341-*bis*, comma 3, c.p., ovvero nella possibilità di ottenere l'estinzione del reato di oltraggio a pubblico ufficiale da parte dell'imputato che, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima.

La questione di legittimità costituzionale

La Corte militare di appello, immediatamente dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 7/2016, che ha abrogato l'art. 594 c.p., ha proposto la questione di costituzionalità dell'art. 226 c.p.m.p., relativa alla omologa fattispecie di ingiuria tra militari, nella parte in cui tale norma sottopone a sanzione penale condotte

(3) - V. PACILEO, *Contro la decriminalizzazione della diffamazione a mezzo stampa*, in www.Dirittopenalecontemporaneo.it, 16 maggio 2013, secondo cui nelle società moderne e democratiche il ruolo che il rispetto dell'onorabilità degli individui è in grado di svolgere è di somma importanza ed è noto l'unanime consenso “*sul fatto che l'onore riceve una specifica, sebbene soltanto implicita, tutela costituzionale, normalmente rinvenuta negli artt. 2 e 3, Cost. Come pure sul fatto che la dignità umana (art. 3 Cost.) va riconosciuta come diritto inviolabile dell'uomo anche attraverso la mediazione (ex art. 10, co.1, e 117, co. 1, Cost.) dell'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del preambolo del Patto internazionale sui diritti civili di New York, e degli artt. 8 e 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). L'ultimo articolo citato enuncia espressamente la “reputazione”, tradizionalmente intesa come il versante oggettivo o sociale dell'onore*”.

del tutto estranee al servizio ed alla disciplina militare o, comunque, non afferenti ad interessi delle Forze armate: condotte che, ove poste in essere da soggetti non appartenenti alle Forze armate, non sono più previste dalla legge come reato.

Nelle ordinanze di rimessione si rileva, in particolare, che l'art. 226 (norma che prevede un reato di ingiuria identico, quanto alla descrizione della fattispecie tipica, rispetto al reato che era previsto dall'art. 594 c.p., da cui si distingueva soltanto per la specificazione in ordine alla qualità del soggetto attivo e passivo) punisce sia ingiurie attinenti a interessi riconducibili al servizio od alla disciplina militare, sia ingiurie che non abbiano tale connotazione: quando sussiste peraltro una differenza di grado fra offensore ed offeso, l'applicazione dell'art. 199 c.p.m.p. consente di ricondurre all'art. 226 solo le condotte commesse per cause estranee al servizio od alla disciplina militare (o comunque non realizzate nelle condizioni previste dallo stesso art. 199), in quanto altrimenti sarebbero applicabili i reati contro la disciplina militare, di insubordinazione con ingiuria ed ingiuria ad inferiore (art. 189 e 196 c.p.m.p.).

Di conseguenza, mentre per le condotte per le quali sia ravvisabile una correlazione con gli interessi militari può ritenersi giustificata la scelta del legislatore di mantenere una tutela penale, ciò non potrebbe valere per le condotte ingiuriose che siano del tutto prive di qualsiasi connotazione di militarità, che non derivi dalla mera qualità del soggetto attivo e del soggetto passivo del reato.

In tale caso risulta evidente, secondo il giudice rimettente, una disparità di trattamento rispetto ai cittadini, non militari, cui siano attribuite le stesse condotte, con violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e del principio di democraticità cui deve ispirarsi l'ordinamento delle Forze armate, di cui all'art. 52 Cost.

La sentenza n. 215/2017 della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 215 del 27 settembre 2017, ha ritenuto non fondata la questione, con cadenze argomentative che meritano in primo luogo di essere brevemente richiamate:

- l'art. 226 copre anche i fatti di ingiuria commessi fra militari di pari grado, quando in nessun modo ricollegabili all'area degli interessi connessi al

servizio e alla disciplina militare, ma è altresì applicabile a quelli che risultino offensivi del bene della disciplina, perché collegati a cause non estranee al servizio ed alla disciplina: tale reato, innanzitutto contro la persona, non è estraneo all'area degli interessi ricollegabili al bene della disciplina militare;

- le ordinanze di rimessione non chiedono la caducazione dell'intero art. 226 c.p.m.p., ma chiedono una pronuncia che ne dichiari l'incostituzionalità nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio e alla disciplina militare: la *“manipolazione così suggerita risulterebbe di non poco momento”*, in quanto obbligherebbe a circoscrivere l'area di applicazione dell'art. 226 c.p.m.p. con formule analoghe a quella contenuta nell'art. 199 c.p.m.p.;

- quanto alla contestata lesione dell'art. 3 Cost., non può essere considerata irragionevole la scelta legislativa di mantenere nell'area del penalmente rilevante l'ingiuria tra militari, quand'anche i fatti ingiuriosi si rivelino privi di un nesso con la disciplina ed il servizio militare, in quanto *“ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze”*: pertanto *“non risulta affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all'onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento”*.

Pertanto, secondo la Corte costituzionale, continuare a punire l'ingiuria fra militari risponde, oltre che all'esigenza di tutela delle persone in quanto tali, anche all'obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse.

La civile convivenza tra militari, soprattutto (ma non solo) nei luoghi militari, costituisce un presupposto essenziale per la coesione delle Forze armate e la Corte si ritiene costretta a rilevare *“sia il permanere di episodi di ‘nonnismo’, pur dopo l'eliminazione della leva obbligatoria, sia l'insorgenza di ingiurie di natura sessista, a seguito dell'accesso delle donne al servizio militare”*.

In ultimo, la Corte rileva che l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità sollevate, determinando l'assorbimento delle vicende ingiuriose nella sfera civilistica e “privata” dei contendenti, avrebbe tra i suoi non trascurabili effetti anche quello di impedire al comandante di corpo di chiedere il procedimento penale.

Rilievi critici

La suddetta decisione della Corte costituzionale è stata oggetto di critiche, ampiamente motivate con il richiamo ai principi generali che si sono andati consolidando in materia di rapporti tra diritto penale militare e diritto penale comune. È stato infatti rilevato⁽⁴⁾, in sintesi, che:

- la sentenza della Corte attribuisce rilievo alla “specialità” del mondo militare ed a quelle che potrebbero essere definite le sue “regole di vita”, ritenute atte a giustificare pienamente anche alcune vistose distinzioni di trattamento tra militari e “civili”, dal punto di vista sanzionatorio;

- il valore della “disciplina”, coesistente al mantenimento della compattezza all’interno dei Reparti, deve essere protetto in maniera particolarmente rigorosa, mediante la previsione di specifiche incriminazioni: laddove peraltro si esuli dallo stretto ambito della disciplina e del servizio militare, è disagevole sostenere che la “specialità” possa comunque assurgere a parametro atto a giustificare degli eventuali trattamenti discriminatori⁽⁵⁾;

- nel caso di specie, in cui il reato comune è stato abrogato, la affermazione di specifiche esigenze di specialità porterebbe ad ammettere la possibilità di continuare ad incriminare delle condotte slegate dal riferimento al servizio o alla disciplina militare, e volte unicamente a violare delle regole di comportamento relative al comune senso civico, ritenendosi implicitamente che un’ordinata convivenza rappresenti un’esigenza quasi ineludibile per un’Istituzione, quale quella militare, finalizzata all’esplicamento di compiti fondamentali per il Paese;

(4) - Cfr. RIVELLO, *Su una pronuncia della corte costituzionale in materia di diritto penale militare*, in WWW.DIRITTOPENALECONTEMPORANEO.IT, 23 novembre 2017, pagg. 187 s.

(5) - Cfr. RIVELLO, *op. cit.*, pag. 195, il quale ricorda come una questione analoga a quella in oggetto era stata posta alla Corte costituzionale in relazione al reato di lesione personale di cui all’art. 223 c.p.m.p. ed al riguardo era stata lamentata la sottoposizione alla disciplina penale militare ed alla conseguente cognizione della giurisdizione militare, stante la loro qualificazione come reati militari, di una serie di illeciti caratterizzati dalla presenza di elementi di collegamento estremamente ridotti con gli interessi militari. La Corte costituzionale, con la decisione n. 298 del 1995, dichiarò inammissibile la questione, affermando che «*nello scegliere il tipo di illecito, militare o comune, il legislatore resta [...] libero, purché osservi il canone della ragionevolezza*»: in quel caso il problema era peraltro rappresentato dalla necessità di mantenere una tendenziale correlazione, anche dal punto di vista sanzionatorio, tra le fattispecie “comuni” e quelle militari ad esse sovrapponibili.

- analogo discorso dovrebbe valere per altri settori, come quello della scuola, della sanità, della giustizia, così come con riguardo alla possibile insorgenza di ingiurie di natura sessista: tali condotte devono essere ovviamente censurate, ma simili considerazioni dovrebbero tuttavia riguardare un più ampio contesto, essendo comunque le donne in condizioni di vulnerabilità, e come tali maggiormente esposte a divenire vittime di determinate tipologie di reati;

- viene ravvisata la necessità di abbandonare definitivamente una visione delle Forze Armate in chiave di separatezza, in quanto il loro operato risulta ispirato agli stessi valori di fondo che connotano l'intera collettività nazionale: la conservazione della "specialità" deve essere garantita, laddove essa si riveli strumentale rispetto a determinati interessi meritevoli di tutela, ma al contempo occorre evitare forme di ingiustificata discriminazione rispetto alla restante collettività.

Nel caso di specie, si conclude nel saggio citato, "la disparità di trattamento può comunque dar vita ad un certo sconcerto, derivante dalla constatazione che condotte del tutto corrispondenti a quelle ormai depenalizzate in ambito "civile" determinano invece la possibilità di incriminazione innanzi all'Autorità giudiziaria militare"⁽⁶⁾.

Alle suesposte osservazioni può essere aggiunto un ulteriore profilo che appare tale da suscitare perplessità sulle conclusioni cui è pervenuta la Corte costituzionale. Dalla sentenza in commento traspare una concezione della disciplina militare come insieme di doveri che gravano permanentemente sugli appartenenti alle Forze armate, i quali, anche fuori dal servizio e da luoghi militari, quando si rapportano con altri militari, devono rispettare determinate regole poste dall'ordinamento militare o anche dalle esigenze di civile convivenza, regole la cui violazione rende legittima l'applicazione della legge penale militare e la sottoposizione alla giurisdizione militare.

Si pone il dubbio se tale concezione possa conciliarsi con la espressa regola posta adesso dall'art. 1350, comma 2, cod. ord. mil. (v. già art. 5, comma 3, L. n. 382/1978), secondo cui "le disposizioni in materia di disciplina militare, si applicano nei confronti dei militari che si trovino in una delle seguenti condizioni:

- a) svolgono attività di servizio;
- b) sono in luoghi militari o comunque destinati al servizio;
- c) indossano l'uniforme;

(6) - V. ancora RIVELLO, *op. cit.*, pag. 204.

d) si qualificano, in relazione ai compiti di servizio, come militari o si rivolgono ad altri militari in divisa o che si qualificano come tali”.

Il comma 3 dello stesso articolo aggiunge che “quando non ricorrono le suddette condizioni, i militari sono comunque tenuti all’osservanza delle disposizioni del codice e del regolamento che concernono i doveri attinenti al giuramento prestato, al grado, alla tutela del segreto e al dovuto riserbo sulle questioni militari, in conformità alle vigenti disposizioni”. Nel Testo unico disp. reg. (d.P.R. n. 90/2010) sono previsti specifici doveri, anche fra quelli sanzionati con la consegna di rigore (cfr. art. 751, n. 16: “comportamenti, apprezzamenti, giudizi gravemente lesivi della dignità personale di altro militare”), che certamente sottostanno alle condizioni di applicabilità di cui al citato art. 1350 cod. ord. mil.

Al riguardo, può essere anche ricordato che in una recente proposta di riforma organica del codice penale militare (d.d.l. n. 240, presentato al Senato della Repubblica il 20 marzo 2013, d’iniziativa della Senatore Pinotti, attuale Ministro della difesa) si prevede, in tema di ingiuria tra militari: “103.1) il militare che, trovandosi in servizio o per cause attinenti al servizio o alla disciplina militare o in presenza di militari riuniti per servizio o in luogo militare, offende l’onore o il decoro di un altro militare presente è punito con la reclusione fino a sei mesi”⁽⁷⁾.

Il dubbio che si pone è quindi il seguente: è ammissibile che la legge stabilisca limiti rigorosi alla applicabilità delle disposizioni in tema di disciplina militare (all’evidente scopo, particolarmente sentito quando era attuale la leva obbligatoria, di evitare che la soggezione del cittadino militare alle regole del-

(7) - Nella Relazione al suddetto d.d.l. si specifica che “*la materia dei reati militari contro la persona viene profondamente rivisitata. La mutata realtà delle Forze armate, soprattutto a seguito della sospensione della leva obbligatoria, non giustifica più l’applicazione del codice penale militare a tutti i fatti di violenza, ingiuria o minaccia intersorsi tra militari, ovunque e per qualsiasi motivo avvenuti. Mancando un interesse militare meritevole di tutela innanzi al giudice militare, le condotte illecite riconducibili a vicende di natura privata occorse tra militari volontari fuori delle strutture militari e per cause estranee al servizio vengono devolute alla giurisdizione ordinaria. Solo le lesioni, le ingiurie o le minacce poste in essere a danno di un militare da altro militare durante il servizio, o per causa attinente al servizio, ovvero in luogo militare o dinanzi a militari riuniti per servizio offendono interessi riferibili al tempo stesso alla parte offesa e all’istituzione militare e, pertanto, solo esse vengono riservate alla cognizione del giudice militare. In tal modo si è applicato a tutti i reati militari contro la persona il limite al momento previsto dall’articolo 199 del codice penale militare di pace per i soli reati di insubordinazione con violenza, con minaccia e con ingiuria, di violenza, minaccia o ingiuria verso un inferiore?*”.

l'ordinamento militare si estendesse a tutti gli aspetti della sua vita civile, ma fosse invece confinata solo a quei peculiari rapporti e situazioni che sono funzionali alle esigenze di funzionamento delle Forze armate) e che nel contempo la legge penale militare preveda dei precetti, penalmente sanzionati e ugualmente vincolanti per il militare, che trascendono i limiti della soggezione disciplinare⁽⁸⁾ e si estendono anche a condotte che non abbiano alcuna connessione con la tutela di interessi militari?

Prima di tirare le fila del discorso e di esprimere una opinione in ordine alla condivisibilità o meno della pronuncia della Corte costituzionale, appare necessario specificare che, se si fosse in presenza di fatti che non hanno “alcuna” connessione con gli interessi militari (ad esempio una condotta di ingiuria commessa da un militare nei confronti di un non militare) non vi sarebbe il presupposto minimale per la configurazione di un reato militare. Perché sia legittimo qualificare una violazione come reato militare occorre comunque, anche nei reati offensivi in via principale della persona, una concorrente e significativa lesione dell'interesse militare ed un collegamento, quindi, per quanto estrinseco, con l'area degli interessi militari.

Nel caso dell'art. 226 c.p.m.p., il requisito minimo che consente di ravvisare una offesa ad interessi militari, per quanto in termini di accessorieta' rispetto all'offesa alla persona, per i fatti che non trovino ragione in cause attinenti al servizio o alla disciplina, o che comunque siano commessi al di fuori delle situazioni richiamate dall'art. 199 c.p.m.p., è costituito dalla circostanza che, oltre al soggetto attivo, anche la persona offesa dal reato deve essere un militare. Sussiste pertanto un interesse militare, per quanto secondario, ad assicurare che, nei rapporti fra militari, non siano mai superati, nemmeno nelle occasioni della vita privata, quei limiti di civile convivenza la cui violazione può determinare conseguenze tali da ripercuotersi potenzialmente anche nelle relazioni attinenti al servizio.

(8) - Con riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 298/1995, era stato ritenuto non ragionevole “che, se ai fini disciplinari il comportamento del militare ha determinati limiti di rilevanza (non risultando perseguibili disciplinarmente i comportanti, attinenti alla vita privata del militare, realizzati al di fuori di certe condizioni prestabilite), a tali limiti non debba soggiacere anche la legislazione penale militare”: cfr. MAZZI, *La nozione di reato militare secondo la Costituzione*, Cass. pen., 1995, 3263.

Da questo punto di vista, la parte della sentenza della Corte costituzionale ove si legge “l’art. 226 cod. pen. mil. di pace copre anche, ovviamente, i fatti d’ingiuria commessi tra militari di pari grado, quando in nessun modo ricollegabili all’area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina”, sembra travalicare il pensiero della Corte, meglio espresso in altri passaggi della sentenza, ad esempio dove si afferma che “i fatti di ingiuria commessi tra militari di grado diverso non integrano i reati di cui agli artt. 189 e 196 cod. pen. mil. di pace allorché risultino collegati in modo del tutto estrinseco all’area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina militare”.

Non si pensi che si voglia eccedere nel sottilizzare su questioni apparentemente nominalistiche: mentre il collegamento, anche se estrinseco, con l’area degli interessi militari vale comunque a giustificare la qualificazione di un fatto come reato militare, se invece si ritenesse che, secondo la Corte costituzionale, sia legittima la previsione come reato militare, anche di violazioni “*in nessun modo*” ricollegabili all’area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina militare, occorrerebbe sottoporre a revisione i principi elaborati dalla giurisprudenza e della dottrina per la stessa definizione del concetto di reato militare⁽⁹⁾.

Conclusioni

Alla Corte costituzionale era stato chiesto di espungere dall’area di ciò che è rilevante ai fini dell’applicazione della legge penale militare i fatti, riconducibili all’art. 226 c.p.m.p., non aventi connessione immediata con la tutela di interessi militari. Si sarebbe trattato certo di una manipolazione “*di non poco momento*”, ma non esistevano preclusioni evidenti che rendessero inammissibile un tale intervento.

La Corte in precedenti decisioni aveva affermato, al fine di confermare la legittimità costituzionale di norme penali, applicabili al militare, in rapporto di specialità rispetto a corrispondenti norme penali comuni, che nei reati militari è sempre insita una offesa al servizio o alla disciplina⁽¹⁰⁾.

(9) - Si consenta il rinvio a BRUNELLI-MAZZI, *Diritto penale militare*, Giuffrè, 2007, in part. pagg. 43 s.

(10) - Cfr. Corte cost. n. 81/1980 e 298/1995, secondo cui il legislatore non ha certo configurato ad arbitrio i reati militari e questi comunque offendono, accanto ad interessi tutelati dalla legge comune, interessi aventi natura militare.

In questo caso è andata oltre, in quanto non si trattava soltanto di giustificare l'esistenza di una fattispecie speciale, ma di giustificare la perdurante sussistenza di un illecito penale divenuto "esclusivamente militare", e quindi di giustificare la previsione come reato, per i militari, di fatti che non sono invece sanzionati penalmente se commessi da comuni cittadini. La Corte ha quindi ritenuto, in termini che sono stati comprensibilmente sottoposti a critica, di riaffermare una "specialità" della normativa penale militare, che dovrebbe essere rinvenuta in particolari esigenze del consorzio militare, in relazione al necessario rispetto da parte dei militari, anche al di fuori dei luoghi militari e della tutela di interessi tipici delle Forze armate, di regole di condotta ispirate (anche) a norme di civile convivenza. Tale aspetto, che sembrerebbe in parte rinverdire teorie da molti ritenute superate, non deve però essere enfatizzato oltre misura.

Chi scrive ritiene infatti che la sentenza della Corte costituzionale meriti in definitiva di essere condivisa, ma soprattutto perché una delle ragioni che l'hanno ispirata è espressamente indicata nella circostanza che "considerazioni di fatto, ma non indifferenti ai fini dell'esito di questo giudizio di legittimità costituzionale, costringono inoltre a rilevare sia il permanere di episodi di 'nonnismo', pur dopo l'eliminazione della leva obbligatoria, sia l'insorgenza di ingiurie di natura sessista, a seguito dell'accesso delle donne al servizio militare".

È stato giustamente obiettato⁽¹¹⁾ che esigenze analoghe di tutela sussistono anche negli ambiti in cui si applica la normativa comune, sia quanto alla tutela della donna, sia con riguardo a settori, come sanità, scuola, giustizia, in cui possono parimenti verificarsi episodi gravi di lesione all'onore e al decoro nei confronti di soggetti particolarmente vulnerabili.

Ma tale obiezione non sembra dover necessariamente comportare una parificazione delle norme penali militari a quelle comuni. Può ritenersi che la Corte abbia fatto un implicito riferimento, con la notazione sopra riportata, ad una sorta di obbligo costituzionale di tutela penale. Se poi la necessità di una tutela penale per la adeguata protezione del bene dell'onore è affermata esplicitamente dalla Corte costituzionale solo per l'ambito militare, non è precluso all'interprete sostenere che anche in altri ambiti la rinuncia alla sanzione penale può costituire un ostacolo alla protezione di un diritto inviolabile dell'individuo.

(11) - Cfr. RIVELLO, *op. cit.*, pag. 201.

Sembra, in altre parole, che nel caso di specie l'intervento del legislatore, in tema di abrogazione dell'art. 594, non sia stato adeguatamente meditato⁽¹²⁾.

È d'altronde noto quanto avvenuto con riguardo all'oltraggio a pubblico ufficiale⁽¹³⁾: a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale che investiva il solo trattamento sanzionatorio, il legislatore ha frettolosamente ritenuto di eliminare il delitto di oltraggio e, dopo alcuni anni, tale delitto è stato reintrodotta, sia pure con una diversa disciplina (ma con una pena che è, nel massimo, addirittura più severa di quella prevista prima dell'abrogazione). Tornando alle considerazioni dalle quali si era partiti, poniamo che alcune persone, senza commettere fatti diversi da quelli che erano anteriormente puniti dall'art. 594 c.p., insultino, magari sputandogli addosso, un *clochard* (oppure una donna, un nero, un anziano, un disabile, un bambino)⁽¹⁴⁾: si deve ormai ritenere, a seguito della abrogazione del delitto di ingiuria, che si tratti di un fatto meramente privato e che il *clochard* dovrà recarsi, per avere protezione, da un avvocato, al fine di iniziare una azione civile.

In astratto, nel caso di prosecuzione della condotta ingiuriosa, anche a seguito dell'intervento di appartenenti alle Forze dell'ordine, nemmeno sarebbe applicabile l'art. 55 c.p.p., che obbliga la polizia giudiziaria, fra l'altro, a impedire che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori. Se non vi è reato potrebbe infatti porsi la questione se la polizia giudiziaria abbia legittimazione ad intervenire a tutela della persona offesa: al riguardo, può comunque ritenersi che, anche ove si ritenga che la legge non disponga un obbligo di intervento, superisca il buon senso degli appartenenti alle Forze di polizia.

(12) - Secondo FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale - Parte speciale, vol. II, tomo primo, p. 93*, nel settore dei reati contro l'onore, *de lege ferenda* “sembrano affermarsi e consolidarsi orientamenti frutto di irrazionalità, di emozionalità, di subordinazione ai contingenti interessi di precisi centri di potere, della politica del giorno per giorno e della convenienza: specie nel settore della diffamazione a mezzo stampa”.

(13) - Cfr. SANTORO, *Alcune considerazioni sul reato di oltraggio a pubblico ufficiale*, in *WWW.RATIO IURIS.IT*, 7 gennaio 2010.

