

R

dell'Arma dei Carabinieri Rassegna



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri



dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

3

Anno LXVI

Luglio - Settembre 2018

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.

La Rivista adotta un sistema di referaggio anonimo.

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

COMITATO 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**

Gen. B. Marco **LORENZONI**

Direttore Responsabile

Gen. B. Riccardo Galletta

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

Copertina

a cura dell'incisore e bozzettista

Maria Carmela Perrini - Centro Filatelico

dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Italiano S.p.A.

Periodico trimestrale a carattere tecnico-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 Istituzionale

(link: www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna)

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

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

EDITORIALE



Assumere l'incarico di Direttore Responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri", contestualmente al Comando della Scuola Ufficiali Carabinieri, è per me motivo di orgoglio e di fierezza, consapevole del privilegio che mi è stato concesso ma anche delle responsabilità che derivano dai due delicati e prestigiosi incarichi.

Desidero, prima di tutto, rivolgere un affettuoso saluto al mio amico e predecessore, il Generale di Divisione Angelo Agovino, sotto la cui guida la Rivista ha raggiunto significativi livelli di qualità editoriale che hanno rafforzato l'interesse e l'apprezzamento del mondo istituzionale, giuridico, accademico e dello stesso comparto della pubblicistica militare.

Un sincero ringraziamento esprimo ai prestigiosi componenti del Comitato Scientifico, autorevolmente presieduto dalla Professoressa Paola Severino, per l'impareggiabile apporto di pensiero offerto alle nostre rubriche.

Ai nostri lettori la mia particolare gratitudine per l'incessante e vivo interesse con il quale da sempre fedelmente ci seguono.

Apri questo numero un'interessante analisi, di estrema attualità, con la quale il Professor Nando dalla Chiesa e la Dottoressa Ilaria Meli ripercorrono, sin dai suoi albori, il fenomeno mafioso di Ostia, recentemente salito agli onori della cronaca televisiva per l'aggressione in danno di un giornalista RAI. La puntuale descrizione e la ricostruzione degli scenari criminali del Lido di Roma ci consentono di comprendere come la presenza di alcuni clan mafiosi, in quel territorio, abbia condizionato l'economia turistico-balneare attraverso attività estorsive o di diretto controllo degli esercizi commerciali, associate alla gestione del traffico degli stupefacenti.

A seguire, la Dottoressa Rosalia Affinito ci propone un composito esame dei reati che disciplinano, nell'ambito del diritto penale ambientale, l'omessa bonifica del responsabile di un inquinamento, che è qualificato come tale dal superamento delle soglie di contaminazione.

La particolare fattispecie del mancato ripristino dei luoghi ha, a volte, evidenziato interpretazioni giurisprudenziali disomogenee, con pronunce spesso contrastanti, per la diversità delle norme emanate nel tempo in materia; il dibattito origina di frequente negative conseguenze di carattere pratico per l'eliminazione di situazioni dannose per l'ambiente.

Lo studio successivo è redatto dal Professor Stefano Paneforte, Docente di "Organizzazione e Gestione Risorse Umane" alla Facoltà di Economia dell'Università Tor Vergata e dell'Università degli Studi Internazionali di Roma. L'Autore focalizza la sua analisi sul concetto della gestione del cambiamento, costantemente presente in ogni Organizzazione, incentrando la sua trattazione sull'ottimizzazione dell'amministrazione delle risorse umane tra complessità e flessibilità. In tale contesto, si inserisce il compito della formazione che non è solo quello di trasferire rapidamente ed efficacemente nuove conoscenze e competenze ma anche quello di motivare il discente a dare continuità quantitativa e qualitativa al suo apprendimento e alle relative *performance*.

Il Professor Ranieri Razzante si sofferma sul tema delle criptovalute e sui rischi connessi con il loro utilizzo, che facilita le illecite transazioni finanziarie effettuate sul web per l'impossibilità di rintracciare coloro che le eseguono con la moneta virtuale. Con il cosiddetto "black market" vengono scambiate armi, esplosivi e stupefacenti, finanziato il terrorismo e tanto altro. Per contrastare le potenzialità criminogene di tale fenomeno, in costante espansione, è necessario un intervento normativo di livello internazionale, finalizzato a non lasciare "libertà di mercato" a queste nuove frontiere di illegalità.

L'approfondimento del Maggiore dei Carabinieri Fabrizio Garretto esplora l'istituto delle "White list", introdotto dal legislatore nel settore delle cautele antimafia dirette a prevenire tentativi di infiltrazione della criminalità mafiosa nelle aziende interessate alla partecipazione a gare ad evidenza pubblica. Dopo una lunga evoluzione, il complesso giuridico è stato recepito nel nostro ordinamento con norme di rango primario, con susseguente regolamentazione secondaria, e posto a disposizione delle stazioni appaltanti, da un lato, e delle Prefetture, dall'altro, avuto riguardo alla sua equiparazione come efficacia giuridica alla documentazione antimafia prevista dal decreto legislativo n. 159/2011.