(14) - Anche l'ingiuria di cui all'art. 594 c.p., delitto contro la persona, era aggravata, ai sensi dell'art. 36 L. 104/1992, come modif. dall'art. 3, comma 1, L. 94/2009, con aumento della pena da un terzo alla metà “*qualora la persona offesa sia portatrice di minorazione fisica, psichica o sensoriale*”. Cfr. anche l'aggravante (che determinava l'aumento della pena fino alla metà), ormai irrilevante per le condotte di ingiuria, di cui all'art. 3, d.l. 122/1993, conv. in L. 205/1993, “*per i reati punibili con pena diversa da quella dell'ergastolo commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso*”.

Una tematica di questo tipo non era oggetto dell'esame della Corte costituzionale, e non poteva attendersi che la Corte estendesse la propria valutazione a questioni diverse rispetto a quelle che erano sottoposte al suo giudizio; tantomeno che potesse esplicitamente essere dichiarata una astratta prevalenza del bene costituzionale dell'onore e dignità umana, in comparazione con altro bene costituzionale fondamentale, connesso al rispetto del principio di uguaglianza.

Ciò che conta è tuttavia l'esito del giudizio di costituzionalità: in definitiva, la Corte sancisce che nemmeno la dedotta violazione del principio di uguaglianza rende costituzionalmente illegittime le sanzioni penali che per i fatti di ingiuria sono attualmente limitate ai soli rapporti tra militari⁽¹⁵⁾.

Appare auspicabile che da qui si parta per una ulteriore riflessione del legislatore sull'eventuale ripristino, magari limitato ai casi di maggiore ed intollerabile gravità, di una tutela penale dell'onore con riguardo a condotte compiute tra persone presenti.

Una corretta chiave di lettura della sentenza della Corte costituzionale porta a riaffermare che uno dei diritti fondamentali dell'individuo è quello alla protezione, in condizioni di parità rispetto a tutti gli altri, della propria dignità umana e sociale: tra gli strumenti giuridici deputati principalmente alla tutela di tale bene vi era proprio la fattispecie penale dell'ingiuria, attualmente prevista soltanto dalla legge penale militare⁽¹⁶⁾.

(15) - Una presa di posizione particolarmente decisa, in ordine al carattere irrinunciabile della tutela dei diritti inviolabili, si rinviene in Corte cost. n. 238/2014. Al riguardo cfr. Mazzi, *L'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, nelle decisioni della Corte internazionale di giustizia (sent. 3 febbraio 2012) e della Corte costituzionale italiana (sent. 22 ottobre 2014, n. 238)*, in www.difesa.it/giustizia/militare, per l'affermazione secondo cui appare palese che fra i principi fondamentali della Costituzione debbano essere annoverati il riconoscimento e la protezione dei diritti inviolabili e la loro difesa in sede giudiziaria (e si tratta di valori che sono protetti in modo vigoroso anche nella normativa internazionale). Vi sono tuttavia diversi livelli di tutela dei diritti inviolabili e non è dubbio che lo strumento principe per realizzare tale tutela sia costituito dall'intervento penale.

(16) - Diverso infatti è il caso di reati - come quelli di oltraggio, insubordinazione con ingiuria, ingiuria ad inferiore - in cui oggetto di tutela, unitamente all'interesse della persona, è un interesse pubblicistico, definito, nelle fattispecie in ultimo citate, come "prestigio", del pubblico ufficiale, del militare "superiore" o del militare "inferiore".



*Dott. Francesco Ufilugelli,
Sostituto Procuratore Generale
presso la Corte di Cassazione*

La configurazione del danno patrimoniale nelle ipotesi di truffa militare sulle indennità di missione: un problema che attende soluzioni

Un'interessante questione giuridica che, negli ultimi tempi, ha dato luogo a un iter processuale molto articolato è quella concernente l'accertamento del danno patrimoniale nel reato militare di truffa aggravata (art. 234, secondo comma, e 47 n. 2 c.p.m.p.) avente a oggetto ingiusti profitti conseguiti a danno dell'Amministrazione Militare con riferimento alle indennità percepite per missioni di servizio.

Nei casi cui ci si riferisce era stato addebitato agli imputati recatisi in missione di avere, con artifici e raggiri consistiti nell'indicazione di una maggiore durata della missione nel Quadro C del foglio di viaggio, indotto in errore gli Uffici Amministrativi deputati alla liquidazione, i quali, sulla base della maggiore durata falsamente indicata, avevano corrisposto indennità in misura superiore a quella spettante.

Secondo l'ipotesi accusatoria, era stato appurato che i militari comandati in missione non erano effettivamente partiti per la prevista destinazione nel momento indicato nel foglio di viaggio, ma avevano pernottato presso il loro domicilio, ripartendo al mattino presto del giorno successivo, in tempo utile per

raggiungere il luogo della riunione alla quale dovevano prendere parte. Con riferimento alle missioni durate più giorni era stato, altresì, contestato a detti militari di aver fatto rientro al domicilio per la notte e di essere, poi, ripartiti il mattino successivo per tornare nella sede della missione. L'ingiusto profitto ottenuto dagli interessati era stato dalla pubblica accusa individuato nella differenza tra le indennità percepite e quelle effettivamente spettanti, considerando la concreta durata della missione come accertata nel corso delle indagini.

La condotta oggetto della contestazione era stata ricostruita dagli inquirenti a seguito di articolati accertamenti, effettuati anche mediante l'analisi dei tabulati dei dati esterni del traffico telefonico generato o ricevuto dalle utenze in uso ai militari (con riscontro del posizionamento degli apparati di telefonia cellulare rispetto alle varie "celle" del sistema della rete telefonica mobile presenti sul territorio).

Detta attività investigativa aveva consentito di ricostruire le coordinate crono-spaziali degli spostamenti effettuati dai militari e il raffronto tra i dati raccolti e quelli risultanti dai fogli di viaggio, acquisiti al procedimento, aveva fatto emergere che i medesimi avevano indicato in detti documenti orari di partenza anticipati e orari di rientro posticipati rispetto a quelli reali, oltre ad aver omesso l'indicazione dei rientri al domicilio durante la missione.

Le ritenute mendaci dichiarazioni concernenti gli orari di partenza e di rientro, secondo la contestazione, avevano consentito agli interessati di far apparire maturati i requisiti per la corresponsione della indennità di missione forfetaria giornaliera o per l'incremento della medesima.

La verifica effettuata dalla Sezione Amministrativa del Comando di appartenenza prendendo a riferimento gli orari di partenza e di rientro desumibili dai dati dei tabulati telefonici, aveva consentito di riscontrare che le relative spettanze risultavano di importo inferiore a quello calcolato considerando i difforni orari di partenza e rientro indicati dall'interessato nei fogli di viaggio.

Nell'ambito di tale verifica, era stato, inoltre, riscontrato che in taluni casi non sussistevano nemmeno i presupposti per il trattamento di indennità di missione forfetaria, artificiosamente determinati attraverso la falsa dichiarazione di orari non corrispondenti a quelli reali.

Tuttavia, l'Ufficio Amministrativo, al momento della contabilizzazione, aveva riconosciuto la corresponsione della indennità forfetaria facendo affidamento sulla veridicità dei dati del foglio di viaggio compilato dall'interessato relativamente alla durata del servizio, con specifica indicazione del termine iniziale e finale.

Il Tribunale Militare era pervenuto all'affermazione di penale responsabilità, ritenendo la fondatezza dell'imputazione, ancorando la decisione ad alcuni punti fermi, individuati nell'obbligo dell'interessato di riportare nell'apposito Quadro C del foglio di viaggio i dati relativi al servizio svolto, nel fatto che il giorno e l'ora di inizio del viaggio solitamente coincidono con quelli indicati dall'Autorità che ha rilasciato il foglio di viaggio, che il giorno e l'ora di arrivo e di partenza devono essere quelli di arrivo nella sede di missione e di partenza dalla stessa e che il giorno e l'ora di rientro in sede devono corrispondere con quello di effettivo termine della missione.

A seguito di appello della difesa dell'imputato, la Corte Militare di Appello⁽¹⁾ era giunta a conclusioni parzialmente diverse. In particolare, era stato osservato in sentenza che con la consegna del foglio di viaggio il militare inviato in missione viene "posto in libertà", in quanto destinato a raggiungere il luogo di destinazione con il primo treno utile e che, nel caso in esame, il militare era stato inviato in missione il giorno precedente alla prevista attività, in quanto vi era l'esigenza di farlo essere presente sul posto di servizio la mattina presto del giorno successivo. Avevano, altresì, sottolineato i giudici di secondo grado che non appariva possibile sostenere che per il periodo in cui il militare era rimasto al domicilio, invece di raggiungere immediatamente la sede di svolgimento della missione, l'indennità fosse stata indebitamente ricevuta e che fossero, quindi, ravvisabili profili di rilevanza penale, ancorati alla non veritiera attestazione dell'orario di inizio della missione apposta dall'interessato sul foglio di viaggio.

Al riguardo veniva notato in motivazione che nel caso in cui il militare fosse stato comunque presente nella Sede della missione al momento della prevista attività, sia pure al prezzo di un "sacrificio" organizzativo personale consistente nella partenza la mattina presto del giorno successivo, non appariva possibile ravvisare una condotta dai profili fraudolenti.

(1) Sentenze n. 65/2013 e n. 67/2013.

Ciò in quanto l'Amministrazione non avrebbe comunque potuto "pretendere" dal militare quel sacrificio personale, essendo obbligata a metterlo in libertà il pomeriggio precedente, in considerazione della distanza del luogo di missione. Il ritenere diversamente, secondo la Corte, andava considerato il portato di un approccio formalistico, che non teneva conto del fatto che l'essere il militare rimasto inoperoso al domicilio, invece che nella località di svolgimento della missione, non spostava i termini della questione e non poteva concretizzare, di per sé, un illecito penale e condurre a ravvisare un danno economico per l'Amministrazione Militare.

Riflessioni analoghe i giudici di appello avevano svolto relativamente alla "interruzione" della missione forfetaria da parte del militare per trascorrere la notte al domicilio e ripartire il mattino successivo per raggiungere nuovamente la sede della missione, comportamento che secondo il Tribunale aveva determinato la cessazione del regime forfetario e la sua sostituzione con quello ordinario. Al riguardo era stato osservato in motivazione che «[...] una volta stabilito che si tratta di missione superiore alle ventiquattro ore, e che è più vantaggioso per l'Amministrazione il regime forfetario, non è in alcun modo possibile sostenere che detti "rientri" abbiano l'effetto ravvisato dai primi giudici [...] in quanto il rientro nella sede di servizio distante più di novanta minuti di viaggio dalla sede della missione non potrebbe essere imposto dall'Amministrazione al militare [...]». I giudici avevano, in proposito, rilevato che in base alla normativa in vigore: «[...] il dipendente inviato in missione deve rientrare giornalmente in sede qualora la natura del servizio lo consenta e la località della missione non disti, dalla sede di servizio, più di novanta minuti di viaggio con il mezzo più veloce.» Secondo la citata sentenza, quindi, «[...] la scelta del militare in missione di rientrare nella propria residenza, e di far ritorno in sede il mattino dopo, non può determinare la cessazione del regime forfetario. Quest'ultimo, in verità, costituisce un omnicomprensivo ristoro per il disagio cui è sottoposto il militare inviato in missione, che non può essere diversamente parametrato - meno che mai per ravvisare una truffa - per la stessa ragione per la quale non si potrebbe contestare all'interessato di essersi fatto ospitare sul posto da un parente o da un amico, invece di affrontare la spesa di vitto e alloggio, così sostanzialmente conseguendo un'obiettiva utilità economica.

A ben vedere, infatti, le due situazioni sono sostanzialmente equivalenti dal punto di vista delle implicazioni economiche, con l'unica differenza che il pernottamento o la fruizione dei pasti avvengono presso la propria residenza».

In definitiva, le condotte in esame erano apparse ai giudici dell'appello delle forme di "elusione" delle logiche economiche sottostanti al trattamento economico forfetario di missione, che potevano essere considerate moralmente riprovevoli, e anche disciplinarmente rilevanti, ma che non attingevano l'ambito penale.

Ciò detto in ordine al momento iniziale della missione, la Corte Militare di Appello aveva posto in rilievo che a diverse conclusioni si doveva, invece, pervenire riguardo alla determinazione del momento conclusivo della missione, che solitamente non è prevedibile in anticipo e, dunque, è necessariamente affidata alla dichiarazione del militare interessato.

Si notava in motivazione, sul punto, che l'orario di cessazione della missione incide sulla durata della stessa, sicché una dichiarazione del militare attestante un orario successivo a quello reale può avere effetto sulla quantificazione dell'indennità spettantegli, giacché in tale ipotesi la missione risulta avere una durata maggiore a quella effettiva e ciò può comportare la corresponsione di un'indennità superiore a quella dovuta, come ad esempio, in caso di missioni continuative, con il superamento della soglia di ulteriori ventiquattro ore, che comporta il pagamento di un giorno intero di missione (per € 110,00) in luogo della quota ridotta (€ 50,00), dovuto in caso di prosecuzione della missione per periodi non inferiori alle dodici ore continuative, ovvero l'indebita liquidazione dell'indennità, ove l'effettiva durata della missione fosse stata inferiore alle dodici ore.

Quindi, in questa ipotesi, ad avviso dei giudici di secondo grado, si era in presenza di una condotta consapevolmente fraudolenta, idonea a indurre in errore gli addetti alla liquidazione e finalizzata al conseguimento di un illecito profitto, costituito dalla differenza tra l'indennità che sarebbe spettata in relazione alla reale durata della missione, e quella, superiore, derivante dall'artificioso allungamento della sua durata.

Di qui la conferma della condanna dell'imputato soltanto per gli addebiti in cui la non veridica indicazione dell'orario di fine missione aveva determinato

un artificioso allungamento della durata della stessa, con il conseguimento di una indennità superiore a quella dovuta.

Avverso la decisione era stato ricorso per cassazione sia dal difensore che dal Procuratore Generale Militare presso la Corte Militare di Appello.

Il primo ricorrente aveva contestato che la legge n. 836 del 1973, al comma 1 dell'art. 8, prescrive che l'ora ed il giorno di inizio della missione debbano risultare dal provvedimento che ha disposto la missione e quelli di conclusione da dichiarazioni dell'ufficio presso il quale o nella cui giurisdizione si è svolta la missione. Pertanto, secondo il difensore ricorrente, le dichiarazioni dell'interessato non avrebbero il potere di modificare in suo favore la durata del servizio.

Inoltre, sempre secondo il ricorrente, la sentenza non aveva replicato a tutti i rilievi formulati nell'appello circa l'assenza di dolo in ragione della volontà dell'imputato di consentire un risparmio all'Amministrazione e l'avvenuta liquidazione dell'indennità di missione in modo corretto e secondo legge, indipendentemente da qualsiasi dichiarazione del ricorrente. Nel ricorso venivano mosse ulteriori censure sulla completezza e logicità della motivazione della sentenza in ordine ai riscontri sull'effettiva durata delle missioni oggetto dell'imputazione, che qui non rilevano, essendo estranee alle questioni di diritto afferenti all'accertamento della sussistenza nella specie di un danno economico per l'Amministrazione.

Il Procuratore Generale Militare, riguardo al profilo che qui interessa, aveva lamentato che la Corte militare di Appello avesse ritenuto ininfluenza l'indicazione, relativamente al momento di inizio della missione, di orari e giorni diversi da quelli di effettiva intrapresa del viaggio per raggiungere il luogo di espletamento della missione stessa e dell'eventuale interruzione per il periodo notturno della permanenza in tale luogo, sottolineando il contrasto con il disposto del D.P.R. 13 giugno 2002, n. 163, art. 7, comma 9, secondo il quale l'indennità forfetaria di missione viene erogata per ristorare il militare delle spese sostenute, nel presupposto della sua effettiva presenza per ventiquattro ore consecutive nel luogo di svolgimento della missione, a prescindere dai profili temporali della concreta prestazione di attività di servizio fuori sede.

Inoltre, secondo il ricorrente, i giudici di appello erano incorsi anche nell'erronea applicazione dell'art. 8 della legge 18 dicembre 1973 n. 836, il quale stabilisce che il giorno e l'ora di inizio della missione devono risultare dal provvedimento con cui la missione è disposta, a significare non che la liquidazione avviene in riferimento agli estremi temporali indicati dall'autorità che ordina la missione, ma che da quel momento il dipendente è autorizzato ad allontanarsi dalla sede di servizio per raggiungere quella destinazione, mentre la liquidazione deve avvenire in base ai dati ricavabili dai fogli di viaggio, che nel caso di specie riportava dati non veritieri per prolungare fittiziamente la durata della missione ad almeno ventiquattro ore.

Quindi, ad avviso del Procuratore Generale Militare, in tutti i casi in cui il militare aveva indicato falsamente orari di inizio e di conclusione delle missioni, percependo emolumenti in misura superiore a quanto dovuto, risultava integrato il delitto di truffa militare contestato ed erroneamente escluso dai giudici di appello.

La Corte di cassazione⁽²⁾ accoglieva entrambi i ricorsi, annullando la decisione di merito. In primo luogo, i giudici di legittimità osservavano che dal complesso della normativa e delle Circolari in materia si ricava che il militare deve compilare il Quadro C del foglio di viaggio con l'indicazione analitica degli estremi temporali di durata della missione in riferimento al momento di intrapresa del viaggio di andata e di ritorno, proprio al fine di poterne desumere la reale protrazione oraria dell'impegno effettivo richiestogli. Ciò in quanto i relativi dati temporali non potrebbero essere ricavati né dal momento di inizio della missione, che non garantisce la reale immediata partenza verso la sede del servizio temporaneo, né dal visto di arrivo e di partenza apposto dall'ufficio militare presso il quale si è compiuta la missione stessa per individuare il momento di effettiva presenza e di cessata presenza del dipendente in quel luogo, in quanto in entrambi i casi i predetti visti non possono tenere conto del lasso temporale necessario per il trasferimento dalla e sino alla sede di servizio ordinaria o alla dimora.

Il profilo di maggior interesse dell'impostazione dei giudici di legittimità è, però, quello che concernente la verifica dei profili di economicità del-

(2) - Cass., Sez. 1, sentenze n. 39544 e n. 39545 del 13 giugno 2014 (dep. 25 settembre 2014).

l'indennità forfetaria erogata o chiesta dal militare rispetto al trattamento ordinario, ritenuta non correttamente effettuata da entrambi i giudici di merito.

Osservava, nello specifico, la Corte di cassazione che «[...] nel delitto di truffa, mentre il requisito dell'ingiusto vantaggio dell'agente o di terzi può includere in sé qualsiasi utilità o incremento patrimoniale, anche a carattere non strettamente pecuniario, l'elemento del danno deve avere necessariamente contenuto patrimoniale ed economico, consistendo in una lesione concreta e non soltanto potenziale che abbia l'effetto di produrre - mediante la "cooperazione artificiosa della vittima" che, indotta in errore dall'inganno ordito dall'autore del reato, compie l'atto di disposizione - la perdita definitiva del bene da parte della stessa [...]. Perché sia perfezionata la fattispecie occorre, dunque, un effettivo depauperamento economico del soggetto passivo, nella forma del danno emergente o del lucro cessante».

Si diceva, ancora, in sentenza che la Corte Militare di Appello aveva correttamente ritenuto che, per essere stato l'imputato inviato in missione con messa in libertà da parte del proprio Comando sin dal giorno antecedente l'inizio della concreta attività alla quale doveva prendere parte ed essendogli stato richiesto di affrontare percorso superiore ai novanta chilometri, non poteva esigersi la partenza il giorno stesso di espletamento dell'attività fuori sede. Soggiungevano, sul punto, i giudici di legittimità che dall'imputazione risultava, invece, che il calcolo effettuato in sede investigativa era stato condotto in base soltanto agli orari determinati sulla scorta dei dati telefonici, sottraendo, dunque, dal periodo indicato dall'imputato i rientri notturni e comunque le permanenze all'abitazione prima di ciascun viaggio e si era, così ottenuta una durata inferiore alle ventiquattrore o ai loro multipli, che, secondo il Procuratore Generale Militare ricorrente, avrebbe dovuto costituire l'unico criterio legale di valutazione anche per le condotte che la Corte di Appello aveva ritenuto, invece, insussistenti.

Ciò affermato, la Corte di cassazione riteneva, però, che da tali fondate e argomentate osservazioni la Corte Militare di Appello non aveva tratto le dovute conclusioni in riferimento al pregiudizio patrimoniale risentito dalla stessa parte lesa.

In particolare, secondo la sentenza, al fine di riscontrare la sussistenza di un effettivo pregiudizio per il Ministero della Difesa non si era «[...] operato alcun raffronto sull'ammontare degli emolumenti spettantigli, qualora egli, com'era suo diritto, avesse optato per l'indennità ordinaria con liquidazione su base oraria e rimborso delle spese vive di vitto e alloggio a partire dal giorno antecedente l'attività svolta e secondo quanto indicato nel foglio di viaggio per l'inizio della missione, al fine di riscontrare o meno la minore economicità per l'Amministrazione della soluzione prescelta dall'imputato».

Di qui l'annullamento della decisione di secondo grado e il rinvio per un nuovo giudizio sul punto.

All'esito del giudizio di rinvio dopo l'annullamento, la Corte Militare di Appello⁽³⁾ assolveva parzialmente, per alcune delle missioni, confermando la condanna per il resto. Anche tali decisioni venivano annullate dalla Corte di cassazione⁽⁴⁾, avendo quest'ultima ritenuto che i giudici di merito non si fossero attenuti alle indicazioni fornite nella pronuncia di annullamento con rinvio, che erano nel senso di procedere specificamente a una quantificazione del danno economico subito dall'Amministrazione militare sulla base dei criteri espressamente.

In sede di secondo giudizio di rinvio, la Corte militare d'appello⁽⁵⁾ perveniva alla completa assoluzione degli imputati, tendendo conto dello stretto vincolo determinato dai precedenti annullamenti con rinvio e basandosi sulla relazione redatta dal consulente tecnico del Procuratore Generale Militare, depositata a seguito di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale disposta nel corso del giudizio di appello. In tale relazione era stato sostanzialmente "simulato" un trattamento di missione ordinario per la durata di ciascuna missione (con partenza il giorno prima, come consentito dal tempo richiesto dal viaggio e rientro effettivo, verificato attraverso il riscontro con i posizionamenti emergenti dai tabulati telefonici, nonché con spese calcolate sulla base dei costi medi di pernottamento desunti dalla tabella degli alberghi convenzionati con

(3) - Sentenze n. 16/2015 e n. 17/2015.

(4) - Cass., Sez. 1, sentenza n. 33901 del 23 giugno 2015 (dep. 3 agosto 2015) e Cass., Sez. 1, sentenza n. 45354 del 23 giugno 2015 (dep. 13 novembre 2015).

(5) - Sentenze n. 8/2016 e n. 9/2016 del 26 gennaio 2016.

l'Amministrazione militare, secondo il limite massimo di spesa consentita per i pasti e di ore di missione indennizzabili) e le relative risultanze erano state, poi, confrontate con quanto percepito dall'imputato sulla base del trattamento forfetario. Da tale riscontro era emerso che, per ciascuna delle missioni per le quali vi era stata affermazione di penale responsabilità, il militare avrebbe avuto diritto a somme di importo superiore a quello ricevuto con il trattamento forfetario. Di qui la pronuncia assolutoria.

Avverso questa (terza) sentenza di secondo grado proponevano nuovamente ricorso per cassazione sia l'imputato, sia il Procuratore Generale Militare.

Il ricorso dell'imputato, ritenuto inammissibile dalla Corte di cassazione perché manifestamente infondato, era, incentrato, in verità, su questioni non direttamente attinenti ai profili che qui ci occupano, ma relative ad altro profilo dell'addebito di truffa (quello della liquidazione delle spese di viaggio per le missioni in questione, per le quali vi era stata condanna definitiva già con la prima sentenza di appello).

Secondo il ricorso del Procuratore Generale Militare, invece, la Corte Militare di Appello aveva erroneamente applicato le regole ermeneutiche indicate dalla Corte di cassazione nella sentenza di annullamento con rinvio. Si obiettava, in particolare, che il metodo di calcolo adottato nella decisione impugnata costituisse la riproposizione di quello all'epoca operato dall'Autorità militare al momento dell'autorizzazione per le missioni in questione del regime forfetario, prescelto proprio per la sua maggiore economicità, e che il maggior costo in astratto della missione in regime ordinario, rispetto a quello forfetario liquidato al militare, costituisse un dato pacifico e scontato, presente in atti sin dall'inizio del processo e anche più volte evidenziato dai giudici di merito, sicché doveva ritenersi inverosimile che la Cassazione avesse per due volte rinviato il processo alla Corte territoriale con lo specifico incarico di effettuare un calcolo che in realtà era già ampiamente acquisito.

Sottolineava, ancora, il ricorrente che, aderendo all'impostazione della decisione impugnata, si perverrebbe all'incongrua conclusione che qualunque condotta truffaldina posta in essere dal militare nel contesto di una missione liquidata in regime forfetario dovrebbe ritenersi, comunque, penalmente lecita, in quanto mancherebbe sempre il pregiudizio economico per

l'Amministrazione Militare, essendo l'importo in concreto erogato col regime forfetario indefettibilmente inferiore all'importo astrattamente erogabile in regime ordinario. Quindi, secondo il Procuratore Generale Militare, per pervenire a corrette conclusioni circa la sussistenza di un pregiudizio economico per l'Amministrazione militare, il giudice di appello avrebbe dovuto porre a raffronto l'importo effettivamente corrisposto al militare per le missioni con quello che sarebbe stato liquidabile al militare in regime ordinario, ma non in astratto, bensì avendo riferimento alla concreta condotta dal medesimo tenuta in occasione di ciascuna delle missioni, quindi basandosi sulle spese effettivamente sostenute, cioè su gli effettivi pernotti e le effettive consumazioni di pasti, e non su spese "virtualmente" calcolate.

Un raffronto siffatto, concludeva il ricorrente anche sulla base di dati ricavati dalla menzionata relazione del consulente, avrebbe condotto a constatare che il militare aveva percepito somme superiori a quelle che gli sarebbero spettate, con conseguente ravvisabilità del contestato reato di truffa ai danni dell'Amministrazione Militare.

La Corte di cassazione⁽⁶⁾ ha ritenuto inammissibile il ricorso del Procuratore Generale Militare, osservando in motivazione che «[...] la censura del ricorrente non riguarda tanto la correttezza della conclusione alla quale il giudice di rinvio è pervenuto sulla scorta (conseguenziale) del criterio dallo stesso seguito, quanto la rispondenza - in sé - del criterio che è stato in concreto applicato al principio enunciato dalla sentenza rescindente, del quale la pubblica accusa postula una lettura diversa e alternativa da quella compiuta dalla Corte territoriale, nel senso che il parametro di riferimento per valutare l'esistenza di un danno patrimoniale cagionato all'Amministrazione andrebbe individuato non già con riguardo agli importi dell'indennità ordinaria di missione liquidabili in via meramente tabellare (certamente superiori, in tutti i casi esaminati, a quelli liquidabili - e liquidati - in via forfetaria), ma in relazione invece alle effettive modalità di svolgimento delle singole missioni da parte del militare, che nel caso di specie non si erano tradotte nel pernottamento dell'imputato nella sede comandata [...] e nel sostenimento della corrispondente spesa alberghiera,

(6) - Cass., Sez. 1, sentenza n. 29158 del 13 settembre 2016 (dep. 12 giugno 2017) e Cass., Sez. 1, sent. n. 44408 del 2 dicembre 2016 (dep. 26 settembre 2017).

essendo stato accertato che l'imputato aveva fatto quotidiano rientro per la notte nella propria residenza, raggiungendo di nuovo la sede della missione il giorno successivo».

Secondo i giudici di legittimità, con il suo motivo di doglianza il ricorrente aveva sollecitato alla Corte una diversa lettura, interpretativa e applicativa, del principio di diritto affermato dalla sentenza di annullamento, rispetto a quella operata dal giudice di rinvio, risolvendosi sostanzialmente in una censura di merito, non sindacabile in sede di legittimità, mentre il ragionamento logico e la soluzione interpretativa seguiti dalla Corte Militare di Appello per escludere la sussistenza del danno economico necessario per l'integrazione della truffa non risultavano incompatibili con il principio e con i criteri-guida affermati dalla sentenza di annullamento.

Come si può rilevare da quanto sin qui illustrato, la questione giuridica che è sullo sfondo del travagliato iter processuale sopra descritto è alquanto singolare. In effetti, la particolarità è determinata dall'originale criterio adottato dalla Corte di cassazione per l'individuazione della sussistenza, nei casi in esame, del danno economico per la Amministrazione militare. In proposito, si deve riconoscere nel ricorso per cassazione presentato da ultimo dal Procuratore Generale Militare presso la Corte Militare d'Appello era stato sottolineato un profilo più che meritevole di attenzione, in quanto incentrato su un dato di fatto inconfutabile, rimasto sullo sfondo delle decisioni dei giudici di legittimità, cioè la maggior convenienza del regime forfetario rispetto a quello ordinario.

Va detto che la considerazione non è di poco momento, anche se poi il Procuratore Generale Militare dall'assunto ha tratto conclusioni che si sono scontrate con l'affermazione della Corte di cassazione circa la necessità di prendere a riferimento, come momento iniziale della missione, il giorno precedente a quello di svolgimento dell'attività come si è diffusamente illustrato sopra (e non, come sostenuto nel ricorso, il momento di effettiva partenza accertato attraverso i riscontri con i tabulati telefonici e con esclusione dei rientri al domicilio). A tal proposito si deve sottolineare, come già osservato sopra, che nelle prime decisioni⁽⁷⁾ annullate dalla Corte di cassazione, i giudici di secondo grado avevano verificato la sussistenza di un danno economico apprezzabile muoven-

(7) - Sentenze n. 65/2013 e n. 67/2013.

dosi esclusivamente nell'ambito del trattamento di missione forfetario, individuando il danno per l'Amministrazione militare nella percezione di una maggiore indennità in conseguenza dell'artificioso prolungamento del momento finale della missione, attraverso l'indicazione nel Quadro C dei fogli di viaggio di riferimenti temporali fittizi, quindi senza alcuna comparazione con il trattamento di missione ordinario. In effetti quest'ultimo raffronto, richiesto dai giudici di legittimità, si appalesa connotato da una marcata empiricità, posto che i riferimenti fattuali del trattamento ordinario di missione non potevano che essere del tutto astratti e costituire il portato di un'inevitabile simulazione, segnatamente con riguardo alle spese concernenti l'alloggio e vitto.

Non a caso nella consulenza tecnica presa a riferimento dall'ultima sentenza della Corte Militare d'Appello, confermata dai giudici di legittimità, tali spese risultano determinate secondo parametri medi, proprio a causa della mancanza di dati reali. D'altra parte, il trattamento forfetario è per definizione più conveniente di quello ordinario, come obiettato anche dal Procuratore Generale Militare nel suo ultimo ricorso, quindi la possibilità concreta di individuare un danno economico utilizzando come termine di paragone il trattamento ordinario è inevitabilmente limitata ai soli casi di allungamento artificioso della missione particolarmente consistente (ovvero nel caso di mancato svolgimento parziale o totale della missione stessa).

Invece, procedendo al riscontro rimanendo nell'ambito del trattamento forfetario - cioè calcolando le spettanze eliminando la parte di artificioso allungamento della missione e raffrontandole a quelle effettivamente percepite sulla base delle non veritiere dichiarazioni circa la durata della missione - il danno risulta economicamente apprezzabile, anche soltanto con riferimento all'allungamento di una singola missione, con la conseguente possibilità di attribuire il giusto rilievo penale a condotte infedeli del militare, che altrimenti ne resterebbero prive nonostante la loro oggettiva gravità.

Va soggiunto che l'impostazione della prima sentenza di appello, risulta, invero, trovare riscontro in un passaggio della motivazione di altre due decisioni successivamente adottate dalla Corte di cassazione in casi analoghi⁽⁸⁾, citate inci-

(8) - Cass., Sez. I, sentenze n. 4444/2015 e n. 76371/2015 del 15 ottobre 2014 (dep. 30 gennaio 2015 e 19 febbraio 2015)

dentalmente anche nelle ultime sentenze della Corte Militare di Appello (che si è, però, dovuta conformare al diverso principio affermato dai giudici di legittimità in quei processi) e prese a riferimento anche dal Procuratore Generale Militare nella sua ultima impugnazione.

Nei ricorsi decisi con tali pronunce, il difensore ricorrente aveva lamentato specificamente la mancata dimostrazione del pregiudizio patrimoniale subito dall'Amministrazione, necessario a integrare il reato di truffa, sotto il profilo del mancato raffronto col maggior esborso economico che sarebbe derivato, in relazione alla durata delle missioni, dal riconoscimento dell'indennità determinata nella misura ordinaria, anziché in quella forfetaria. In risposta a tale eccezione, i giudici di legittimità hanno, però, sottolineato, innanzitutto, la «[...]» alternativa che contraddistingue le due tipologie di indennità di missione e le caratteristiche peculiari del regime forfetario [...], costituite dall'autorizzazione anticipata su richiesta dell'interessato, dall'irrevocabilità del sistema di rimborso prescelto e dall'esclusione di qualsiasi commistione tra il criterio di liquidazione forfetario, parametrato esclusivamente alla durata oraria della missione, e quello della liquidazione a consuntivo sulla base della documentazione delle spese effettivamente sostenute».

Sempre sul punto nodale della questione che ci occupa, nella motivazione di dette decisioni si legge, altresì, che «[...]» l'opzione per il regime forfetario, rimessa a una decisione dell'interessato insuscettibile di modifica a posteriori una volta assentita dall'Amministrazione, ha dunque comportato l'applicazione di un criterio di liquidazione esclusivo, rispetto al quale - soltanto - doveva essere operata la verifica della sussistenza di un'indebita locupletazione patrimoniale, e di un correlato danno economico, conseguente all'erogazione di una somma maggiore (e non dovuta) rispetto a quella prevista dal relativo parametro liquidatorio, così come positivamente accertato da entrambe le sentenze di merito [...]».

Passaggio decisivo delle sentenze menzionate è, poi, quello in cui si è sottolineato che «[...]» l'ipotesizzata (dal ricorrente) convenienza economica per l'Amministrazione Militare della corresponsione [al militare] dell'indennità forfetaria in luogo del trattamento ordinario di missione costituisce frutto di una prospettazione del tutto congetturale, basata su presupposti di fatto indimostra-

ti e impossibili da verificare, postulanti una scelta - quella di pernottare e consumare i pasti nel luogo del servizio comandato, sostenendone i relativi costi, in ipotesi superiori all'importo giornaliero di 110 euro liquidato in via forfetaria - diversa da quella in concreto operata dall'imputato di fare quotidiano rientro nella propria residenza familiare».

Come si vede, le posizioni in sede di legittimità relativamente alla questione in esame non risultano univoche, essendo state adottate per casi analoghi determinazioni diverse: secondo due decisioni la verifica della sussistenza di un danno per l'Amministrazione Militare andava effettuata tutta nell'ambito del trattamento di missione forfetario e, secondo altre due pronunce, il medesimo riscontro era da incentrare sul raffronto con il trattamento di missione ordinario. Questa la situazione dal punto di vista degli arresti giurisprudenziali in materia, che non consente, allo stato, l'individuazione di un indirizzo dominante⁽⁹⁾.

Da ultimo va ricordato che non è di poca portata anche il correlato aspetto del rilievo penale delle false attestazioni apposte dal militare nel Quadro C del foglio di viaggio, costituenti il nucleo essenziale degli artifici e raggiri integranti la truffa in danno dell'Amministrazione Militare.

Anche su tale aspetto si è accesa in sede processuale un'articolata dialettica circa l'individuazione della disposizione penale applicabile, che ha visto contrapposte la tesi di chi ravvisa gli estremi del reato di cui falso di cui all'art. 220 c.p.m.p. e quella di coloro che, obiettando che detto reato militare sanziona soltanto il falso materiale e non anche quello ideologico, ritengono integrato un reato comune (quello previsto dall'art. 480 c.p. - Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative⁽¹⁰⁾, ovvero dell'art. 483 c.p. - Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico).

(9) - Per completezza di informazione va evidenziato che il criterio del raffronto con il trattamento di missione ordinario è stato seguito dalla Corte Militare di Appello anche in un'altra recente decisione, relativa a un caso analogo a quelli sopra descritti (sent. n. 101/2016), confermata dalla Corte di cassazione (Cass., Sez. 1, sent. n. 53607/2017 del 27 settembre 2017 - dep. 27 novembre 2017), anche se i giudici di legittimità in motivazione non si sono specificamente intrattenuti sul punto).

(10) - In tal senso Cass., Sez. 1, sent. n. 47926/2017 del 24 agosto 2017 (dep. 18 ottobre 2017) e Cass., Sez. 1, sent. n. 53607/2017, cit.

Questione di non poco momento⁽¹¹⁾, dato che la scelta della seconda via comporta la parallela trattazione di due processi, uno presso l'autorità giudiziaria militare (quello per la truffa di cui all'art. 234 c.p.m.p.) e l'altro presso l'autorità giudiziaria ordinaria per il reato comune di falso, stante il disposto dell'art. 13 c.p.p. In qualche caso la difesa degli imputati ha ritenuto ravvisabile il reato di cui all'art. 479 c.p. - Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, chiedendo la trasmissione integrale degli atti all'autorità giudiziaria ordinaria per connessione, ai sensi della menzionata disposizione del codice di rito (ad esempio nel procedimento citato nella nota n. 9).

Conclusivamente va osservato che, al di là degli esiti processuali, le vicende sopra illustrate hanno evidenziato che la disciplina del trattamento di missione forfetario risulta inappagante, perché lascia ampi spazi per condotte elusive e devianti, dai possibili risvolti penali. In effetti, una previsione normativa finalizzata a contenere la spesa pubblica e, nel contempo, a non lasciare inappagata l'aspettativa di un adeguato ristoro per il militare impegnato in missione fuori sede, nella sua attuazione pratica - sia pure in un numero contenuto di casi, stando almeno ai riscontri giudiziari - è stata distorta e piegata al perseguimento di un profitto personale, peraltro attraverso strumentali e connesse condotte di ulteriore rilevanza penale, quali quelle dell'apposizione di false dichiarazioni sul foglio di viaggio, come dianzi ricordato. Sarebbe, quindi, quanto mai necessaria una revisione della disciplina, che, lasciando inalterate le connotazioni positive che la caratterizzano, consentisse di eliminare le contraddizioni e le controindicazioni che hanno dato luogo ai travagliati casi giudiziari di cui si è dato conto. Peraltro, anche una più stringente conduzione dell'azione amministrativa favorirebbe il contrasto del fenomeno, giacché non vanno obliterati taluni degli aspetti che le indagini svolte sui casi in questione hanno messo in luce, segnatamente i deficit, a volte di particolare evidenza, nei controlli sugli orari delle attività comandate e sulle verbalizzazioni relative, nonché sulle annotazioni degli orari di ingresso e di uscita dai comprensori militari luogo di svolgimento delle attività stesse.

(11) - Sul tema si vedano le stimolanti considerazioni contenute nel contributo di G. ROLANDO *Riflessioni sul reato di "falso in foglio di licenza, di via e simili"*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 2/2017, pagg. 305 e ss.

LEGISLAZIONE

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2017, n. 143

REGOLAMENTO RECANTE ADEGUAMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI, A NORMA DELL'ARTICOLO 11, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO 19 AGOSTO 2016, N. 177

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 231 del 3 ottobre 2017)

Art. 1. Modifiche all'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105

1. All'articolo 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: «e promuove la tutela degli interessi forestali nazionali»;

b) al comma 2, primo periodo, in fine, sono aggiunte le seguenti parole: «; rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, di cui all'articolo 8-quinquies, comma 3-quinquies, della legge 7 febbraio 1992, n. 150, tramite le unità specializzate dell'Arma dei carabinieri; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali e rilascio del parere di cui all'articolo 7, commi 2 e 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10»;

c) al comma 3, le parole: «Il Dipartimento è articolato in due uffici di livello dirigenziale generale» sono sostituite dalle seguenti: «Il Dipartimento è articolato in tre uffici di livello dirigenziale generale»;

d) al comma 3, lettera b), le parole: «alla politica forestale,» sono soppresse;

e) al comma 3, lettera b), le parole: «usi civici» sono soppresse;

f) al comma 3, lettera b), le parole: «ferma restando l'autonoma gestione delle stesse da parte del commissario ad acta di cui all'articolo 19, comma 5, dello stesso decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104» sono soppresse;

g) al comma 3, dopo la lettera b), è aggiunta la seguente: «b-bis) Direzione generale delle foreste: rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale, coordinamento delle politiche forestali nazionali e regionali; elaborazione delle linee di politica forestale, anche con riferimento al dissesto idrogeologico e alla mitigazione dei cambiamenti climatici; controllo e monitoraggio del consumo del suolo forestale; elaborazione e coordinamento delle politiche della filiera del legno, in coerenza con quelle dell'Unione europea; coordinamento politiche di valorizzazione della biodiversità negli ecosistemi forestali; coordinamento e tutela dei patrimoni genetici e delle sementi di interesse forestale, nel rispetto della normativa europea e internazionale vigente; tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e del sottobosco; adem-

pimenti relativi all'attuazione del decreto ministeriale n. 18799 del 27 dicembre 2012, di istituzione dell'Autorità nazionale competente per l'applicazione del regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, di cui all'articolo 8-quinquies, comma 3-quinquies, della legge 7 febbraio 1992, n. 150, tramite le unità specializzate dell'Arma dei carabinieri; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali e rilascio del parere di cui all'articolo 7, commi 2 e 4, della legge 14 gennaio 2013, n. 10. La Direzione generale si articola in 4 uffici dirigenziali non generali».

Art. 2. Modifiche all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105

1. All'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, lettera a), le parole: «della filiera del legno,» sono soppresse.

Art. 3. Modifiche all'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105

1. All'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, sono apportate le seguenti modificazioni:

il comma 1 è sostituito dal seguente: «Il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dell'Arma dei carabinieri, posto alle dipendenze funzionali del Ministro, svolge i compiti di cui agli articoli 7 e 8, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177. Nell'ambito del Comando unità, il Comando carabinieri politiche agricole e alimentari, di cui al decreto del Ministro della difesa 8 giugno 2001, pubblicato nella Gazzetta ufficiale 11 settembre 2001, n. 211, Supplemento ordinario, svolge controlli straordinari sulla erogazione e percezione di aiuti comunitari nel settore agroalimentare e della pesca ed acquacoltura, sulle operazioni di ritiro e vendita di prodotti agroalimentari, ivi compresi gli aiuti a Paesi in via di sviluppo e indigenti ed esercita controlli specifici sulla regolare applicazione di regolamenti comunitari e concorre, coordinandosi con l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, nell'attività di prevenzione e repressione delle frodi nel settore agroalimentare. Nello svolgimento di tali compiti, il reparto può effettuare accessi e ispezioni amministrative avvalendosi dei poteri previsti dalle norme vigenti per l'esercizio delle proprie attività istituzionali»;

il comma 2 è soppresso.

Art. 4. Modifiche all'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, e della Tabelle A ad esso allegata

1. All'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «come individuati nel decreto interministeriale del 31 gennaio 2013,» sono aggiunte le seguenti: «nonché dai contingenti di personale individuati nella Tabella A allegata al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177,»;

b) al comma 3, al secondo periodo, le parole: «55 di cui uno presso gli uffici di diretta collaborazione» sono sostituite dalle seguenti «61 di cui tre presso gli uffici di diretta collaborazione».

2. La Tabella A allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 105, è sostituita dalla Tabella A allegata al presente regolamento e facente parte integrante dello stesso.

Art. 5. Disposizioni transitorie e finali

1. Dall'attuazione del presente regolamento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Le disposizioni contenute nel presente decreto entrano in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto sarà trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Tabella A		
	Dotazione organica del personale	Ruolo agricoltura
<i>Ruolo Agricoltura</i>	<i>Unità</i>	
<i>Qualifiche dirigenziali</i>		
Dirigente di la fascia	8	
Dirigente di 2a fascia	39	
Totale	47	
<i>Aree</i>		
Area III	421	
Area II	355	
Area I	8	
Totale aree	784	
Totale complessivo	831	

Legge 17 ottobre 2017, n. 161

MODIFICHE AL CODICE DELLE LEGGI ANTIMAFIA E DELLE MISURE DI PREVENZIONE, DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 6 SETTEMBRE 2011, N. 159, AL CODICE PENALE E ALLE NORME DI ATTUAZIONE, DI COORDINAMENTO E TRANSITORIE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE E ALTRE DISPOSIZIONI. DELEGA AL GOVERNO PER LA TUTELA DEL LAVORO NELLE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 258 del 4 novembre 2017)

Capo I - Misure di prevenzione personali*Art. 1. Soggetti destinatari*

1. All'articolo 4, comma 1, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159», sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera b) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale»;

b) la lettera d) è sostituita dalla seguente:

«d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale»;

c) alla lettera f), dopo le parole: «atti preparatori, obiettivamente rilevanti,» sono inserite le seguenti: «ovvero esecutivi»;

d) dopo la lettera i) sono aggiunte le seguenti:

«i-bis) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis del medesimo codice;

i-ter) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 612-bis del codice penale».

Art. 2. Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali

1. All'articolo 5 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «lettera c) e lettera i)» sono sostituite dalle seguenti: «lettere c), i), i-bis) e i-ter)», dopo le parole: «sono attribuite» è inserita la seguente: «anche» e dopo le parole: «dimora la persona» sono inserite le seguenti: «previo coordinamen-

to con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto»;
 b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. La proposta di cui al comma 1 deve essere depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei collegi del tribunale del capoluogo del distretto, nel territorio del quale la persona dimora, previsti dal comma 2-sexies dell'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12. Limitatamente ai tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere, la proposta di cui al comma 1 è depositata presso la cancelleria delle sezioni o dei collegi specializzati in materia di misure di prevenzione ivi istituiti ai sensi del citato comma 2-sexies, ove la persona dimori nel corrispondente circondario».

2. Il comma 2 dell'articolo 6 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è sostituito dal seguente:

«2. Salvi i casi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni».

3. All'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il tribunale provvede, con decreto motivato, entro trenta giorni dal deposito della proposta. L'udienza si svolge senza la presenza del pubblico. Il presidente dispone che il procedimento si svolga in pubblica udienza quando l'interessato ne faccia richiesta.