L'attenzione del Maggiore Massimo Minicelli, in forza al Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, si rivolge alle norme che disciplinano uno dei più delicati aspetti connessi con la commercializzazione degli alimenti e delle bevande ovvero con la possibilità per i produttori di vantare eventuali proprietà benefiche per la salute dei consumatori e, per le Autorità di controllo, di sanzionare i *claims* che non osservano gli obblighi di legge. Dopo un rapido inquadramento generale della materia, l'estensore dell'articolo si concentra sul concetto chiave di "salubrità alimentare", evidenziando una possibile "incertezza" definitoria nell'attuale *asset* normativo e le conseguenti ricadute che essa potrebbe determinare all'atto delle verifiche degli organi ufficiali preposti.

Chiude la Sezione un elaborato del Capitano Gianni Cavallo, in servizio al Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri, che descrive minuziosamente il complesso dettato normativo sulle intercettazioni di comunicazioni "tra presenti" mediante captatore informatico e, da ultimo, la cosiddetta "riforma Orlando", la cui entrata in vigore è attualmente vincolata alla redazione, a cura del Ministero della Giustizia, di apposito regolamento tecnico per la certificazione ufficiale di tale strumento. Nello scenario dei mezzi di ricerca della prova, queste tecnologie hanno presentato criticità e problemi di riconoscimento di legittimità - a pena di inutilizzabilità - in fase processuale.

Il nostro "Osservatorio internazionale" presenta due scritti di particolare interesse. Il primo del Professor Umberto Triulzi, Docente di Politica Economica Europea alla Sapienza Università di Roma, è una valutazione sull'efficacia della Politica di Coesione in Italia attuata dalla Pubblica Amministrazione per ridurre i divari di sviluppo delle regioni meridionali destinate di gran parte delle risorse economiche e sul successo del loro impiego. La complessità degli interventi mostra, ancora oggi, a quasi trenta anni dall'avvio dell'intervento straordinario introdotto dall'Unione Europea, enormi difficoltà nell'attuazione concreta delle iniziative finanziate.

Il secondo, del Professor Paolo Bargiacchi, commenta brevemente la proposta legislativa - datata 17 aprile 2018 - della Commissione europea sugli ordinari europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale, in particolare, sulle problematiche che ostacolano la prevenzione e il contrasto al *cyber-crime*.

Il Dottor Antonio Sabino, neo Procuratore Militare presso la Procura Militare del Tribunale di Roma, dedica le sue riflessioni a una sentenza della Suprema Corte attinente alla richiesta di procedimento del Comandante di Corpo, *ex art.* 260 c.p.m.p., e, nello specifico, sul tempo intercorso tra la data del fatto e quella in cui lo stesso ne viene a conoscenza. Il particolare istituto ha destato, negli anni, notevole interesse da parte della dottrina e della giurisprudenza.

Il Colonnello Fausto Bassetta riserva, al “Commentario al Codice dell’Ordinamento Militare”, le sue note esplicative sul rapporto gerarchico del personale militare.

La consueta ed assai apprezzata “Tribuna di Storia Militare” offre una Nota bibliografica sulla prigionia durante la Grande guerra a cura del Professor Virgilio Ilari ed un originale contributo della Professoressa Maria Gabriella Pasqualini sull’impegno italiano in Somalia nel decennio della sua Amministrazione Fiduciaria (AFIS): dal 1950 al 1956 ci si avvale dei Carabinieri per organizzare una Polizia locale che potesse essere uno strumento utile alla sicurezza e alla stabilità del giovanissimo Stato indipendente. In quel periodo, l’Arma svolse un ruolo decisivo anche nella raccolta informativa che servì all’AFIS per calibrare al meglio l’operato italiano, nel rispetto delle Direttive delle Nazioni Unite.

Terminiamo richiamando l’attenzione sulle preziose recensioni di testi redatte dai nostri Collaboratori.

Buona lettura.

Generale di Brigata Riccardo Galletta

 **Editoriale**

GEN. B. RICCARDO GALLETTA3

Studi Giuridico-Professionali

- ☛ **La mafia a Ostia. Quando tutto appare diverso**
Prof. Nando dalla Chiesa e Dott.ssa Ilaria Meli11
- ☛ **I reati di omessa bonifica**
Dott.ssa Rosalia Affinito37
- ☛ **Il cambiamento organizzativo centrato su e con le persone**
Prof. Stefano Paneforte51
- ☛ **Criptovalute e rischi per la sicurezza**
Prof. Avv. Ranieri Razzante61
- ☛ **L'istituto delle "white list" nella legislazione antimafia: portata applicativa e problematiche interpretative**
Magg. Fabrizio Garretto69
- ☛ **Tutela della salute e salubrità alimentare**
Magg. Massimo Minicelli83
- ☛ **Le intercettazioni "tra presenti" mediante captatore informatico. Nuove legislative e sviluppi tecnologici alle prese con un difficile bilanciamento tra esigenze probatorie e garanzie difensive**
Cap. Gianni Cavallo91