2. Il presidente fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, alle altre persone interessate e ai difensori. L'avviso è comunicato o notificato almeno dieci giorni prima della data predetta e contiene la concisa esposizione dei contenuti della proposta. Se l'interessato è privo di difensore, l'avviso è dato a quello di ufficio»;

b) il comma 4 è sostituito dai seguenti:

«4. L'udienza si svolge con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero. Gli altri destinatari dell'avviso sono sentiti se compaiono. Se l'interessato è detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice e ne fa tempestiva richiesta, la partecipazione all'udienza è assicurata a distanza mediante collegamento audiovisivo ai sensi dell'articolo 146-bis, commi 3, 4, 5, 6 e 7, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, salvo che il collegio ritenga necessaria la presenza della parte. Il presidente dispone altresì la traduzione dell'interessato detenuto o internato in caso di indisponibilità di mezzi tecnici idonei.

4-bis. Il tribunale, dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti, ammette le prove rilevanti, escludendo quelle vietate dalla legge o superflue»;

c) al comma 5 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «L'udienza è rinviata anche se sussiste un legittimo impedimento del difensore»;

d) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Ove l'interessato non intervenga e occorra la sua presenza per essere sentito, il presidente lo invita a comparire, avvisandolo che avrà la facoltà di non rispondere»;

e) il comma 8 è sostituito dal seguente:

«8. Qualora il tribunale debba sentire soggetti informati su fatti rilevanti per il procedimento, il presidente del collegio può disporre l'esame a distanza nei casi e nei modi indicati all'articolo 147-bis, comma 2, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271»;

f) dopo il comma 10 sono aggiunti i seguenti:

«10-bis. Le questioni concernenti la competenza per territorio devono essere rilevate o eccepite, a pena di decadenza, alla prima udienza e comunque subito dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti e il tribunale le decide immediatamente.

10-ter. Il tribunale, se ritiene la propria incompetenza, la dichiara con decreto e ordina la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale competente; la declaratoria di incompetenza non produce l'inefficacia degli elementi già acquisiti. Le disposizioni del comma 10-bis si applicano anche qualora la proposta sia stata avanzata da soggetti non legittimati ai sensi dell'articolo 5.

10-quater. Quando il tribunale dispone ai sensi del comma 10-ter, il sequestro perde efficacia se, entro venti giorni dal deposito del provvedimento che pronuncia l'incompetenza, il tribunale competente non provvede ai sensi dell'articolo 20. Il termine previsto dall'articolo 24, comma 2, decorre nuovamente dalla data del decreto di sequestro emesso dal tribunale competente.

10-quinquies. Il decreto di accoglimento, anche parziale, della proposta pone a carico del proposto il pagamento delle spese processuali.

10-sexies. Il decreto del tribunale è depositato in cancelleria entro quindici giorni dalla conclusione dell'udienza.

10-septies. Quando la stesura della motivazione è particolarmente complessa, il tribunale, se ritiene di non poter depositare il decreto nel termine previsto dal comma 10-sexies, dopo le conclusioni delle parti, può indicare un termine più lungo, comunque non superiore a novanta giorni.

10-octies. Al decreto del tribunale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 154 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

4. All'articolo 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Inoltre, può imporre tutte le prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale, e, in particolare, il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, ovvero, con riferimento ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), il divieto di avvicinarsi a determinati luoghi, frequentati abitualmente da minori»;

b) al comma 8, dopo le parole: «all'interessato» sono aggiunte le seguenti: «e al suo difensore».

Art. 3. Impugnazione delle misure di prevenzione personali

1. All'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «l'interessato» sono inserite le seguenti: «e il suo difensore»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Il procuratore della Repubblica, senza ritardo, trasmette il proprio fascicolo al procuratore generale presso la corte di appello competente per il giudizio di secondo grado. Al termine del procedimento di primo grado, il procuratore della Repubblica forma un fascicolo nel quale vengono raccolti tutti gli elementi investigativi e probatori eventualmente sopravvenuti dopo la decisione del tribunale. Gli atti inseriti nel predetto fascicolo sono portati immediatamente a conoscenza delle parti, mediante deposito nella segreteria del procuratore generale»;

c) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. La corte di appello annulla il decreto di primo grado qualora riconosca che il tribunale era incompetente territorialmente e l'incompetenza sia stata riproposta nei motivi di impugnazione e ordina la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica competente; la declaratoria di incompetenza non produce l'inefficacia degli elementi già acquisiti. Si applica l'articolo 7, comma 10-quater, primo periodo.

2-ter. Le disposizioni del comma 2-bis si applicano anche qualora la proposta sia stata avanzata da soggetti non legittimati ai sensi dell'articolo 5 e l'eccezione sia stata riproposta nei motivi di impugnazione»;

d) al comma 3, dopo le parole: «dell'interessato» sono inserite le seguenti: «e del suo difensore»;

e) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. In caso di ricorso per cassazione si applicano le disposizioni dei commi 2-bis e 2-ter, ove ricorrano le ipotesi ivi previste».

Art. 4. Sorveglianza speciale

1. All'articolo 14 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

«2-bis. L'esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto alla misura della custodia cautelare. In tal caso, salvo quanto stabilito dal comma 2, il termine di durata della misura di prevenzione continua a decorrere dal giorno nel quale è cessata la misura cautelare, con redazione di verbale di sottoposizione agli obblighi.

2-ter. L'esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto a detenzione per espiazione di pena. Dopo la cessazione dello stato di detenzione, se esso si è protratto per almeno due anni, il tribunale verifica, anche d'ufficio, sentito il pubblico ministero che ha esercitato le relative funzioni nel corso della trattazione camerale, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato, assumendo le necessarie informazioni presso l'amministrazione penitenziaria e l'autorità di pubblica sicurezza, nonché presso gli organi di polizia giudiziaria. Al relativo procedimento si applica, in quanto compatibile, il disposto dell'articolo 7. Se persiste la pericolosità sociale, il tribunale emette decreto con cui ordina l'esecuzione della misura di prevenzione, il cui termine di durata continua a decorrere dal giorno in cui il

decreto stesso è comunicato all'interessato, salvo quanto stabilito dal comma 2 del presente articolo. Se invece la pericolosità sociale è cessata, il tribunale emette decreto con cui revoca il provvedimento di applicazione della misura di prevenzione».

Capo II - Misure di prevenzione patrimoniali

Art. 5. Procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nei confronti delle persone indicate all'articolo 16 possono essere proposte dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dal questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia le misure di prevenzione patrimoniali di cui al presente titolo»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Nei casi previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere c), i), i-bis) e i-ter), le funzioni e le competenze spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite anche al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona, previo coordinamento con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto. Nei medesimi casi, nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione, le funzioni di pubblico ministero possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente»;

c) dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, attraverso il raccordo informativo con il questore e con il direttore della Direzione investigativa antimafia relativamente alle misure di prevenzione di cui al presente titolo, cura che non si arrechi pregiudizio alle attività di indagine condotte anche in altri procedimenti. A tal fine, il questore territorialmente competente e il direttore della Direzione investigativa antimafia sono tenuti a:

a) dare immediata comunicazione dei nominativi delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali previsti dall'articolo 19;

b) tenere costantemente aggiornato e informato il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sullo svolgimento delle indagini;

c) dare comunicazione per iscritto della proposta al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto almeno dieci giorni prima della sua presentazione al tribunale. La mancata comunicazione comporta l'inammissibilità della proposta;

d) trasmettere al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, ove ritengano che non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione, provvedimento motivato entro dieci giorni dall'adozione dello stesso».

2. All'articolo 19, comma 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Possono altresì accedere, senza nuovi o maggiori oneri, al Sistema per l'interscambio di flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate e richiedere quanto ritenuto utile ai fini delle indagini».

3. Dall'attuazione del comma 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4. L'articolo 20 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è sostituito dal seguente:

«Art. 20. (Sequestro). - 1. Il tribunale, anche d'ufficio, con decreto motivato, ordina il sequestro dei beni dei quali la persona nei cui confronti è stata presentata la proposta risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscono il reimpiego, ovvero dispone le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti. Il tribunale, quando dispone il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie, ordina il sequestro dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile, anche al fine di consentire gli adempimenti previsti dall'articolo 104 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. In ogni caso il sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali totalitarie si estende di diritto a tutti i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile. Nel decreto di sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali il tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende il sequestro.

2. Prima di ordinare il sequestro o disporre le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis e di fissare l'udienza, il tribunale restituisce gli atti all'organo proponente quando ritiene che le indagini non siano complete e indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti di cui al comma 1 per l'applicazione del sequestro o delle misure di cui agli articoli 34 e 34-bis.

3. Il sequestro è revocato dal tribunale quando risulta che esso ha per oggetto beni di legittima provenienza o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente o in ogni altro caso in cui è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale. Il tribunale ordina le trascrizioni e le annotazioni consequenziali nei pubblici registri, nei libri sociali e nel registro delle imprese.

4. L'eventuale revoca del provvedimento non preclude l'utilizzazione ai fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti ai sensi dell'articolo 19.

5. Il decreto di sequestro e il provvedimento di revoca, anche parziale, del sequestro sono comunicati, anche in via telematica, all'Agenzia di cui all'articolo 110 subito dopo la loro esecuzione».

5. All'articolo 21 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) le parole: «L'ufficiale giudiziario» sono sostituite dalle seguenti: «La polizia giudiziaria»;

2) le parole: «obbligatoria della polizia giudiziaria» sono sostituite dalle seguenti: «ove ritenuto opportuno, dell'ufficiale giudiziario»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Il giudice delegato alla procedura ai sensi dell'articolo 35, comma 1, sentito l'amministratore giudiziario, valutate le circostanze, ordina lo sgombero degli immobili occupati senza titolo ovvero sulla scorta di titolo privo di data certa anteriore al sequestro, mediante l'ausilio della forza pubblica».

6. All'articolo 22 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2, le parole: «dieci giorni» sono sostituite dalle seguenti: «trenta giorni»;

b) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Ai fini del computo del termine per la convalida si tiene conto delle cause di sospensione previste dall'articolo 24, comma 2».

7. All'articolo 23 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Il comma 2 si applica anche nei confronti dei terzi che vantano diritti reali o personali di godimento nonché diritti reali di garanzia sui beni in sequestro. Se non ricorre l'ipotesi di cui all'articolo 26, per la liquidazione dei relativi diritti si applicano le disposizioni di cui al titolo IV del presente libro».

8. All'articolo 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dai seguenti:

«1. Il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. In ogni caso il proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale. Se il tribunale non dispone la confisca, può applicare anche d'ufficio le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti.

1-bis. Il tribunale, quando dispone la confisca di partecipazioni sociali totalitarie, ordina la confisca anche dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile. Nel decreto di confisca avente ad oggetto partecipazioni sociali il tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende la confisca»;

b) il comma 2 è sostituito dai seguenti:

«2. Il provvedimento di sequestro perde efficacia se il tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario. Nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti, il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con decreto motivato del tribunale per sei mesi. Ai fini del computo dei termini suddetti, si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare,

previste dal codice di procedura penale, in quanto compatibili; il termine resta sospeso per un tempo non superiore a novanta giorni ove sia necessario procedere all'espletamento di accertamenti peritali sui beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente. Il termine resta altresì sospeso per il tempo necessario per la decisione definitiva sull'istanza di ricusazione presentata dal difensore e per il tempo decorrente dalla morte del proposto, intervenuta durante il procedimento, fino all'identificazione e alla citazione dei soggetti previsti dall'articolo 18, comma 2, nonché durante la pendenza dei termini previsti dai commi 10-sexies, 10-septies e 10-octies dell'articolo 7.

2-bis. Con il provvedimento di revoca o di annullamento definitivi del decreto di confisca è ordinata la cancellazione di tutte le trascrizioni e le annotazioni».

9. L'articolo 25 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è sostituito dal seguente:

«Art. 25. (Sequestro e confisca per equivalente). - 1. Dopo la presentazione della proposta, se non è possibile procedere al sequestro dei beni di cui all'articolo 20, comma 1, perché il proposto non ne ha la disponibilità, diretta o indiretta, anche ove trasferiti legittimamente in qualunque epoca a terzi in buona fede, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto altri beni di valore equivalente e di legittima provenienza dei quali il proposto ha la disponibilità, anche per interposta persona.

2. Nei casi di cui all'articolo 18, commi 2 e 3, si procede con le modalità di cui al comma 1 del presente articolo nei riguardi dei soggetti nei cui confronti prosegue o inizia il procedimento con riferimento a beni di legittima provenienza loro pervenuti dal proposto».

Art. 6. Impugnazione delle misure di prevenzione patrimoniali

1. All'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. I provvedimenti con i quali il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati, l'applicazione, il diniego o la revoca del sequestro, il rigetto della richiesta di confisca anche qualora non sia stato precedentemente disposto il sequestro ovvero la restituzione della cauzione o la liberazione delle garanzie o la confisca della cauzione o l'esecuzione sui beni costituiti in garanzia sono comunicati senza indugio al procuratore generale presso la corte di appello, al procuratore della Repubblica e agli interessati»;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. I provvedimenti della corte di appello che, in riforma del decreto di confisca emesso dal tribunale, dispongono la revoca del sequestro divengono esecutivi dieci giorni dopo la comunicazione alle parti, salvo che il procuratore generale, entro tale termine, ne chieda la sospensione alla medesima corte di appello. In tal caso, se la corte entro dieci giorni dalla sua presentazione non accoglie la richiesta, il provvedimento diventa esecutivo; altrimenti l'esecutività resta sospesa fino a quando nel procedimento di prevenzione sia intervenuta pronuncia definitiva»;

c) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

«6-bis. Nel caso di annullamento del decreto di confisca con rinvio al tribunale, anche

ove disposto ai sensi dei commi 2-bis e 3-bis dell'articolo 10, il termine previsto dal comma 2 dell'articolo 24 decorre nuovamente dalla ricezione degli atti presso la cancelleria del tribunale stesso».

Art. 7. Revocazione della confisca

1. All'articolo 28 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, l'alinea è sostituito dal seguente: «La revocazione della decisione definitiva sulla confisca di prevenzione può essere richiesta, nelle forme previste dagli articoli 630 e seguenti del codice di procedura penale, in quanto compatibili, alla corte di appello individuata secondo i criteri di cui all'articolo 11 dello stesso codice:»;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Quando accoglie la richiesta di revocazione, la corte di appello provvede, ove del caso, ai sensi dell'articolo 46».

Art. 8. Rapporti con sequestro e confisca

1. All'articolo 30 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, quarto periodo, le parole: «, salvo che ritenga di confermare l'amministratore» sono sostituite dalle seguenti: «, salvo che ritenga di confermare quello già nominato nel procedimento di prevenzione»;

b) al comma 3, le parole da: «il tribunale» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «il tribunale, ove abbia disposto il sequestro e sia ancora in corso il procedimento di prevenzione, dichiara, con decreto, che la stessa è stata già eseguita in sede penale».

Art. 9. Cauzione

1. All'articolo 31, comma 3, terzo periodo, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, le parole: «ai sensi dell'articolo 39 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile approvate con R.D. 18 dicembre 1941, n. 1368» sono sostituite dalle seguenti: «secondo le modalità stabilite dal tribunale. Il tribunale può disporre, in relazione alle condizioni economiche della persona sottoposta alla misura di prevenzione, che la cauzione sia pagata in rate mensili».

Art. 10. Amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche

1. L'articolo 34 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è sostituito dal seguente:

«Art. 34. (L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende). - 1. Quando, a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 19 o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92, ovvero

di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'Autorità nazionale anticorruzione, sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e i-bis), del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale, e non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali di cui al capo I del presente titolo, il tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate dispone l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche, su proposta dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 17 del presente decreto.

2. L'amministrazione giudiziaria dei beni è adottata per un periodo non superiore a un anno e può essere prorogata di ulteriori sei mesi per un periodo comunque non superiore complessivamente a due anni, a richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzia la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura.

3. Con il provvedimento di cui al comma 1, il tribunale nomina il giudice delegato e l'amministratore giudiziario, il quale esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura. Nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, senza percepire ulteriori emolumenti.

4. Il provvedimento di cui al comma 1 è eseguito sui beni aziendali con l'immissione dell'amministratore nel possesso e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l'impresa. Qualora oggetto della misura siano beni immobili o altri beni soggetti a iscrizione in pubblici registri, il provvedimento di cui al comma 1 deve essere trascritto nei medesimi pubblici registri.

5. L'amministratore giudiziario adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all'articolo 36, comma 2, anche nei confronti del pubblico ministero. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai capi I e II del titolo III del presente libro.

6. Entro la data di scadenza dell'amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro di cui al comma 7, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio la revoca della misura disposta ed eventualmente la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-bis, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costi-

tuiscono il reimpiego. Alla camera di consiglio partecipano il giudice delegato e il pubblico ministero. Al procedimento si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal titolo I, capo II, sezione I, del presente libro. Per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni previste dall'articolo 27.

7. Quando vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti al provvedimento di cui al comma 1 vengano dispersi, sottratti o alienati, nei casi in cui si ha motivo di ritenere che i beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l'impiego, i soggetti di cui all'articolo 17 possono richiedere al tribunale di disporre il sequestro, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni previste dal presente titolo. Il sequestro è disposto sino alla scadenza del termine stabilito a norma del comma 2».

Art. 11. Controllo giudiziario delle aziende

1. Al capo V del titolo II del libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo l'articolo 34 è aggiunto il seguente:

«Art. 34-bis. (Controllo giudiziario delle aziende). - 1. Quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività.

2. Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può:

a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende di cui al comma 1 l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;

b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bi-mestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.

3. Con il provvedimento di cui alla lettera b) del comma 2, il tribunale stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre l'obbligo:

a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;

- b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;
 - c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;
 - d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;
 - e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.
4. Per verificare il corretto adempimento degli obblighi di cui al comma 3, il tribunale può autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili. Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrono i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.
5. Il titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario può proporre istanza di revoca. In tal caso il tribunale fissa l'udienza entro dieci giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale. All'udienza partecipano il giudice delegato, il pubblico ministero e, ove nominato, l'amministratore giudiziario.
6. Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.
7. Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94».

Art. 12. Trattazione dei procedimenti di prevenzione patrimoniale

1. Al titolo II del libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dopo il capo V è aggiunto il seguente:
«CAPO V-BIS.
Trattazione prioritaria del procedimento
Art. 34-ter. (Trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale). - 1. E' assicurata la priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti previsti dagli articoli 16 e seguenti del presente decreto.
2. I dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti adottano i provvedimenti organizzativi

necessari per assicurare la trattazione e la definizione prioritaria dei procedimenti di cui al comma 1 e il rispetto dei termini previsti. I provvedimenti sono tempestivamente comunicati al consiglio giudiziario e al Consiglio superiore della magistratura. Il dirigente dell'ufficio comunica, sulla base delle indicazioni del Consiglio superiore della magistratura, con cadenza annuale, a tale organo e al Ministero della giustizia i dati sulla durata dei relativi procedimenti. Il Consiglio superiore della magistratura e il Ministero della giustizia valutano gli effetti dei provvedimenti adottati dai dirigenti degli uffici sulla trattazione prioritaria, sulla durata e sul rispetto dei termini dei procedimenti indicati al comma 1. In sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, il Ministro della giustizia riferisce alle Camere in merito alla trattazione dei procedimenti di cui al comma 1 del presente articolo».

Capo III - Amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati [...OMISSIS..]

Capo IV - Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali [...OMISSIS..]

Capo V - Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata [... OMISSIS..]

Capo VI - Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione complementare. Deleghe al governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di curatore fallimentare e per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate

Art. 30. Modifiche al codice penale, alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e all'articolo 25-duodecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231

1. All'articolo 640-bis del codice penale, le parole: «da uno a sei anni» sono sostituite dalle seguenti: «da due a sette anni».

2. All'articolo 104-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «all'articolo 2-sexies, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni»;

b) dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. Il giudice che dispone il sequestro nomina un amministratore giudiziario ai fini della gestione. Si applicano le norme di cui al libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni.

1-ter. I compiti del giudice delegato alla procedura sono svolti nel corso di tutto il procedimento dal giudice che ha emesso il decreto di sequestro ovvero, nel caso di prov-

vedimento emesso da organo collegiale, dal giudice delegato nominato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 35, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni».

3. All'articolo 132-bis, comma 1, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, dopo la lettera f) è aggiunta la seguente:

«f-bis) ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca di cui all'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni».

4. All'articolo 25-duodecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

«1-bis. In relazione alla commissione dei delitti di cui all'articolo 12, commi 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

1-ter. In relazione alla commissione dei delitti di cui all'articolo 12, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da cento a duecento quote.

1-quater. Nei casi di condanna per i delitti di cui ai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a un anno».

Art. 31. Modifiche all'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356

1. All'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis, 325, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 517-ter e 517-quater, nonché dagli articoli 452-quater, 452-octies, primo comma, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 600-quater.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-quinquies, 603-bis, 629, 644, 644-bis, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-bis, 648-ter e 648-ter.1 del codice penale, dall'articolo 295, secondo comma, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, dall'articolo 12-quinquies, comma 1, del presente decreto, dall'articolo 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, o per taluno dei delitti commessi per finalità

di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale»;

b) i commi 2 e 2-bis sono abrogati;

c) al comma 2-ter sono apportate le seguenti modificazioni:

1) le parole: «Nel caso previsto dal comma 2» sono sostituite dalle seguenti: «Nei casi previsti dal comma 1»;

2) le parole: «al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «allo stesso comma»;

3) dopo le parole: «altre utilità» sono inserite le seguenti: «di legittima provenienza»;

d) i commi 2-quater, 3 e 4 sono abrogati;

e) il comma 4-bis è sostituito dal seguente:

«4-bis. Le disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nonché quelle in materia di tutela dei terzi e di esecuzione del sequestro previste dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, si applicano ai casi di sequestro e confisca previsti dai commi 1 e 2-ter del presente articolo, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale. In tali casi l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati, fino al provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello nei procedimenti penali e, successivamente a tale provvedimento, amministra i beni medesimi secondo le modalità previste dal citato codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011. Restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno»;

f) dopo il comma 4-quater sono aggiunti i seguenti:

«4-quinquies. Nel processo di cognizione devono essere citati i terzi titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni in stato di sequestro, di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo.

4-sexies. Competente a emettere i provvedimenti previsti dai commi 1 e 2-ter, dopo l'irrevocabilità della sentenza, è il giudice di cui all'articolo 666, commi 1, 2 e 3, del codice di procedura penale. Il giudice, sulla richiesta di sequestro e contestuale confisca proposta dal pubblico ministero, provvede nelle forme previste dall'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale. L'opposizione è proposta, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del decreto.

4-septies. Le disposizioni di cui ai commi precedenti, ad eccezione del comma 2-ter, si applicano quando, pronunciata sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la Corte di cassazione dichiarano estinto il reato per prescrizione o per amnistia, decidendo sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

4-octies. In caso di morte del soggetto nei cui confronti è stata disposta la confisca con

sentenza di condanna passata in giudicato, il relativo procedimento inizia o prosegue, a norma dell'articolo 666 del codice di procedura penale, nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa.

4-novies. L'autorità giudiziaria competente ad amministrare i beni sequestrati è il giudice che ha disposto il sequestro ovvero, se organo collegiale, il giudice delegato nominato dal collegio stesso. L'opposizione ai provvedimenti adottati, ove consentita, è presentata, nelle forme dell'articolo 666 del codice di procedura penale, allo stesso giudice ovvero, nel caso di provvedimento del giudice delegato, al collegio».

Art. 32. Modifica all'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512

1. All'articolo 4 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, dopo il comma 2-bis è inserito il seguente:

«2-ter. Gli enti di cui ai commi 1-bis e 2-bis, ad eccezione delle associazioni iscritte nell'elenco prefettizio di cui all'articolo 13, comma 2, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, ai fini del rimborso delle spese processuali accedono al Fondo a condizione che l'affidabilità e la capacità operativa in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso siano dimostrate:

- a) dall'atto costitutivo dell'ente, in cui la finalità di assistenza e solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso risulti chiaramente enunciata;
- b) dalla partecipazione, nell'ultimo biennio, ad almeno uno dei giudizi di cui ai predetti commi 1-bis e 2-bis;
- c) dalla effettiva e non occasionale partecipazione a iniziative di diffusione della cultura della legalità e dei valori di solidarietà promossi dalla presente legge;
- d) dall'insussistenza nei confronti del presidente o del rappresentante legale dell'ente delle condizioni ostative di cui ai commi 3 e 4».

Art. 33. Modifiche all'articolo 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12. Delega al Governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di curatore fallimentare

1. All'articolo 7-bis dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, dopo il comma 2-quinquies è inserito il seguente:

«2-sexies. Presso il tribunale del capoluogo del distretto e presso la corte di appello, sono istituite sezioni ovvero individuati collegi che trattano in via esclusiva i procedimenti previsti dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Presso il tribunale circondariale di Trapani e il tribunale circondariale di Santa Maria Capua Vetere sono istituiti sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione. A tali collegi o sezioni, ai quali è garantita una copertura prioritaria delle eventuali carenze di organico, è assegnato un numero di magistrati rispetto all'organico complessivo dell'ufficio pari alla percentuale che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura e comunque non inferiore a tre componenti. Se per le dimensioni dell'ufficio i magistrati componenti delle sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione dovranno svolgere anche altre funzioni, il carico di

lavoro nelle altre materie dovrà essere proporzionalmente ridotto nella misura che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura. Il presidente del tribunale o della corte di appello assicura che il collegio o la sezione sia prevalentemente composto da magistrati forniti di specifica esperienza nella materia della prevenzione o dei reati di criminalità organizzata, o che abbiano svolto funzioni civili, fallimentari e societarie, garantendo la necessaria integrazione delle competenze».

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico;

b) prevedere che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 2 è trasmesso alle Camere, corredato di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo, per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. I pareri sono resi nel termine di sessanta giorni, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine di delega previsto dal comma 2, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato.

Art. 34. Delega al Governo per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria fino alla loro assegnazione, favorendo l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto dell'in-termediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato realizzando:

a) una completa ricognizione della normativa vigente in materia di ammortizzatori

sociali, di incentivi per l'emersione del lavoro irregolare nonché per il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e di incentivi alle imprese;

b) l'armonizzazione e il coordinamento della normativa di cui alla lettera a) con il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;

c) l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni adottate dall'Unione europea.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) tutte le misure di sostegno alle imprese sequestrate e confiscate e ai lavoratori nonché quelle volte a favorire, per tali imprese, la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e l'adeguamento della loro organizzazione e delle loro attività alle norme vigenti in materia fiscale, contributiva e di sicurezza siano richieste previa elaborazione e approvazione del programma di prosecuzione dell'attività delle imprese, di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;

b) dalle misure di sostegno ai lavoratori delle imprese di cui alla lettera a) siano esclusi: i dipendenti oggetto di indagini connesse o pertinenti al reato di associazione mafiosa o a reati aggravati di cui all'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni; il proposto; il coniuge o la parte dell'unione civile, i parenti, gli affini e le persone con essi conviventi ove risulti che il rapporto di lavoro sia fittizio o che gli stessi si siano concretamente ingeriti nella gestione dell'azienda; i dipendenti che abbiano concretamente partecipato alla gestione dell'azienda prima del sequestro e fino all'esecuzione di esso;

c) anche ai lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o a confisca ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, si applichi, ove necessario, la disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale e degli accessi agli ammortizzatori sociali;

d) il Governo fissi i tempi, le modalità e la copertura della richiesta di integrazione salariale;

e) la richiesta di copertura salariale riguardi, fatta eccezione per i soggetti di cui alla lettera b), tutti i lavoratori dipendenti già presenti nel giornale di cantiere e quelli che intrattengono o hanno intrattenuto con l'azienda un rapporto di lavoro riconosciuto con il decreto di approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa ovvero con altri provvedimenti anche precedenti del tribunale o del giudice delegato;

f) sia data comunicazione al prefetto per l'attivazione del confronto sindacale, all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e alla relativa commissione presso l'INPS per l'attivazione delle procedure della cassa integrazione guadagni per quanto di competenza nonché, in caso di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, specifica segnalazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

g) a seguito del provvedimento adottato per la prosecuzione dell'impresa ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, l'azienda interessata abbia titolo al rilascio del documento unico di regolarità contri-

butiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, e, a decorrere dalla medesima data, non siano opponibili nei confronti dell'amministrazione giudiziaria dell'azienda sequestrata i provvedimenti sanzionatori adottati per inadempimenti e per condotte anteriori al provvedimento di sequestro.

4. All'attuazione della delega di cui al presente articolo si provvede nel limite di 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e nel limite di 6 milioni di euro per l'anno 2020. Al relativo onere si provvede a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

5. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica che dia conto dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. I pareri sono resi nel termine di sessanta giorni, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine di delega previsto dal comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro il termine di quindici giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato.

Capo VII - Disposizioni di attuazione e transitorie [... *OMISSIS*...]



Legge 30 novembre 2017, n. 179

DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DEGLI AUTORI DI SEGNALAZIONI DI REATI O IRREGOLARITÀ DI CUI SIANO VENUTI A CONOSCENZA NELL'AMBITO DI UN RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO O PRIVATO
(*Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - del 14 dicembre 2017*)

Art. 1. Modifica dell'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti

1. L'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«Art. 54-bis (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti). - 1. Il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

2. Ai fini del presente articolo, per dipendente pubblico si intende il dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, ivi compreso il dipendente di cui all'articolo 3, il dipendente di un ente pubblico economico ovvero il dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai lavoratori e ai collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica.

3. L'identità del segnalante non può essere rivelata. Nell'ambito del procedimento penale, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'articolo 329 del codice di procedura penale. Nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria. Nell'ambito del procedimento disciplinare l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità.

4. La segnalazione è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

5. L'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, adotta apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni. Le linee guida prevedono l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovono il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

6. Qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte di una delle amministrazioni pubbliche o di uno degli enti di cui al comma 2, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che ha adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro. Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. Qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro. L'ANAC determina l'entità della sanzione tenuto conto delle dimensioni dell'amministrazione o dell'ente cui si riferisce la segnalazione.

7. E' a carico dell'amministrazione pubblica o dell'ente di cui al comma 2 dimostrare che le misure discriminatorie o ritorsive, adottate nei confronti del segnalante, sono motivate da ragioni estranee alla segnalazione stessa. Gli atti discriminatori o ritorsivi adottati dall'amministrazione o dall'ente sono nulli.

8. Il segnalante che sia licenziato a motivo della segnalazione è reintegrato nel posto di lavoro ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23.

9. Le tutele di cui al presente articolo non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave».

Art. 2. Tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti nel settore privato

1. All'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

«2-bis. I modelli di cui alla lettera a) del comma 1 prevedono:

- a) uno o più canali che consentano ai soggetti indicati nell'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), di presentare, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del presente decreto e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte; tali canali garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione;
- b) almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante;
- c) il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante per motivi collegati, direttamente o indirettamente, alla segnalazione;

d) nel sistema disciplinare adottato ai sensi del comma 2, lettera e), sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del segnalante, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate.

2-ter. L'adozione di misure discriminatorie nei confronti dei soggetti che effettuano le segnalazioni di cui al comma 2-bis può essere denunciata all'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, oltre che dal segnalante, anche dall'organizzazione sindacale indicata dal medesimo.

2-quater. Il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto segnalante è nullo. Sono altresì nulli il mutamento di mansioni ai sensi dell'articolo 2103 del codice civile, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. E' onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure sono fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.».

Art. 3. Integrazione della disciplina dell'obbligo di segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale

1. Nelle ipotesi di segnalazione o denuncia effettuate nelle forme e nei limiti di cui all'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e all'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, come modificati dalla presente legge, il perseguimento dell'interesse all'integrità delle amministrazioni, pubbliche e private, nonché alla prevenzione e alla repressione delle malversazioni, costituisce giusta causa di rivelazione di notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica nel caso in cui l'obbligo di segreto professionale gravi su chi sia venuto a conoscenza della notizia in ragione di un rapporto di consulenza professionale o di assistenza con l'ente, l'impresa o la persona fisica interessata.

3. Quando notizie e documenti che sono comunicati all'organo deputato a riceverli siano oggetto di segreto aziendale, professionale o d'ufficio, costituisce violazione del relativo obbligo di segreto la rivelazione con modalità eccedenti rispetto alle finalità dell'eliminazione dell'illecito e, in particolare, la rivelazione al di fuori del canale di comunicazione specificamente predisposto a tal fine.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Lavori preparatori

Camera dei deputati (atto n. 3365):

- Presentata dall'on. Francesca BUSINAROLO ed altri il 15 ottobre 2015;
- Assegnato alle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato), in

sede referente, il 23 ottobre 2015 con pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), VIII (Ambiente), X (Attività produttive), XII (Affari sociali), XIV (Pol. Unione europea);

- Esaminato dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato), in sede referente, in data 29 ottobre 2015; 17, 18 e 19 novembre 2015;
- Esaminato in Aula in data 23 novembre 2015; 20 gennaio 2016 ed approvato il 21 gennaio 2016.

Senato della Repubblica (atto n. 2208):

- Assegnato alle Commissioni riunite 1a (Affari costituzionali) e 2a (Giustizia), in sede referente, il 3 febbraio 2016 con pareri delle Commissioni 5a (Bilancio), 10a (Industria), 11a (Lavoro), 14a (Unione europea);
- Nuovamente assegnato alla 1a Commissione permanente (Affari costituzionali), in sede referente, il 3 maggio 2016 con pareri delle Commissioni 2a (Giustizia), 5a (Bilancio), 10a (Industria), 11a (Lavoro), 14a (Unione europea);
- Esaminato dalla 1a Commissione permanente (Affari costituzionali), in sede referente, in data 28 settembre 2016; 5, 11, 18, 26 ottobre 2016; 3, 10, 15, 16, 22 novembre 2016; 28 febbraio 2017; 14 marzo 2017; 6 aprile 2017; 10, 16 maggio 2017; 6, 28 giugno 2017; 11 luglio 2017; 10 ottobre 2017;
- Esaminato in Aula in data 4 luglio 2017; 11, 12, 17 ottobre 2017 ed approvato con modificazioni in data 18 ottobre 2017.

Camera dei deputati (atto n. 3365-B):

- Assegnato alle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato), in sede referente, il 20 ottobre 2017 con pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), X (Attività produttive);
- Esaminato dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato), in sede referente, in data 24 ottobre 2017; 7 e 9 novembre 2017;
- Esaminato in Aula in data 14 novembre 2017 ed approvato definitivamente in data 15 novembre 2017;
- Esaminato dalla 1a Commissione permanente (Affari costituzionali), in sede referente, in data 28 settembre 2016; 5, 11, 18, 26 ottobre 2016; 3, 10, 15, 16, 22 novembre 2016; 28 febbraio 2017; 14 marzo 2017; 6 aprile 2017; 10, 16 maggio 2017; 6, 28 giugno 2017; 11 luglio 2017; 10 ottobre 2017;
- Esaminato in Aula in data 4 luglio 2017; 11, 12, 17 ottobre 2017 ed approvato con modificazioni in data 18 ottobre 2017.

Camera dei deputati (atto n. 3365-B):

- Assegnato alle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato), in sede referente, il 20 ottobre 2017 con pareri delle Commissioni I (Affari costituzionali), V (Bilancio), X (Attività produttive);
- Esaminato dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e XI (Lavoro pubblico e privato), in sede referente, in data 24 ottobre 2017; 7 e 9 novembre 2017;
- Esaminato in Aula in data 14 novembre 2017 ed approvato definitivamente in data 15 novembre 2017.

Legge 4 dicembre 2017, n. 172

CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 16 OTTOBRE 2017, N. 148, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA FINANZIARIA E PER ESIGENZE INDIFFERIBILI. MODIFICA ALLA DISCIPLINA DELL'ESTINZIONE DEL REATO PER CONDOTTE RIPARATORIE

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 284 del 5 dicembre 2017)

ESTRATTO

All'articolo 7:

dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Per le medesime finalità di cui al comma 4:

a) l'Arma dei carabinieri è autorizzata all'assunzione di personale operaio a tempo indeterminato, ai sensi della legge 5 aprile 1985, n. 124, ed in deroga al contingente di personale ivi previsto, nel numero di 45 unità per l'anno 2018, 30 unità per l'anno 2019 e 30 unità per l'anno 2020. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di 1,4 milioni di euro per l'anno 2018, di 2,3 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020. Ai predetti oneri si provvede, quanto a 1,4 milioni di euro per l'anno 2018 e a 3,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero;

b) all'articolo 13 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

"1-bis. Gli alloggi di servizio connessi all'incarico, ove esistenti nelle strutture in uso all'Arma dei carabinieri per le esigenze di cui all'articolo 7 del presente decreto, sono attribuiti al personale dell'Arma dei carabinieri impiegato in tali strutture per tali esigenze. Possono essere concessi temporaneamente, qualora disponibili, al personale assunto a tempo indeterminato di cui alla legge 5 aprile 1985, n. 124, addetto alle medesime strutture".

4-ter. Allo scopo di assicurare il rispetto delle norme in materia di bilinguismo, al personale di cui all'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, è riservata un'aliquota di posti pari all'1 per cento, con arrotondamento all'unità superiore, del totale dei posti messi a concorso ai sensi del comma 2, per ciascun ruolo, dalle rispettive Forze di polizia»;

dopo il comma 10 sono aggiunti i seguenti:

«10-bis. L'assunzione nelle pubbliche amministrazioni dei cittadini italiani di cui alla legge 9 marzo 1971, n. 98, che, come personale civile, abbiano prestato servizio continuativo, per almeno un anno alla data di entrata in vigore del presente decreto, alle dipendenze di organismi militari della Comunità atlantica o di quelli dei singoli Stati esteri che ne fanno parte, operanti sul territorio nazionale, che siano stati licenziati in conseguenza di provvedimenti di soppressione o riorganizzazione delle basi militari

degli organismi medesimi adottati entro la medesima data, avviene, a decorrere dal 1° gennaio 2018, nei limiti delle dotazioni organiche delle amministrazioni riceventi, con le modalità previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 gennaio 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 51 del 3 marzo 2009, adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 101, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con assegnazione prioritaria agli uffici delle amministrazioni riceventi collocate nel territorio provinciale o regionale. Le assunzioni di cui al presente comma sono finanziate con le risorse del fondo di cui all'articolo 2, comma 100, della legge n. 244 del 2007, la cui dotazione è incrementata di 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. Le assunzioni di cui al presente comma possono essere disposte nei limiti delle disponibilità del predetto fondo. 10-ter. All'articolo 1, comma 482, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate, nei limiti di spesa previsti dallo stesso comma, le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo, le parole: "data del 31 dicembre 2012" sono sostituite dalle seguenti: "data del 31 ottobre 2017";
- b) al primo periodo, le parole: "adottati entro il 31 dicembre 2012" sono sostituite dalle seguenti: "adottati entro il 31 dicembre 2017".

10-quater. Ai maggiori oneri di cui al comma 10-bis, pari a 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del fondo di cui all'articolo 616 del codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

10-quinquies. Dopo l'articolo 1917 del codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è inserito il seguente:

"Art. 1917-bis. (Trattamento previdenziale a seguito del passaggio tra ruoli). - 1. A far data dall'entrata in vigore dei decreti legislativi 29 maggio 2017, nn. 94 e 95, il personale militare iscritto ai fondi di cui all'articolo 1913 che transita tra ruoli è iscritto al nuovo fondo di previdenza con decorrenza dalla data di iscrizione al fondo di provenienza. L'intero importo dei contributi versati è trasferito al pertinente fondo di destinazione. A tal fine, il diritto alla liquidazione dell'indennità supplementare è riconosciuto computando il numero di anni complessivi di servizio prestato nei diversi ruoli".

10-sexies. Le risorse di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 75 del 30 marzo 2017, riferite all'anno 2017 e non utilizzate per le finalità ivi previste, già destinate alla contrattazione collettiva del pubblico impiego ai sensi del predetto articolo 1, comma 1, lettera b), sono destinate ad incrementare le risorse per il pagamento del compenso per lavoro straordinario con riferimento alle ore di lavoro straordinario effettuate dal personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, anche in occasione degli eventi G7 svoltisi durante l'anno 2017».



Legge 4 dicembre 2017, n. 181

RICONOSCIMENTO DEL «CANTO DEGLI ITALIANI» DI GOFFREDO MAMELI QUALE INNO NAZIONALE DELLA REPUBBLICA.

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 292 del 15 dicembre 2017)

Art. 1. - In vigore dal 30 dicembre 2017

1. La Repubblica riconosce il testo del «Canto degli italiani» di Goffredo Mameli e lo spartito musicale originale di Michele Novaro quale proprio inno nazionale.
2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera ii), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, sono stabilite le modalità di esecuzione del «Canto degli italiani» quale inno nazionale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Lavori preparatori

Camera dei deputati (atto n. 3951):

- Presentato dall'On. Umberto D'Ottavio ed altri il 29 giugno 2016;
- Assegnato alla I commissione permanente (Affari costituzionali), in sede referente, il 18 luglio 2016;
- Esaminato dalla I commissione permanente (Affari costituzionali), in sede referente, il 16 febbraio 2017, il 21, 22, 27 giugno 2017; il 6 e 18 luglio 2017;
- Nuovamente assegnato alla I commissione permanente (Affari costituzionali), in sede legislativa, il 18 ottobre 2017;
- Esaminato dalla I commissione permanente (Affari costituzionali), in sede legislativa, ed approvato il 25 ottobre 2017.

Senato della Repubblica (atto n. 2959):

- Assegnato alla 1a commissione permanente (Affari costituzionali), in sede legislativa, il 31 ottobre 2017;
- Esaminato dalla 1a commissione permanente (Affari costituzionali), in sede legislativa, ed approvato definitivamente il 15 novembre 2017.

VITA DELLA SCUOLA

Il 2 ottobre 2017, una delegazione di allievi della Scuola Ufficiali dei Carabinieri del Cile, composta da cinquanta frequentatori e guidata dal Col. Mauricio Ricardo Gonzáles, ha visitato l'Istituto.



Il 14 ottobre 2017, nel Piazzale delle Bandiere, i frequentatori del 197° Corso di Applicazione “Tenacia” hanno prestato giuramento di fedeltà alla Repubblica, al cospetto della Bandiera dell’Istituto.



*VISITA DI UNA DELEGAZIONE DI ALLIEVI DELLA SCUOLA SUPERIORE FEDERALE
DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DI BRUHL (GERMANIA)*

Il 19 ottobre 2017, una delegazione di allievi della Scuola Superiore Federale dell'Amministrazione Pubblica di Bruhl (Germania), composta da un docente e diciannove allievi, ha visitato l'Istituto.



Il 24 ottobre 2017, nell'ambito delle attività di assistenza alle Forze di Polizia Irachena, si è tenuta la 5^a Riunione del "Police Training Working Group"

*Approfondimento del Col. Pietro Carrozza
Capo Ufficio Piani e Polizia Militare
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri*

Nella prestigiosa cornice della Scuola Ufficiali Carabinieri, nell'ambito delle attività della Coalizione Anti-ISIL nata nel 2014 con il precipuo scopo di sconfiggere Daesh, si è svolta la quinta riunione del *Police Training Working Group*, guidato congiuntamente dall'Arma dei Carabinieri e dal Ministero degli



Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), cui hanno partecipato 37 delegati provenienti da 18 Paesi (Arabia Saudita, Canada, Danimarca, Emirati Arabi Uniti, Finlandia, Francia, Germania, Iraq, Italia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Spagna, Turchia e Stati Uniti) oltre ai rappresentanti della Coalizione e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni.

Il *Police Training Working Group* si inquadra nel livello politico-diplomatico della Coalizione e riferisce delle sue attività allo *Stabilization Working Group* (uno dei cinque pilastri della Coalizione Anti - ISIL insieme a *Political/Military, Counter-Finance, Foreign Terrorist Fighters e Counter-Messaging*).

Finalità principale del *Police Training Working Group*, in ragione della sua natura di delicato strumento di diplomazia militare, è quella di rendere sinergiche le iniziative internazionali nel campo della formazione delle polizie irachene con quelle intraprese dalla Coalizione nel settore della stabilizzazione dell'Iraq, adeguando le attività addestrative alle esigenze rappresentate dagli iracheni, concretizzando le progettualità attraverso il braccio operativo rappresentato dalla missione addestrativa internazionale, guidata dai Carabinieri, denominata *Police Task Force - Iraq*.

Elemento caratterizzante del meeting - durante il quale è stata più volte ribadita la leadership dell'Arma nel settore del *training* e dell'*advising* di Polizia - è stato il forte interesse degli attori internazionali presenti a contribuire alla *Police Task Force - Iraq*, divenuta sul campo un punto di riferimento indiscusso per la sua capacità di proporre un modello formativo efficace e condiviso dalla *Iraqi Federal Police*, dalle *Local Police*, dagli *Asayish* curdi etc., il cui ruolo diviene cruciale in un momento in cui, in maniera sempre più evidente, le funzioni e l'impegno di polizia divengono preminenti rispetto alle operazioni terrestri, aeree e marittime tipiche delle campagne militari.

Di conseguenza, le discussioni si sono focalizzate sulla necessità di aumentare i contributi dei Paesi a sostegno degli sforzi di addestramento della Coalizione anti-ISIL e sulle prospettive dell'attività di addestramento delle forze di polizia irachene nella fase post-Daesh, con particolare riferimento alle esigenze derivanti da un processo di democratizzazione e di efficientamento.

Police Task Force, conseguentemente è stato dedicato ampio spazio alle procedure autorizzative per la partecipazione dei Paesi alla Task Force guidata dall'Arma, autorità di coordinamento su tutti gli assetti che svolgono formazione di polizia nell'ambito della Coalizione, approfondite poi anche nei successivi incontri sul piano bilaterale, con le delegazioni di Danimarca, Finlandia, Romania, Turchia e delle Polizie Militari della Repubbliche Ceca e Slovacca. L'occasione è stata favorevole per sottolineare ai presenti come l'Arma dei Carabinieri ritenga che per rendere efficienti ed efficaci le Forze di polizia irachene e dotarle di credibilità e affidabilità nei confronti della popolazione irachena, sia necessario che nello sviluppo delle attività della Coalizione si tenga conto di un necessario e qualificato sforzo addestrativo che concretizzi l'elaborazione di concetti, pubblicazioni, tecniche, tattiche e procedure di polizia, organizzazione delle forze, standardizzazione dell'impiego e manutenzione dell'armamento, dell'equipaggiamento e degli autoveicoli, che possa renderle uniformi sull'intero territorio nazionale.

A conclusione del dibattito, i delegati hanno concordato sulla necessità, nel più ampio quadro della riforma del settore "sicurezza", di un progressivo spostamento delle attività addestrative delle forze di polizia irachene dal concetto "green", teso a formare personale per preservare le zone liberate (cosiddetto *hold forces*), a quello "blue", centrato invece sul *law-enforcement* e sul *crime investigation*.

In tale quadro, per far fronte in maniera concreta e proattiva alle esigenze di stabilizzazione dello Stato iracheno, è stata avanzata la proposta di realizzare un autonomo Comando di Componente di Polizia guidato da un Generale dei Carabinieri, che, qualora realizzato, costituirebbe un risultato unico nel suo genere nell'ambito di una missione internazionale, che coronerebbe così l'importante tributo, anche di sangue, pagato dalla nostra Istituzione, per sostenere il cammino del popolo iracheno verso la democrazia e la libertà.

A testimonianza dell'importanza dell'evento, al termine della riunione è stato aggiornato il livello politico della Coalizione sull'esito dei lavori nel corso di una videoconferenza presieduta dal Gen. Terry WOLFF, *Deputy Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter ISIL*, cui hanno preso parte i delegati dei 73 Paesi partners della Coalizione.

Infatti, il *Planning General Directorate* del Ministero dell'Interno iracheno, ha più volte sottolineato l'efficacia e la flessibilità del modello addestrativo offerto dall'Arma, e le chiare esigenze formative nel breve e nel lungo termine della Polizia, sempre più orientata al servizio della popolazione civile e sempre meno all'impiego in operazioni di combattimento.

In tale contesto lo strumento di polizia assumerà un ruolo cruciale nella stabilizzazione del Paese, e nel senso saranno adeguati i moduli addestrativi, in un processo di costante evoluzione e adattamento allo scenario, mantenendo particolare attenzione nei confronti della ricostruzione degli apparati di polizia nelle cinque province liberate da Daesh.

Pertanto, la pianificazione addestrativa futura passerà da un approccio quantitativo, finalizzato alla massimizzazione del numero di unità formate, ad uno qualitativo, mirato alla formazione di istruttori con moduli *Train The Trainers*, rispettando il principio della *local ownership*, che mira a responsabilizzare gli iracheni sulla gestione del futuro del loro Paese.

Il nuovo scenario di stabilizzazione, unitamente ai risultati conseguiti nella formazione, ha invogliato i Paesi della coalizione Anti-Daesh a contribuire alla



Approfondimento

L'evoluzione dell'impegno della Arma dei Carabinieri in Iraq la nascita della PTF - IRAQ

Dall'inizio degli anni Novanta ad oggi, la complessità e la rilevanza strategica dello scenario operativo iracheno sono stati testimoniati non solo dalla sua forte instabilità sociale e politica e da decenni di conflittualità militare, ma anche dal rapido fiorire sul terreno di diverse organizzazioni criminali e terroristiche.

In tale quadro, l'Arma dei Carabinieri ha contribuito al delicato processo di stabilizzazione dell'Iraq fin dal 1991, quando nell'ambito della missione ONU "Provide Comfort" per il soccorso umanitario alle popolazioni curde, fu schierato in Iraq un contingente con compiti di Polizia Militare dell'allora 1° Battaglione Carabinieri paracadutisti "Tuscania".

Ma è dopo la caduta del regime di Saddam Hussein che l'Arma dei Carabinieri, nell'ambito dell'operazione "Antica Babilonia" svolta tra il 2003 e il 2006, esprime al meglio le sue peculiarità con l'impiego, oltre a un Plotone di Polizia Militare e in posizioni di Staff presso i Comandi Nazionali e Alleati in Bassora e Baghdad, di un Reggimento della *Multinational Specialized Unit* a An Nassyriyah, pagando, per il suo impegno, un altissimo contributo di sangue.

In quel periodo i Carabinieri cominciano a tessere un rapporto di profonda collaborazione con le Forze di Polizia irachene, diventando in breve per tutti gli attori internazionali, il modello di riferimento nel *training*, nell'*advising* e nel *mentoring* nel settore di polizia, ruolo poi definitivamente sancito nel 2007, con la attribuzione della *leadership* nel progetto addestrativo della NATO in Iraq (NATO Training Mission-Iraq - NTM-I) a favore delle ricostituite forze di polizia locali, in cui l'Arma, con un contingente di 61 Carabinieri ha provveduto ad addestrare fino al 2011, 10.402 poliziotti iracheni.

L'esperienza irachena di quegli anni segnerà una pietra miliare in ambito internazionale nel settore della formazione delle forze di polizia in ambienti destabilizzati, e così, nel marzo 2015, il Gen. R. Allen, inviato speciale per l'Iraq del Presidente degli Stati Uniti, chiedeva alle Autorità di vertice nazionali la possibilità che l'Arma dei Carabinieri assumesse nuovamente il ruolo di leadership per la ricostituzione e l'addestramento delle forze di polizia irachene, a seguito

dell'intervento militare internazionale in Iraq nell'ambito della campagna della coalizione anti-ISIL.

Pochi giorni dopo, lo stesso Ministro dell'Interno iracheno, On. Al Ghabban, nel corso di un incontro con il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Tullio del Sette, dopo aver ricordato gli eccellenti obiettivi addestrativi ottenuti dalle dipendenti Forze di Polizia durante l'impegno istituzionale dei Carabinieri nella *Nato Training Mission - Iraq* (NTM-I) dal 2007 al 2011, auspicava l'assunzione da parte dei Carabinieri della guida di nuove iniziative formative.

Il delicato obiettivo affidato all'Arma dei Carabinieri, fondamentale per la stabilizzazione dell'Iraq, era quello di ideare e realizzare uno sviluppo capacitivo di quelle Forze di Polizia al fine di renderle in grado di assicurare il controllo delle aree liberate da Daesh, e, una volta compiuta la transizione, nel controllo dei territori liberati, dall'elemento militare ai corpi di polizia federali e provinciali.

Nel giro di pochi mesi, al termine di un serrato ciclo di ricognizioni e sopralluoghi in Iraq e Kurdistan, veniva presentata una proposta di disegno operativo con l'impiego di una *Task Force* Carabinieri di 110 u., a comando di un Ufficiale dell'Arma, dedicata ad attività di consulenza a livello politico (Ministero dell'Interno) e strategico (*leadership* delle Forze di Polizia) per lo sviluppo capacitivo e di addestramento di tutte le Forze di Polizia irachene e di coordinamento, a livello della Coalizione, di ulteriori iniziative formative nel settore.

Così nasceva il 25 giugno 2015, a soli tre mesi dal lancio dell'idea, la Missione della Train, Advise & Assist Task Force (ridenominata, il 1° novembre 2017, in *Police Task Force - Iraq*), che solo tre giorni dopo, il 28 giugno, con il dispiegamento di un Nucleo Iniziale di Formazione di 10 unità, dava avvio nel corso di una solenne cerimonia alla presenza delle autorità locali, al primo "corso per operatore di polizia", nominato dagli iracheni "18° corso", in onore dell'Arma, poiché in ideale prosecuzione numerica dei corsi tenuti dai Carabinieri durante la missione addestrativa NATO.

Attualmente la PTF - Iraq è composta dal Comandante, uno Staff di pianificazione, incaricato di pianificare e monitorare tutte le iniziative di formazio-

ne della polizia sotto l'egida della Coalizione, un *Advisory Board*, quotidianamente in contatto con il Dipartimento per la Formazione del Ministero dell'Interno iracheno, e due *Training Unit*, di cui la prima collocata all'interno del Centro d'Addestramento della Polizia federale irachena, nell'area denominata "Camp Dublin", e la seconda dispiegata nell'area di Erbil, dove personale dell'Arma dei Carabinieri è stato dispiegato con il delicato incarico di addestrare le componenti di polizia curde. Inoltre, presso la base aerea statunitense di Taqaddum, è schierato un assetto di Advise & Assist composto da militari dell'Arma, supportati da personale specialistico dell'EI, che svolge consulenza a favore della polizia della provincia di Al Anbar.

L'attività addestrativa in corso è articolata su moduli che rispecchiano le poliedriche competenze dell'Arma in ambito nazionale, adeguati alle prioritarie esigenze rappresentate dalla controparte irachena, spaziando da corsi di polizia basica all'intelligence criminale e alle attività anti terrorismo, dal rispetto dei diritti umani e del gender alla protezione del patrimonio culturale, dalla polizia di prossimità in scenari post-conflitto alla condotta di operazioni di polizia ad alto rischio, fino ad arrivare a corsi di polizia specifici, cosiddetti *expertise* di nicchia, e in favore di personale femminile.

L'indiscussa capacità dell'Arma e il suo ruolo di leadership a livello internazionale nel settore dello "Stability Policing", frutto di un approccio multigenza e di medio-lungo termine, ha permesso di mediare tra le diverse necessità militari e assistenziali dei principali attori internazionali, permettendo di addestrare finora oltre 11.500 poliziotti e ottenendo la possibilità di ampliare la capacità ricettiva e la fornitura di materiale addestrativo attraverso fondi dell'Unione Europea stanziati per un progetto ad hoc di assistenza alle Forze irachene denominato *Police Training Iraq* (POTRAI), con il quale si potrà incrementare il numero dei nostri istruttori e degli addestrati, e nel lungo termine supportare quel Ministero dell'Interno nella costituzione, presso Camp Dublin, del primo hub addestrativo internazionale di eccellenza in Iraq.

Il 3 novembre 2017, in Aula Magna, alla presenza del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Tullio Del Sette, ha avuto luogo la presentazione del volume "Etica del Carabiniere".



Dal 7 al 10 novembre 2017, si è tenuta la conferenza sulla Stability Policing, a toll to Project Stability

*Approfondimento del Col. t.ISSMI Andrea Paris
Direttore NATO SPCOE - Vicenza*

Stability Policing. Un nuovo concetto a supporto delle operazioni dell'Alleanza Atlantica

La genesi dello Stability Policing

Lo *Stability Policing* (*polizia di stabilità*) affonda le proprie radici nelle *Multinational Specialized Units (MSU)*, unità militari a guida e *framework* dell'Arma dei Carabinieri, dotate di peculiari capacità di polizia, che la NATO schierò per



la prima volta in Bosnia Erzegovina, nel 1997⁽¹⁾. Successivamente, l'Arma schierò MSU di livello reggimentale anche in Albania, Kosovo e Iraq, integrate da forze specializzate dei Paesi Alleati, in particolare, ma non solo, Gendamerie.

I compiti delle MSU si sono ampliati, nel tempo, dall'originario compito del pattugliamento e controllo della folla all'addestramento delle forze di polizia locali e al supporto operativo alle loro attività, acquistando anche aspetti di elevata specializzazione (*come, ad esempio, la tutela dei siti del patrimonio culturale, in Iraq*).



Nel corso degli anni, le capacità e l'idea operativa alla base delle MSU sono state incorporate nella dottrina⁽²⁾ della NATO⁽³⁾, in particolare, nella serie dottri-

(1) - ANDREA PARIS, *Le Multinational Specialised Unit della NATO*, in *RIVISTA DI POLIZIA*, fascicolo I, gennaio 2003

(2) - Il termine "dottrina" è così definito dalla pubblicazione AAP-6: "*Doctrines: Fundamental principles by which the military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgement in application*".

(3) - ANDREA PARIS, *Visione d'insieme dello sviluppo di una dottrina per le MSU*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, Supplemento al n.4/2004, reperibile all'indirizzo

nale delle *Allied Joint Publications - 3 (AJP-3)*. L'elaborazione di riferimenti dottrinali, oltre a rendere visibile lo spettro capacitivo di MSU e a riconoscerne l'esigenza, fornì lo spunto per il suo inserimento nel catalogo delle capacità della NATO tramite il *NATO Defence Planning Process (NDPP)*⁽⁴⁾, che è la complessa procedura tramite cui l'Alleanza identifica le future esigenze capacitive e promuove lo sviluppo e l'acquisizione delle relative "capacità"⁽⁵⁾ (*capabilities*) da parte degli Stati Membri, al fine di perseguire gli obiettivi di sicurezza e difesa collettiva. MSU, in sintesi, era divenuta un'esigenza e una capacità dell'Alleanza.

Il passo successivo fu quello di fornire un nome collettivo a questo spettro di capacità sino a quel momento chiamate in maniera non esaustiva né pienamente soddisfacente con il nome dell'Unità da cui le stesse erano espresse. Fu così adottato il nome di *Stability Policing*, che già era utilizzato da tempo in studi specialistici e che riecheggiava il nome del *Centre of Excellence for Stability Police Units (CoESPU)* dell'Arma.

Così come era stato per MSU, anche lo *Stability Policing*, tuttavia, rimaneva solo un'idea operativa e si avvertiva l'assenza di una pubblicazione dottrinale di riferimento, che offrisse una visione regolata, armonica e organica del suo impiego nelle operazioni dell'Alleanza e che costituisse presupposto per la creazione di una nuova, formale, capacità che assorbisse MSU. La lacuna fu colmata con la promulgazione da parte della NATO della AJP-3.22 "*Stability Policing*", che, promossa dal Comando Generale dell'Arma, che ne è anche il *custodian* NATO, costituisce, al momento, il riferimento dottrinale principale per la materia⁽⁶⁾.

<http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2004/supplemento-al-n-4/iii-sessione/magg-andrea-paris>.

(4) - Una descrizione del processo è reperibile all'indirizzo https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_49202.htm

(5) - Con il termine "capacità - capability" si intende l'abilità di sviluppare una linea d'azione adottata o di ottenere un risultato voluto. Non esiste, tuttavia, una definizione ufficiale NATO del termine.

(6) - La pubblicazione è stata promulgata dal NATO Standardization Office il 14 luglio 2016, al termine del processo di ratifica. La Spagna è l'unico Stato Membro che non ha ancora ratificato la pubblicazione. Vedi, PIETRO CARROZZA, *La polizia di stabilità - stability policing*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n.4/2016, reperibile all'indirizzo <http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2016/rassegna-n-4>

Lo *Stability Policing*, da idea operativa, era quindi divenuto un'idea dottrinale organica ma non era ancora una nuova capacità, poiché la formale capacità rimaneva quella di MSU, né era supportata da un "Concetto" o "*Concept*"⁽⁷⁾ dell'Alleanza, cioè una soluzione intellettuale condivisa finalizzata a colmare una lacuna capacitiva, cui la dottrina si deve conformare. Nella gerarchia delle fonti Alleata, infatti, i *Concept* sono documenti superiori alla dottrina, e possono influenzare tutto lo spettro DOTMLPFI (*doctrine, organization, training, material, leadership, personnel, facilities, interoperability*).

Parallelamente, a rinforzo della dottrina, il Comando Generale aveva promosso anche l'adozione della locuzione *Stability Policing* come termine formale della NATO, nella consapevolezza che la definizione espressa nella AJP-3.22 in corso di elaborazione avrebbe avuto, come effettivamente ha, valenza circoscritta alla pubblicazione stessa. Dopo un processo lungo 2 anni e terminato a marzo 2017, la NATO si è, infine, dotata anche di una definizione generale irrecusabile di *Stability Policing* (*NATO agreed term*): "*Police-related activities intended to reinforce or temporarily replace the indigenous police in order to contribute to the restoration and/or upholding of the public order and security, rule of law, and the protection of human rights*"⁽⁸⁾.

In sintesi, essa statuisce che lo *Stability Policing* consiste nel fornire il servizio di polizia e la tutela dell'ordine pubblico e dei diritti umani alla popolazione civile e nella ricostruzione delle forze di polizia locale nelle aree d'intervento della NATO.

L'istituzione del NATO Stability Policing Centre of Excellence e le premesse per lo sviluppo concettuale e capacitivo dello Stability Policing

L'istituzione del *NATO Stability Policing Centre of Excellence* (*NATO SP COE - Centro di Eccellenza NATO per la Polizia di Stabilità*)⁽⁹⁾ si inserisce in questo

(7) - Il termine "*Concept*" è così definito dalla pubblicazione AAP-6: "*Concept: In NATO concept development and experimentation, a solution-oriented transformation idea that addresses a capability shortfall or a gap*".

(8) - AAP-6 "*NATO Glossary of terms and definition*".

(9) - Maggiori informazioni sono reperibili sul sito web del Centro <http://www.nspcoe.org/> . Il COE, inoltre, gestisce un account twitter e facebook (per entrambi: @NSPCOE), sui quali

articolato e ultradecennale processo.

I Centri di Eccellenza della NATO (*NATO COEs*) sono organismi multinazionali altamente specializzati che svolgono il ruolo di *hub* di *expertise* dell'Alleanza nelle specialità ad essi assegnate. I COE, tuttavia, non appartengono alla *NATO Command Structure (NCS)* né alla *NATO Force Structure (NFS)*. Essi sono, per contro, espressione di una cooperazione rafforzata tra Stati Membri: la NATO li accredita e ne coordina l'azione tramite l'*Allied Command Transformation (ACT)*⁽¹⁰⁾ ma non esercita su di essi la funzione di comando, che rimane, per ogni Centro, incardinata alla *Framework Nation (FN)*, cioè lo Stato Membro istitutore, e alle *Sponsoring Nations (SNs)* cioè gli Alleati che, interessati alla specialità, contribuiscono al finanziamento, alla dotazione di personale nonché a delinearne l'indirizzo strategico.

Il NATO SP COE è stato accreditato quale organismo militare NATO, dal *Military Committee*, il 9 novembre 2015. Il *North Atlantic Council* ne ha riconosciuto lo *status* in relazione alle previsioni del Protocollo di Parigi del 28 agosto 1952, il 9 dicembre 2015. Il Centro è il riferimento dell'Alleanza per la specialità dello *Stability Policing*. L'Italia è la FN, che vi partecipa con le 4 Forze Armate. In tale contesto, l'Arma dei Carabinieri è il c.d. *Lead Service*, la Forza Armata "pilota". Le SNs sono, al momento in cui si scrive, Francia, Olanda, Polonia, Repubblica Ceca, Romania Spagna e Turchia, che vi partecipano tramite le rispettive forze di Gendarmeria o di Polizia Militare.

La FN e le SNs hanno assegnato al NATO SP COE il compito di sviluppare lo *Stability Policing (SP)* all'interno dell'Alleanza e di inserirsi nel processo concettuale, dottrinale e capacitivo sopra descritto.

L'Arma ha ulteriormente sostenuto lo sforzo collettivo mediante l'invio volontario di un Ufficiale a ACT, quale *Subject Matter Expert (SME)* di SP. Quest'ultima iniziativa si è dimostrata non solo avveduta, poiché il Comando Alleato è il motore dei processi di innovazione concettuale e trasformazione capacitiva dell'Alleanza, ma anche risolutiva, in quanto ACT è titolare del processo di sviluppo dei "concetti" dell'Alleanza (*NATO Concept Development &*

si possono reperire molte informazioni sulle attività e sui prodotti operativi.

(10) - Una panoramica sui NATO COEs è reperibile all'indirizzo https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68372.htm

Experimentation - CD&E).

In tale contesto, l'azione coordinata del NATO SP COE e dello SME presso ACT ha consentito di proporre un progetto di sviluppo di un *NATO Concept* in materia di SP e della collegata nuova capacità di SP, nel contesto dell'NDPP⁽¹¹⁾.

Lo sviluppo del NATO Stability Policing Concept

Il progetto di CD&E è stato avviato nel 2016, con il nome di “*NATO Stability Policing in emerging security challenges*”, su proposta dello SME presso ACT, ed è stato sostenuto sul piano intellettuale, organizzativo e, in parte, finanziario dal NATO SP COE, per tutto il suo sviluppo. L'iniziativa è collegata alle decisioni della riunione di Varsavia dei Capi di Stato e di Governo NATO (8-9 luglio 2016) di adottare una politica e misure atte a progettare la stabilità delle aree a rischio (*projecting stability*), e ne costituisce, di fatto, uno dei primi atti di esecuzione.

Il progetto, di cui lo SME dell'Arma presso ACT è divenuto il gestore, anche finanziario, è stato organizzato nelle due classiche fasi di CD&E: sviluppo concettuale ed esperimento. La prima con l'orizzonte temporale di dicembre 2017 e la seconda da sviluppare nel 2018.

La fase di CD è stata, a sua volta, organizzata in 3 aree: la *military campaign*, finalizzata a individuare i c.d. *military requirements* per i contenuti del Concetto, l'*academic research*, finalizzata a sostenere i contenuti del Concetto con la ricerca scientifica, e l'*on-line forum*, finalizzato a arricchirne i contenuti con un dibattito aperto al più vasto pubblico possibile. I lavori svolti nelle 3 aree, al fine di evitare contaminazioni intellettuali o convergenze di interessi che ne potessero alterare la genuinità, sono stati mantenuti tra loro separati.

Il NATO SP COE è stato individuato da ACT quale coordinatore esterno della *military campaign*, a sua volta organizzata in 4 *workshop* internazionali di livello tecnico e altrettante conferenze internazionali di alto livello. I *workshop* e

(11) - VITTORIO STINGO, *Challenges and opportunities of developing a NATO Stability Policing Capability*, in *THREE SWORD MAGAZINE*, n. 32/2017, reperibile all'indirizzo http://www.jwc.nato.int/images/stories/_news_items_/2017/ StabilityPolicingThreeSwords_July17.pdf. Vedi anche MASSIMO PANI, *Stability Policing: towards new operational capabilities*, in *EVERYWHERE RAPIDLY*, n.3/2016, all'indirizzo <http://www.nrdc-ita.nato.int/66/NRDC-ITA-MAGAZINE->

le conferenze si sono svolte a Roma (24-27 ottobre 2016), Bucarest (27 febbraio – 2 marzo 2017), Amsterdam (15-18 maggio 2017) e, infine, nuovamente a Roma, presso la Scuola Ufficiali Carabinieri, il 7-10 novembre 2017.

Nel breve arco temporale di un anno, mediante la fusione dei risultati finali ottenuti nelle 3 aree del progetto di CD, è stato possibile finalizzare il “*NATO Stability Policing Concept*”, che definisce natura, caratteristiche, attori, capacità e limiti funzionali dello SP. Il documento finale è stato presentato nel corso del *workshop* e della conferenza conclusivi tenuti alla Scuola Ufficiali. I due eventi hanno avuto più di una finalità: di consolidare ulteriormente la specifica comunità d’interessi che ha iniziato a costituirsi, per coagulazione, nel corso del progetto; di illustrare, anticipandoli, i contenuti armonizzati del documento, conosciuti nella loro interezza solo da ACT; di dare visibilità internazionale, in un’autorevole cornice istituzionale, al “*NATO Stability Policing Concept*”, che costituisce una realizzazione cruciale per l’Alleanza ottenuta, di fatto, grazie alla dedizione dell’Arma.

Il documento finale sarà posto, quindi, all’esame del *Military Committee* e dei Paesi Membri. Questi ultimi potranno presentare i propri commenti, che potrebbero influire sulla redazione finale, prima dell’approvazione da parte del *Military Committee*. Contestualmente, nel 2018, inizierà la fase di esperimento del Concetto. Il processo di CD&E, quindi, non è ancora concluso ed è ancora *sub judice*.

I contenuti attuali del NATO Stability Policing Concept

Il *Concept* finalizzato durante il progetto non rinuncia all’esperienza maturata con MSU ma la fa propria e la valorizza con contenuti innovativi e di estremo interesse per l’approccio multidimensionale dell’Alleanza alla gestione delle crisi (*il c.d. comprehensive approach*⁽¹²⁾).

Quest’ultimo ipotizza un futuro ambiente operativo complesso e caotico e uno scenario globalmente “*caratterizzato da incertezza, multilateralismo e forte complessità, (che) può e potrà condurre ad una sovrapposizione e ad una potenziale commistione delle funzioni tradizionalmente ripartite tra civili e militari nel corso di una campagna dise-*

(12) - Sul comprehensive approach si veda https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51633.htm

gnata ed attuata per la risoluzione di una crisi”⁽¹³⁾, nel quale solo la combinazione di strumenti politici, civili e militari e il collegamento con le altre Organizzazioni internazionali, governative e non, e locali (*inclusa la magistratura*), può condurre al successo. Centrale, al riguardo, è il tema del *war/crime overlap*, che già anticipato nel Concetto Strategico dell’Alleanza “*Active Engagement, Modern Defence*” “Active Engagement, Modern Defence” “Active Engagement, Modern Defence” del 2010, è stato poi sviluppato più ampiamente in vari studi, tra cui il “*NATO urbanization conceptual study*”⁽¹⁴⁾, descrittivo delle caratteristiche evolutive dei conflitti fino al 2035, cui il NATO SP COE ha dato contributo intellettuale pregnante, nel quale le *policing skills* giocano un ruolo comprimario con quelle militari convenzionali.

Il documento elaborato inserisce lo *Stability Policing* in tale contesto generale e ne definisce la natura civile-militare, attribuendo ad esso un ruolo chiave nel prevenire la degenerazione delle crisi in conflitti di natura militare o nella riacutizzazione degli stessi. Il *Concept* ha finalità inclusiva e tende a non escludere, nell’ottica dell’approccio multidimensionale, nessun possibile operatore: se le Gendarmerie sono considerate il centro di gravità dello SP perché le più adatte alla sua condotta, la Polizia Militare e anche forze militari convenzionali o forze civili, comprensive, addirittura, di *contractors*, se adeguatamente addestrate ed equipaggiate, possono fornire un apprezzato contributo. L’ambiente operativo considerato è estremamente diversificato e varia da permissivo a non permissivo, prendendo in considerazione le due ipotesi tradizionali di sostituzione, con poteri esecutivi, delle forze di polizia locali e di ricostruzione delle stesse nonché tutto lo spettro di possibile commistione tra le due, grazie alla flessibilità e all’adattabilità operativa di cui devono essere dotati gli assetti di SP. Anche la varietà dei compiti è estremamente ampia e include tutti i compiti di polizia ma anche il contrasto ai fenomeni di guerriglia.

Il Concetto, infine, prevede che la sua applicazione abbia ricaduta su tutto lo spettro DOTMLPFI. Sarebbe interessante, al riguardo, analizzare le raccoman-

(13) - *Comprehensive approach - Approccio nazionale multidimensionale*, intervento del Capo di SMD, Gen. Biagio Abrate, al Ce.Si.Va. dell’Esercito, Civitavecchia - 28 giugno 2012, in Informazioni della Difesa n.4/2012.

(14) - Vedi sul tema www.act.nato.int/urbanisation-a-growing-challenge-in-the-future oppure www.difesa.it/SMD_/Eventi/Pagine/Concluso-NATO-UPE.aspx.

dazioni esecutive del *Concept* in relazione a tutte le aree funzionali. Mi limiterò, invece, per ragioni di economia di esposizione, a soffermarmi su due aspetti di particolare significato per lo sviluppo futuro della specialità, tra di loro connessi.

Il primo è l'aspetto ordinativo, in relazione al quale il *Concept* raccomanda l'istituzione di posizioni di *staff* per esperti di SP nella NCS e NFS nonché la costituzione di assetti SP su base nazionale da configurare come *plug-in capability* adattabile a qualsiasi tipo di missione. L'adozione di tali misure consentirebbe la gestione professionale degli aspetti di SP nei processi di *staff* riferiti alle operazioni e alle esercitazioni nonché la strutturata partecipazione di assetti organici di SP ad entrambe.

Il secondo, invece, compendia la formazione e l'addestramento (*education & training - E&T*) del personale NATO (o di eventuali Paesi contributori non - NATO) finalizzati a soddisfare l'esigenza ordinativa. Al riguardo, la natura ibrida dello SP comporta un'elevata complessità dell'area di E&T e suggerisce fortemente, a mio parere, l'istituzione di una autonoma *Discipline*⁽¹⁵⁾ dedicata allo SP (come è, ad esempio, per il *Military Policing*). Ogni *Discipline*, infatti, individua al proprio interno le linee d'indirizzo e coordina la formazione e l'addestramento. Se una materia non è costituita in autonoma *Discipline*, essa è inclusa d'autorità in una delle *Disciplines* già esistenti ed è sottoposta alla direzione e al coordinamento degli organi di governo di quest'ultima.

La problematica non è, intuitivamente, di poco conto per lo sviluppo dello *Stability Policing* e coinvolge, per la decisione, i due Comandi Strategici e i Vertici militare e politico dell'Alleanza.

Il *Concept*, infine, dichiara, tra gli obiettivi da perseguire, la creazione di una specifica capacità da includere nell'NDPP. Ciò è stato già in parte realizzato parallelamente ai lavori di elaborazione dei contenuti del documento, mediante sovrascrittura temporanea dell'esistente capacità MSU, nel quadro del ciclo di pianifi-

(15) - La materia dell'E&T è organizzata in 29 Disciplines (a loro volta suddivise in 4 categorie). La lista delle Disciplines è annualmente rivista d'intesa dai due Comandi Strategici e approvata dal *Military Committee*. Per ogni Discipline sono istituiti due organi di governo: la *Requirement Authority* (RA), che individua le esigenze addestrative, e il *Department Head* (DH), che coordina le attività addestrative da chiunque svolte, secondo le linee dettate dallo *Strategic Training Plan* formulato da ACO e ACT. Per ogni Discipline, inoltre, sono la RA e il DH sono responsabili del raccordo con la *community of interest* della disciplina, e di formulare documenti di analisi e indirizzo e rapporti consuntivi annuali ai due Comandi Strategici.

cazione corrente, in attesa di potere consolidare la nuova capacità di SP, sostenuta dal *Concept*, agganciandola al nuovo ciclo di pianificazione quadriennale.

A margine della conferenza conclusiva di Roma, il NATO SP COE ha pubblicamente consegnato a ACT (*che ne è divenuto il committente a iniziativa avviata*) un *Joint Analysis Report* che racchiude i risultati di un'ampia ricerca condotta d'iniziativa, contestualmente allo sviluppo del *Concept*, dalla Branca *Lessons Learned* del Centro sul "quanto", sul "come" e "con quali risultati", lo strumento dello *Stability Policing* sia stato utilizzato nella pianificazione e nella condotta delle campagne passate e correnti della NATO. I contenuti principali del Rapporto di analisi (*che ha interessato decine di interlocutori istituzionali internazionali ed è il primo del genere in ambito NATO*), condensati in numerose osservazioni dalle quali scaturiscono raccomandazioni per l'Alleanza, anticipa molti contenuti del *Concept* ed è finalizzato a sostenerne l'approvazione.

Conclusioni

Il *Concept* dell'Alleanza per lo *Stability Policing*, così come sarà presentato agli Stati Membri, introduce lo SP a pieno titolo nelle operazioni della NATO e, nel creare l'esigenza di disporre di questo strumento, fornisce anche l'indicazione di come soddisfarla: mediante la sua inclusione nell'NDPP e la creazione di una specifica capacità che abbia puntuale riscontro ordinativo autonomo nella NCS e la NFS (*come, ad esempio, ha già effettuato NRDC- IITA, con la creazione di una Sezione SP nello staff, distinta dal Provost Marshall*).

Si tratta di un *Concept* innovativo che riconosce la natura civile-militare della futura capacità di SP ma la pone chiaramente nella catena di comando e controllo militare e, pur indicando le forze di Gendarmeria (*che chiama più volte Carabinieri-type forces*) come le organizzazioni su cui essa si incentra, non esclude altri contributi militari o civili, e ne dichiara anche la caratteristica interforze. Sono state poste, quindi, tutte le premesse per uno sviluppo complessivo e integrato del settore dello SP, di cui l'Arma è *leader* indiscusso.

Mi si consenta, a conclusione, una digressione del tutto personale. In miei precedenti scritti ma, in particolare, in un intervento tenuto nel contesto di un seminario internazionale sulle MSU svoltosi alla Scuola Ufficiali Carabinieri il

30-31 marzo 2004, ho sostenuto la natura ibrida civile-militare dell'allora capacità MSU definendola "capacità militare di polizia" diversa ma non antagonista della capacità di "polizia militare"⁽¹⁶⁾ né con essa in competizione. Le due capacità, infatti, svolgono la propria azione in ambienti operativi differenti e sono caratterizzate da contenuti professionali solo parzialmente sovrapponibili, che non le rendono fungibili. Queste idee, da tempo giunte a piena maturazione in seno alla Difesa italiana, presentano, tuttavia, elementi di divergenza tra alcuni Alleati ma, a mio parere, divengono ancora più vere se riferite al nuovo strumento dello *Stability Policing*, che definisce un ambito militare di polizia e di interazione civile-militare ancora più ampio e significativo, assorbente di quella che è stata la dimensione di MSU nell'ambito delle campagne della NATO.

Il *Concept* individua tali temi come parte della sua architettura principale e li riconosce, infine, come la base di una linea di innovazione, non solo capacitiva ma anche degli intenti, dell'Alleanza. Tuttavia, dichiarare non basta per innescare un pensiero innovativo di concepire la dimensione di polizia all'interno di una struttura militare consolidata, si tratta di promuovere una cultura dello *Stability Policing* nell'Alleanza. E questa sarà la vera sfida.



Il 13 novembre 2017, in Aula Magna, alla presenza degli Ufficiali Frequentatori, del Quadro Permanente e dei loro familiari, la Banda dell'Arma dei Carabinieri in forma ridotta, diretta dal Ten.Col. Massimo Martinelli, ha eseguito alcune arie della "Traviata" di Giuseppe Verdi, interpretate dai cantanti lirici in scena al "Salone Margherita" di Roma, con l'omonima opera e la regia di Pier Francesco Pingitore.

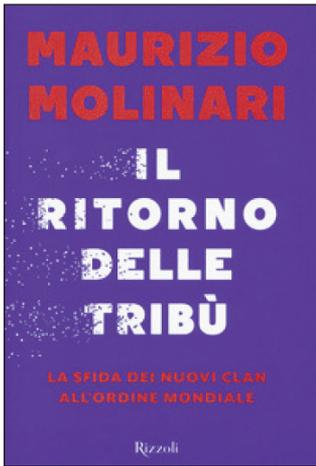


Il 28 novembre 2017, il Segretario di Stato agli Interni della Moldavia con delega alla Sicurezza, Magg. Gen. Dorin Purice, ha visitato la Scuola.



Il 30 novembre 2017, nel Piazzale delle Bandiere, alla presenza del Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Luigi Longobardi, il Gen. D. Vittorio Tomasone ha ceduto il Comando della Scuola Ufficiali al Gen. D. Angelo Agovino.





Maurizio Molinari

Il ritorno delle tribù, la sfida dei nuovi clan all'ordine mondiale

Rizzoli,
2017, pagg. 240
euro 19,00

L'Autore, Maurizio Molinari, giornalista e scrittore, direttore del quotidiano "La Stampa", in questo interessante testo pone l'accento sull'affermarsi del tribalismo, fenomeno che va imponendosi dal Medioriente all'Europa fino all'America, con effetti destabilizzanti per la stabilità del sistema liberale e delle democrazie occidentali.

Il ritorno alle tribù coinvolge il Medioriente e il

Nordafrica, dove la decomposizione degli Stati arabomusulmani creati nell'ultimo secolo ha determinato un dilagare di rivolte che hanno fatto emergere con forza i clan tribali come unica fonte di aggregazione sociale, economica e militare, con jihadisti che esprimono la dimensione più sanguinaria e rivoluzionaria.

Ma il ritorno alle tribù riguarda anche l'Europa e il Nordamerica, dove la redistribuzione della ricchezza innescata dalla globalizzazione a ritmi forzati ha portato alla delocalizzazione del lavoro e del benessere verso le economie emergenti, creando sacche di povertà in vaste regioni industriali su entrambi i lati dell'Atlantico e provocando un domino di disegualanze economiche: ne è scaturita una protesta dei ceti medi, la cui reazione si esprime con aggregazioni in gruppi e movimenti anti-sistema, accomunati dall'opposizione allo Stato Nazionale, alle Istituzioni, all'*establishment*.

A tutto ciò si aggiunge il fenomeno dei migranti che crea un collegamento diretto tra l'indebolimento degli

Stati da cui provengono, in Africa e Asia, e il malessere sociale di quelli dove arrivano in Occidente.

Migranti e rifugiati in arrivo sulle coste d'Europa dall'Africa, dal Medio Oriente e dall'Asia centrale, pongono, l'Unione Europea davanti alla più seria crisi politica dalla sua costituzione.

All'origine di questa onda umana, - sostiene Molinari - vi sono sconvolgimenti politici avvenuti a partire dalla stagione 2011-2012 in Medio Oriente, Nord Africa e nell'Africa sub-Sahariana.

Per l'Organizzazione Mondiale della Sanità, nel 2015 sono stati almeno 464mila i migranti che hanno raggiunto l'Europa via mare lasciandosi indietro nel 39 per cento dei casi la guerra siriana, nell'11 per cento il conflitto afgano e nel 7 per cento il pericolo dei lavori forzati in Eritrea. Dal 2015 al 2016 il deterioramento delle condizioni di sicurezza in Iraq, Pakistan, Somalia e Sudan nonché il forte impoverimento della Nigeria - causato dal brusco calo del prezzo del greggio - ha incrementato gli arrivi.

Ciò che colpisce è come l'onda migratoria nasca dall'indebolimento degli Stati nazionali da cui provengono i disperati del Mediterraneo.

Si tratta di Nazioni in preda a guerre feroci e senza apparente soluzione (Siria, Libia, Yemen e Iraq), come Paesi dove la carenza di libertà personali e di opportunità economiche (Sudan, Marocco, Egitto), spinge migliaia di famiglie ad accettare qualsiasi possibile via di fuga pagando anche prezzi molto alti ai trafficanti.

Nell'Africa sub-sahariana è la coincidenza fra l'aumento della popolazione, l'allungamento della vita media - anche a causa della

riduzione delle vittime per malattie come Hiv - e l'impoverimento collettivo a generare un flusso di profughi alla ricerca di condizioni migliori e speranze lungo la sponda nord del Mediterraneo.

È il malessere economico-sociale o l'implosione di Stati arabi o africani ad alimentare il flusso dei migranti con il risultato di riversare in Europa, Italia inclusa, una massa di uomini, donne e bambini in cerca di cibo e lavoro, vulnerabili allo sfruttamento da parte di ogni tipo di organizzazione criminale.

Anche perché continua a mancare da parte dei Paesi UE una comune politica di integrazione in grado di

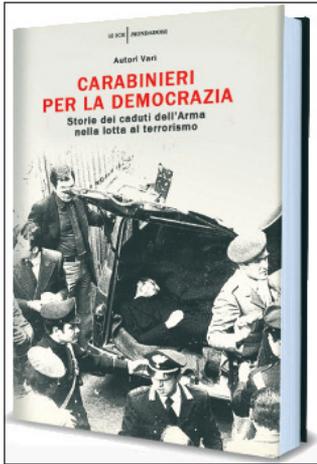
offrire a chi arriva un percorso che assicuri parità di diritti in cambio del più rigido rispetto delle leggi.

È tale situazione a generare in più paesi europei reazioni xenofobe e ultranazionaliste che portano alla costruzione di muri e barriere lungo i proprio confini.

Lo scenario peggiore, conclude Molinari, è quello di scivolare verso un confronto diretto tra jihadisti e populistici, gli uni alimentati dagli altri e viceversa. Ecco perché servono in fretta politiche comuni radicalmente innovative da parte di Europa e Stati Uniti per disinnescare i pericoli che incombono su tutti.

Gen.B. Rosario Castello





Autori Vari

Carabinieri per la democrazia. Storie dei caduti dell'Arma nella lotta al terrorismo

*Amando Mondadori,
2018, pagg. 250,
euro 10, 00*

Trentasei vittime senza contare i feriti anche gravi, senza contare i caduti delle altre Forze dell'ordine e istituzioni. È il bilancio dei Carabinieri nella cruenta stagione degli anni di piombo. Formerebbero una fila lunghissima, se li immaginassimo di fronte a un plotone d'esecuzione. È più o meno quanto accaduto, negli anni Settanta e all'inizio del decennio successivo, quando il terrorismo politico di sinistra e di destra ha pensato di sovvertire le regole a colpi di mitra. Sono stati falciati senza appello, senza pietà. Senza possibilità di difesa. In questa carrellata, che

parte dall'eversione in Alto Adige degli anni Sessanta, ci sono vari denominatori comuni. Come l'odio per l'altro e per la vita, un fattore alla base di qualunque azione criminale.

Ne sono stati bersaglio investigatori di alto rango, prescelti per la loro azione efficace e coraggiosa, o carabinieri colpiti a caso, per il solo fatto di indossare un'uniforme.

Questo libro dà a ognuno di loro l'onore del ricordo. Sette autori firmano altrettanti capitoli dell'antologia che ripercorre il fondamentale contributo degli uomini dell'Arma nella lotta al terrorismo.





Indagine sull'eternità

Guido Rispoli

*Laurus Robuffo editore,
2017, pagg. 157
euro 10,00*

L'“*Indagine sull'eternità*” del
magistrato altoatesino

Guido Rispoli, è un libro che si propone di esaminare la realtà alla ricerca di indizi sull'esistenza dell'aldilà con l'occhio critico dell'“investigatore”.

È uno studio sulla possibilità teorica della fondatezza di una eternità considerando le più accreditate teorie scientifiche.

Una ricerca sui grandi misteri della vita e di Dio, facendo riferimento al pensiero filosofico e a quello teologico.

Partendo dal *Big Bang* con la formazione dell'Universo e la conseguente nascita della vita, per poi proseguire con la teoria della relatività di Albert Einstein, arrivando sino ai recenti tra-

guardi scientifici, l'Autore - con una curiosa e avvincente interpretazione sulla finalità dell'esistenza umana - analizza i grandi misteri della vita, della morte, dell'eterno e di Dio.

Vale a dire quelle domande che al riguardo da sempre l'uomo si pone.

La conclusione è che soltanto dall'introspezione, come riflessione dell'anima umana su di sé, è possibile tentare di capire e comprendere il senso logico che ognuno di noi dà alla propria vita, cercando di darle un'interpretazione logica.

a cura della Redazione



RIVISTE

Informazioni della Difesa

Il n. 4/2017 presenta gli articoli a cura della Redazione "Optrsat 3000 - La Difesa potenzia la propria capacità di osservazione dallo spazio con un satellite hi-tech" e "L'alta formazione della Difesa si scopre Europea ed Internazionale", di Umberto MONTUORO "L'alta formazione per il sistema Paese - Il Casd: un polo culturale a vocazione europea", Gianluca SARDELLONE "Il ruolo italiano nell'Africa del XXI Secolo", Luigi GUARINO "L'impegno italiano nelle missioni nel Sahel", Giorgio BERTOLINI "Nato Stratcom Coe - Il Centro di eccellenza Nato per le comunicazioni strategiche", Mario RENNA "Multinational Cimic Group - Il polo internazionale e interforze per la Cooperazione Civile-Militare", Luigi AQUINO "Medical Intelligence", Federico LUNARDI

"Vigorous Warrior 2017", Piero CROCIANI "Forze Speciali. I precursori".

Rivista Militare

Nel n. 4/2017, ottobre-dicembre, segnaliamo, in apertura, l'intervista all'Amministratore Delegato Fausto Recchia su "Difesa Servizi: una risorsa innovativa per le Forze Armate", gli articoli di Marco APPODIA "La minaccia CBRNe: una sfida attuale da non sottovalutare", Giovanni DI BLASI "Il supporto logistico alle Grandi Unità complesse dell'Esercito", Francesco Paolo FIGLIUOLO "Il Kosovo e i Balcani occidentali tra vecchi e nuove sfide alla sicurezza", Costantino MORETTI "Intervista al Generale di Corpo d'Armata János Huszár", Carlo CONTE "La guerra elettronica nei moderni scenari operativi. Russia: un nuovo game changer", Francesco A. Dolciamore "Lo Giuro! Dal passato al presente il significato di un atto solenne", Alberto FRATTOLINO "I soldati di Cristo e d'Italia nella Prima Guerra Mondiale. Il ricordo delle

tre Medaglie d'Oro al Valor Militare", Giuseppe DIOTALLEVI "Caporetto e gli eroi senza medaglia. Le vicende della Brigata Bologna e del Sergente Angelo Zampini", Mario Stefano PERAGALLO "L'uso dei gas nella Grande Guerra. Le armi chimiche sul fronte italiano", Ciro PAOLETTI "La preparazione dell'Italia alla Prima Guerra Mondiale", Mario di GIROLAMO "Vestiamoci di Esercito. Il nuovo brand presentato a Pitti Immagine Uomo", Claudio ANGELINI "Il Cappellano: una presenza attiva nella vita militare", Andrea CIONCI "I colombi viaggiatori nell'Esercito Italiano. Le loro misteriose capacità di orientamento al servizio dei collegamenti militari".

Rivista Marittima

Del numero di settembre 2017 segnaliamo gli articoli di Paolo CASARDI "Il ruolo delle diplomazie nell'attuale contesto internazionale", Ezio FERRANTE "A Oriente del Mediterraneo", Andrea GRELLONI "Il Regional Seapower Symposium di

Venezia”, Michele COSENTINO “Singapore e la sua Marina, cinquant’anni dopo”, Giuliani DA FRÈ “La Corea del Nord potenzia la flotta e punta sul nucleare anche navale”, Giuseppina Maria GRECO “Tanger Med”, Guglielmo EVANGELISTA “Rimini, una lunga storia per un piccolo porto”, Italo OTTONELLO “La strategia navale britannica e la protezione del traffico nel Baltico”, Mariano GABRIELE “La Regia Marina italiana e la lotta al contrabbando”, Enrico CERNUSCHI “Gli inganni della X Flottiglia MAS”.

Il numero di ottobre 2017 presenta gli articoli di Pietro BATAACCHI “La geopolitica del Mediterraneo e oltre”, Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE “La Marittimizzazione dei conflitti e i rischi della Sicurezza Marittima”, Fabio CAFFIO “La governance degli spazi marittimi nel Grande Mediterraneo”, Michele COSENTINO “Interessi, tendenze e prospettive delle Marine militari”, Claudio BOCCALATTE “Il terminale di rigassificazione del gas

naturale off-shore Adriatic LNG di Rovigo”, Vezio VASCOTTO “Donne a bordo intorno al mondo”, Mario VERONESI “Il Comandante BELLONI, un gran Pavese”, Massimo de LEONARDIS “Le Marine preunitarie contro i pirati barbareschi”, Claudio RIZZA “Prima di Lawrence”, Pier Paolo RAMOINO “Gli incidenti nel canale di Corfù nel 1946”.

Nel numero di novembre 2017 sono stati pubblicati gli articoli a cura del Circolo Studi Diplomatici e Centro Studi “ApertaContrada” “Italia e Unione Europea: le ragioni di una scelta”, Michele COSENTINO “La collana di perle e la via marittima della seta”, Ezio FERRANTE “Smail Islands, Big Games”, Vito DE LUCIA “Le risorse genetiche marine in aree al di fuori della giurisdizione statale come Global Commons?”, Massimo FRANCHI “Cyber Defence e Cyber Security nel settore marittimo”, Giuliano DA FRÈ “Il rinnovamento delle forze navali dell’America Latina”, Renato FERRARO “Norberto BOBBIO”,

Aldo ANTONICELLI “La fregata Regina e il tentativo fallito di circumnavigazione del globo”, Enrico CERNUSCHI “La prima stagione dell’Aviazione Navale Italiana durante la Grande Guerra”.

Rivista Aeronautica

Del n. 4/2017 segnaliamo gli articoli di Stefano COSCI “Formazione e addestramento verso l’Aeronautica 4.0”, Mario ARPINO “Grande strategia e interesse nazionale”, Giuseppe ADESSA “EATC, un primo passo verso la difesa europea”, Settimo CAPUTO “Aeronautica 4.0, metodologia Feedback a 360°”, Federico CATAPANO “Il pensiero aeronautico e l’arte di anticipare il futuro”, Basilio DI MARTINO “John Boyd, la dimensione postmoderna del conflitto”, David CENCIOTTI “The avionist: dietro le quinte di un blog aeronautico”, Angelo DE ANGELIS “Le operazioni Inherent Resolve - Alla riscoperta di Jhon Warden”, Maurizio D’ANDREA “Il contributo aereo alle operazioni joint in Afghanistan”, Luca

TONELLO “Afghanistan: continua l'impegno dell'Aeronautica Militare”, Antonio CALABRESE e Luca RICCI “37° Stormo - La difesa aerea nel cuore del Mediterraneo”, Antonio CALABRESE e Luca RICCI “Maks 2017”, Antonio CALABRESE e Emanuele RICCI “Opsat-3000. Il nuovo sistema satellitare della difesa italiana”, Serafino DURANTE “C'è vita sulla ISS”, Gianni RICCARDI “Cambio programma: rotta verso Cagliari”, Sergio CASCIO “100 anni della Caccia - XII Gruppo”.

Rivista della Guardia di Finanza

Del n. 5, settembre-ottobre 2017, segnaliamo la pubblicazione degli interventi istituzionali di Raffaele CANTONE “Considerazioni sul sistema di prevenzione della corruzione del Paese”, Giovanni Maria FLICK “Cultura, patrimonio storico e artistico, paesaggio e ambiente nell'art. 9 della Costituzione”, del Comandante Generale della Guardia di Finanza, Gen.C.A. Giorgio TOSCHI, “Le attribuzioni

del Corpo in materia di tutela dei mercati finanziari e della circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento”, degli articoli di Adriano TORTORA “I pareri di precontenzioso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione”, Stefano FIORENTINO “Il contratto di rent to buy: trattamento fiscale ai fini delle imposte sui redditi”, Oriana LOMBARDI “Il contratto rent to buy: trattamento fiscale ai fini delle imposte indirette”, Francesco CAZZORLA “La responsabilità indiretta del soggetto coinvolto nelle frodi IVA nella recente giurisprudenza domestica”, Michele de MARI “La governance delle banche: una visione d'insieme”, Anna Maria VARIATO “Stabilità finanziaria, regolamentazione e specificità delle banche di credito cooperativo”, Anna Maria TOSTO “Prevenzione e repressione del riciclaggio: brevi considerazioni sulle criticità del sistema”, Federico BONCOMPAGNI e Pietro SORBELLO “La tutela degli interessi finanziari dell'U.E.: la vicenda Taricco ed il ruolo della prescrizione tra primazia e controlli-

miti”, Omar SALVINI “Le connessioni tra i procedimenti penali e fiscali a seguito dell'emersione degli indizi di reato”, Aniello DE VITA “la centralità del principio di autotutela in ambito tributario”, la tesi di Filippo DE VITO “Profili di pericolosità della branch exemption”.

Rivista di Polizia - Rassegna di dottrina tecnica e legislazione

Del fascicolo VII-VIII, luglio-agosto 2017, segnaliamo la pubblicazione degli articoli di Valeria DI SABATINO “Il coinvolgimento della criminalità nel mercato dell'alea”, Alessandro Rosario RIZZA “Oltre il gioco difficili interessi da contemperare: la ludopatia tra problemi di imputabilità e prevenzione dei reati”, Angelo VICARI “Oggetti e strumenti atti ad offendere, ovvero, alla ricerca di un metodo di riconoscimento”.

GNOSIS - Rivista Italiana di Intelligence

Il n. 3/2017 presenta gli articoli di Sergio ROMANO “Il disordine medio-orientale”, Pietrangelo Buttafuoco “Niente di

nuovo sul fronte occidentale”, Claudio Lo Jacono “Il problema del Califfato”, Massimo Papa “La aar+za e il potere politico nel pensiero di Ibn Taymiyya”, Massimo Campanini “Jihād e neo-ijtihād”, Roberto Tottoli “Il neo hanbalismo”, Deborah Scolart “Le donne e la guerra nella prospettiva islamica”, Cristina Giannetti “Il fattore W e il fondamentalismo islamico”, Umberto Broccoli “Deus lo Volt, Dio lo vuole. Tabula rasa. L’idea forte crea l’arte, l’idea debole la distrugge” (III parte), Enrico Silverio “I Servizi informativi di

Cicerone durante la congiura di Catilina. Senza che te ne accorga gli occhi e le orecchie di molti ti spieranno e ti controlleranno come hanno fatto finora”, Federico Moro “Osare l’impossibile. Quando le informazioni spingono all’errore”, Luca Di Mauro “Le influenze dei Servizi segreti europei sulla Carboneria delle origini”, Gianluca Falanga “L’esperienza di Interdoc fra ambizioni europee e interessi americani. Political Warfare is Warfare - not public relations”, Filippo Aragona “Il contrasto alla corruzione quale fenomeno giuridico e cul-

turale” (III parte), Alessandro Goldoni “Archeologi dell’aria”, Manlio Graziano “Medio Oriente”, Virgilio Ilari “Una prospettiva geo-storica”, Andrea Carobene “La sociofisica”, Domitilla D’Angelo “La posta delle V1”, Giampaolo Rugarli “Storie di chi si è dato coraggio Costanzo Ebat”, Giancarlo Zappoli “Storie di Spie (Les patriotes)”, Giuseppe Pollicelli “Spionaggio e graphic novel”, Melanton “Il lato sorridente dell’intelligence”.

a cura del Lt. C.S. Remo Gonnella

INDICE GENERALE
ANNO 2017

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2016-2017

Introduzione	
<i>(S.Ten. Veronica Pastori - 1° Anno di Applicazione)</i>	I 7
Relazione del Comandante della Scuola	
<i>(Gen.D. Vittorio Tomasone)</i>	I 10
Prolusione del Comandante Generale dell'Arma	
<i>(Gen.C.A. Tullio Del Sette)</i>	I 14
Saluto del Ministro della Difesa	
<i>(Sen. Roberta Pinotti)</i>	I 26
Intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri	
<i>(On. Paolo Gentiloni)</i>	I 29

“LIBRO BIANCO” PER LA SICUREZZA INTERNAZIONALE E LA DIFESA

Intervista al Ministro della Difesa Sen. Roberta Pinotti	
<i>Ufficio Pubblica Informazione e Comunicazione del Gabinetto del Ministro</i> . . .	II 7

2^ CONFERENZA INTERNAZIONALE SULL'AMBIENTE

Proteggere e agire. Sfide e soluzioni a difesa dell'ambiente	
<i>Articolo introduttivo a cura dell'Avv. Paolo Busco</i>	II 13
La riduzione del rischio di disastro: spunti di riflessione	
<i>Prof. Carlo Vermiglio</i>	II 33
L'Arma a tutela dell'Agroalimentare	
<i>Col. Luigi Cortellessa</i>	II 41

3^ CONFERENZA SUL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO (DIU)

La protezione della popolazione civile nei conflitti.

Il ruolo delle organizzazioni umanitarie e della società civile

Articolo a cura dell'Avv. Paolo Busco IV 7

RIORGANIZZAZIONE DEL CORPO FORESTALE NELL'ARMA DEI CARABINIERI

DECRETO LEGISLATIVO 19 AGOSTO 2016, N. 177

Corso di formazione dirigenziale per Ufficiali transitati

nell'Arma dei Carabinieri I 33

CARABINIERI PER LA TUTELA DELLA SALUTE

Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri a tutela della salute pubblica:

Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute

Gen. D. Claudio Vincelli I 43

PANORAMA INTERNAZIONALE

Nigeria. Il fenomeno della pirateria marittima

Col. Stefano Silvio Dragani I 85

La legge 21 luglio 2016, n. 145:

“Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni

Internazionali: analisi critica e valutazione del suo impatto
sull'Arma dei Carabinieri”

Prof. Andrea de Guttry I 111

Alcune riflessioni sulla geopolitica

Dott.ssa Maria Gabriella Pasqualini II 187

Il processo di state building in Somalia:

la sicurezza come game changer

Dott.ssa Serena Berenato III 135

**OSSERVATORIO DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

a cura dell'Avv. Gabriella Palmieri

La politica in tema di migrazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea	I	129
Aggiornamenti sul tema di migrazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Spunti e riflessioni . . .	II	277
Ultimi aggiornamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tema di migrazione . .	III	167
Osservazioni a prima lettura della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-42/17 c.d. "Taricco 2"	IV	133

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Gli accordi di gestazione sostitutiva (per conto di altri). Questioni di libertà, ma non solo <i>(sentenza della Corte di Strasburgo in data 24-25 gennaio 2016)</i>		
<i>Prof. Stefano Semplici</i>	I	147
Quale futuro per i "codici a specchio"		
<i>Dott.ssa Rosalia Affinito</i>	II	73
Il danno erariale (diretto e indiretto) nelle Forze Armate		
<i>Cons. Vito Tenore</i>	II	85
Il demansionamento, la dequalificazione e il mobbing anche con riferimento al pubblico impiego non privatizzato		
<i>Prof.ssa Maria Gentile</i>	II	113
Il patrimonio archeologico italiano tra commerci illegali e restituzioni internazionali		
<i>S.Ten. Massimiliano Croce</i>	II	133

'Ndrangheta a Reggio Emilia. Un caso di conquista dal basso <i>Prof. Nando dalla Chiesa e Dott.ssa Federica Cabras</i>	III	7
Lo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa <i>Ten.Col. Rino Coppola e Magg. Sante Picchi</i>	III	31
Prelievo coattivo e accertamento su DNA. Un attento e delicato bilanciamento tra tutela della libertà personale ed esigenze di giustizia <i>Dott.ssa Chiara Pistilli</i>	III	55
La personalità psicopatica. Viaggio nel Male tra valutazione clinica, dilemma morale e protezione sociale <i>Col. Giorgio Stefano Manzi</i>	III	85
Le aberrazioni nella ricerca dei residui dell'esplosione dei colpi d'arma da fuoco <i>S.Ten. Walter Riccitelli</i>	III	109
Novità in materia di Codici a specchio <i>Dott.ssa Rosalia Affinito</i>	III	127
Confronto metodologico tra le indagini scientifiche dell'Arma dei Carabinieri e le Forze di Polizia britanniche. Un ponte investigativo-scientifico tra l'Inghilterra e l'Italia <i>Gen. C.A. Movm Rosario Aiosa, Ten.Col. Anna Bonifazi, Dott. Giacomo Salvanelli</i>	IV	21
Indagini di criminalità organizzata e reati transnazionali. Le varie forme di cooperazione internazionale <i>Dott. Filippo Spiezia</i>	IV	55

CONTRIBUTI DI DOTTRINA SULLA GIUSTIZIA MILITARE

a cura del Dott. Antonio Sabino

La "mancata autorizzazione" a tenere un certo comportamento può costituire il presupposto del reato di disobbedienza: qualche necessaria precisazione <i>(Sentenza Cass. Sez. I n. 45187 13 luglio/ 26 ottobre 2016)</i>	I	163
---	---	-----

Militari considerati in servizio alle armi agli effetti della legge penale militare. Tassatività delle ipotesi previste dall'art. 5 c.p.m.p. Qualche riflessione in tema di errore sulla qualità soggettiva dell'agente nel reato militare
(*Sentenza Cass. Sez. I, n. 51398 13 settembre 2016/1° dicembre 2016*) I 168

Reati sessuali e diritto penale militare:
questioni attuali e prospettive de iure condendo
(*Sentenza Cass. Sez. I, n. 42357 15 marzo 2016 / 6 ottobre 2016*)

Dott. Antonio Sabino II 291

Riflessioni sul reato militare di “falso in foglio di licenza, di via e simili”, (Art. 220 c.p.m.p.)

Dott. Giorgio Rolando II 305

Violazione di consegna da parte di militare parzialmente idoneo al servizio
(*Sentenza Cass. Sez. I n. 19326 21 luglio 2016/ 21 aprile 2017*)

Dott. Antonio Sabino III 264

Lo status di militare in servizio come condizione di applicabilità dei reati di insubordinazione e abuso di autorità (art. 199 c.p.m.p.)
(*G.U.P. Tribunale Militare di Verona Ordinanza del 12 luglio 2017*)

Dott. Franco Antonelli III 272

Il reato di ingiuria tra militari supera l'esame della Corte costituzionale

Dott. Giuseppe Mazzi IV 165

La configurazione del danno patrimoniale nelle ipotesi di truffa militare sulle indennità di missione: un problema che attende soluzioni

Dott. Francesco Ufilugelli IV 178

GIURISPRUDENZA

Non integra il reato di associazione con finalità di terrorismo il solo indottrinamento al martirio
(*Sentenza Cass. Sez. V n. 48001 del 14 luglio 2016*)

Dott. Salvatore Dolce I 177

La qualifica di Ufficiali di P.G. ai funzionari Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale (ARPA)

(Sentenza Cass. Sez. III n. 50350 del 28 novembre 2016)

Dott.ssa Rosalia Affinito I 181

Legittimità costituzionale degli artt. 866 co. 1, 867 co. 3 e 923 co. 1, lett. i) del D.Lgs. 66/2010 (Codice Ordinamento Militare)

(Sentenza Cort. Cost. n. 268 del 19 ottobre 2016)

Col. Fausto Bassetta I 188

TRIBUNA DI STORIA MILITARE

a cura della Società Italiana di Storia Militare

I Carabinieri internati

Prof. Mariano Gabriele I 195

La gendarmeria reale napoletana

Prof. Virgilio Ilari I 211

La Commissione Internazionale di Storia Militare

Prof. Massimo De Leonardis I 275

Carabinieri nella “tormenta”:

l’esperienza dei comportamenti

Prof. Mariano Gabriele II 203

La Reale Gendarmeria Italiana 1801-1814

Prof. Virgilio Ilari II 219

Gli “eroi” dell’Arma: Salvo D’Acquisto non è solo

Prof. Mariano Gabriele III 181

L’Affaire Weil. Il «terzo uomo» dell’Affaire Dreyfus

Prof. Virgilio Ilari III 195

I Reali Carabinieri e il controspionaggio nella Grande Guerra

Dott. Alessandro Massignani IV 143

VITA DELLA SCUOLA

<i>Conferenza “La crisi della democrazia” del Dott. Corrado Augias</i>	I	278
<i>Conferenza “La formazione superiore nel nuovo millennio” del Prof. Gaetano Manfredi</i>	I	279
<i>Visita di due delegazioni del Ministero dell’Interno iracheno</i>	I	280
<i>Visita di una delegazione della Gendarmeria Nazionale francese</i>	I	281
<i>Conferenza “L’articolo 9 della Costituzione oggi: dalla memoria del passato al progetto per il futuro” del Prof. Giovanni Maria Flick.</i>	I	282
<i>Conferenza “Problemi e contraddizioni delle moderne democrazie” del Prof. Ernesto Galli della Loggia</i>	I	283
<i>Visita alle Istituzioni europee degli Ufficiali del 23° Corso di Perfezionamento</i> .	I	284
<i>Attività di formazione del 23° Corso di Perfezionamento e del 57° Corso Applicativo al CoESPU di Vicenza</i>	I	285
<i>Visita di una delegazione dell’Esercito britannico</i>	II	362
<i>Conferenza del Dott. Carlo Cimbri</i>	II	363
<i>Visita alla Scuola degli istituti di istruzione della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza</i>	II	364
<i>Visita di una delegazione della Gendarmeria giordana.</i>	II	365
<i>Visita di una delegazione di allievi della Scuola Superiore Federale dell’Amministrazione Pubblica di Bruhl (Germania)</i>	II	366
<i>Conferenza tenuta dal Prof. Andrea Margelletti su tematiche connesse alle attività di prevenzione e contrasto della minaccia terroristica</i>	II	367
<i>Conferenza “L’arte nella società contemporanea” tenuta dal Prof. Achille Bonito Oliva</i> . . .	II	368
<i>Cerimonia di fine corso.</i>	II	369
<i>Conferenza “Il mondo Islamico è in rivolta. E l’Occidente?” tenuta dal Dott. Maurizio Molinari</i>	II	370
<i>Discussione delle tesi di Laurea degli Ufficiali del 23° Corso di Perfezionamento.</i> . . .	II	371
<i>Giuramento degli Ufficiali del 2° Corso Formativo della Riserva Selezionata dell’Arma dei Carabinieri</i>	III	300

<i>Cambio al vertice del Comando delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri</i>	III	301
<i>Inizio delle Attività Addestrative</i>	III	313
<i>Raduno degli ex allievi del 22°/147° Corso di Applicazione</i>	III	314
<i>Visita di una delegazione della Direzione Generale della Formazione dell'Esercito del Messico</i>	III	316
<i>Visita di una delegazione di allievi della Scuola Ufficiali dei Carabineros del Cile</i>	IV	223
<i>Giuramento del 197° Corso di Applicazione</i>	IV	224
<i>Visita di una delegazione di allievi della Scuola Superiore Federale dell'Amministrazione Pubblica di Brubl (Germania)</i> .	IV	225
<i>IRAQ. Missione di Assistenza in favore della polizia irachena. 5^a Riunione del "Police Training Working Group" (Approfondimento del Col. Pietro Carrozza)</i>	IV	226
<i>Presentazione del volume "Etica del Carabiniere"</i>	IV	233
<i>Stability Policing, a tool to Project stability (Approfondimento del Col. Andrea Paris)</i>	IV	224
<i>Concerto di una formazione ridotta della Banda dell'Arma dei Carabinieri</i> . .	IV	245
<i>Visita del Segretario di Stato della Moldavia, Magg. Gen. Dorin Purice</i>	IV	246
<i>Cerimonia di cessione e assunzione del Comando della Scuola Ufficiali Carabinieri</i> .	IV	247

LEGISLAZIONE

Decreto Ministro dell'Interno del 8 novembre 2016 "Procedure per il trattamento dei dati, da parte della banca dati del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, e per la trasmissione del profilo del DNA da parte dei laboratori di istituzioni di elevata specializzazione, in attuazione degli articoli 3, 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 2016, n. 87"	I	287
Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale . . .	I	308
Decreto Legge 20 febbraio 2017, n. 14 Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.	I	328

Legge 23 dicembre 1974, n. 694 Disciplina del porto delle armi a bordo degli aeromobili	II	314
Decreto Legislativo 5 aprile 2017, n. 52 Norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea fatta a, Bruxelles il 29 maggio 2000	II	316
Legge 13 aprile 2017, n. 46 Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale . . .	II	325
Legge 18 aprile 2017, n. 48 Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città.	II	333
Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 92 Disposizioni per l'esercizio dell'attività di compro oro, in attuazione dell'articolo 15, co. 2, lett. l), della legge 12 agosto 2016, n. 170	II	340
Legge 29 maggio 2017, n. 71 Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo	II	348
Legge 23 giugno 2017, n. 103 Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario a cura del Maggiore Gennaro Cassese	II	353
Decreto Legislativo 21 giugno 2017, n. 108 Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale	III	278
Legge 14 luglio 2017, n. 110 Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano	III	296
Decreto Ministeriale 2 agosto 2017, n. 144 Regolamento concernente integrazioni al decreto 25 luglio 2012, n. 162, recante l'individuazione delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e degli altri segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, in uso esclusivo al Ministero della difesa, ai sensi dell'articolo 300, comma 4, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, al fine dell'inclusione dell'emblema e dei segni distintivi del Circolo Ufficiali delle Forze armate	III	298

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2017, n. 143 Regolamento recante adeguamento dell'organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177.....	IV 194
Legge 17 ottobre 2017, n. 161 Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziendesequestrate e confiscate.....	IV 197
Legge 30 novembre 2017, n. 179 Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato ..	IV 216
Legge 4 dicembre 2017, n. 172 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie.....	IV 220
Legge 4 dicembre 2017, n. 181 Riconoscimento del «Canto degli italiani» di Goffredo Mameli quale inno nazionale della Repubblica .	IV 222

LIBRI

Lo specchio e la spada del Col. Ferdinando Fedi <i>Recensione del Prof. Virgilio Ilari.....</i>	<i>I 336</i>
Zone di guerra, geografie di sangue. L'Atlante delle stragi naziste e fasciste in Italia (1943-1945) di Gianluca Fulveti e Paolo Pezzino <i>Recensione del Prof. Mariano Gabriele</i>	<i>I 339</i>

Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego di Vito Tenore <i>Proff.ssa Maria Gentile</i>	II 372
L'inganno della mafia. Quando i criminali diventano eroi di Nicola Gratteri e Antonio Nicaso	II 377
Tra carte e caserme: gli archivi dei Carabinieri Reali (1861-1946) del Ten.Col. Flavio Carbone <i>Recensione del Prof. Mariano Gabriele</i>	II 379
Domenico Guerrini - uomo d'armi e di lettere di Maria Lodovica Mutterle Amelia Zagato <i>Recensione del Ten. Col. Flavio Carbone</i>	III 317
Uomini, boschi e trincee. Il Corpo Reale delle Foreste durante il primo conflitto mondiale di Nicolò Giordano <i>Recensione del Ten. Col. Flavio Carbone</i>	III 319
Il ritorno delle tribù, la sfida dei nuovi clan all'ordine mondiale di Maurizio Molinari <i>Recensione del Gen.B. Rosario Castello</i>	IV 248
Carabinieri per la democrazia <i>Autori vari</i>	IV 250
Indagine sull'eternità di Guido Rispoli <i>Recensione a cura della Redazione</i>	IV 251