Osservatorio Internazionale

- ☛ **30 Anni di Politica di Coesione in Italia. Una sfida vinta dalla Pubblica Amministrazione?**
Prof. Umberto Triulzi121
- ☛ **La proposta legislativa del 17 aprile 2018 della Commissione europea sugli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale**
Prof. Paolo Bargiacchi145

Panorama di Giustizia Militare

- ☛ **Corte di Cassazione, sezione I, sentenza del 3 marzo 2015 - 25 marzo 2015, n. 12567.** *Tempo intercorso tra la data del fatto e quella in cui lo stesso viene a conoscenza del Comandante di Corpo*
Dott. Antonio Sabino153

Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare

- ☛ **Codice dell'Ordinamento Militare. Libro IV - Titolo I - Capo I**
(Prima parte)
Col. Fausto Bassetta159

Tribuna di Storia Militare

- ☛ **Nota bibliografica sulla prigionia durante la Grande guerra**
Prof. Virgilio Ilari181
- ☛ **Carabinieri e intelligence. L'impegno italiano in Somalia AFIS (1950-1956)**
Prof.ssa Maria Gabriella Pasqualini193

Attualità e Informazioni

- ☛ **Cambio del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri e Direttore Responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri"** ...209

Legislazione

- ☛ **Decreto Ministeriale del 28 marzo 2018, n. 94**
Regolamento recante la definizione dei contenuti minimi e i formati dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione dei procedimenti di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104221

🇮🇹 **Legge 7 agosto 2018, n. 99**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere227

🇮🇹 **Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 104**

Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi234

Libri

🇮🇹 **Il Capitano Ercolessi, la spia dei francesi. L'avvincente storia di spionaggio militare che sconvolse l'Italia nel primo Novecento**
di Vincenzo Caruso

Recensione del Ten.Col. Flavio Carbone244

🇮🇹 **La Gendarmeria Vaticana. Dalle origini ai nostri giorni**
di Sandro Barbagallo e Cesare Catananti

Recensione del Ten.Col. Flavio Carbone246

🇮🇹 **Fascisti sul mare. La Marina e gli ammiragli di Mussolini**
di Fabio De Ninno

Recensione del Prof. Mariano Gabriele248

🇮🇹 **L'Islam non è terrorismo**

di Francesca Maria Corrao e Luciano Violante

Recensione del Prof. Eugenio Zaniboni253

🇮🇹 **Il metodo della paura. Terrorismo e terroristi**

di Rosario Aitala

Recensione del Prof. Eugenio Zaniboni253



STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI



Prof. Nando DALLA CHIESA

Professore Ordinario di Sociologia della Criminalità Organizzata alla Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università degli Studi di Milano



Dott.ssa Ilaria MELI

Dottoranda in *Applied Social Sciences* alla Sapienza Università di Roma e membro di Cross (Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano)

La mafia a Ostia. Quando tutto appare diverso^(*)

SOMMARIO: 1. I temi, le specificità. Il senso di una ricerca. - 2. Tra vecchie e nuove mafie. - 3. Ostia: un caso di insediamento tradizionale. - 4. Le attività economiche. - 5. Il Mare. Quando la zona grigia si tinge di blu. - 6. Conclusioni. Ostia: un caso locale, un caso nazionale.

1. I temi, le specificità. Il senso di una ricerca

Se esiste una manifestazione di criminalità organizzata in cui vengono sovvertiti i tradizionali paradigmi della teoria sociologica in materia di mafia, con certezza la si ritrova a Ostia. Si può anzi dire che si abbia qui una plastica conferma della necessità di allargare i criteri di spiegazione e i parametri descrittivi del fenomeno mafioso.

Forse è anche per questo, e non solo per l'interesse mediatico che la vicenda di Ostia ha raggiunto dopo il celebre episodio televisivo (l'aggressione spavalda da parte di un esponente del clan Spada al giornalista Rai che lo intervistava)⁽¹⁾, che sta nascendo in proposito una specifica, pur se ancora esigua,

(*) L'articolo è frutto di un prolungato lavoro comune. Dovendo attribuire come d'uso i paragrafi a ciascun autore, a Nando dalla Chiesa vanno attribuiti i paragrafi 1, 5 e 6; a Ilaria Meli i paragrafi 2, 3 e 4.

(1) Si tratta del pestaggio del giornalista Rai Daniele Piervincenzi, della trasmissione "Nemo", da parte di Roberto Spada, avvenuta a Ostia il 7 novembre 2017.

letteratura, sia di taglio giornalistico sia di impronta scientifica⁽²⁾. Il presente contributo intende appunto misurarsi con le forti peculiarità del caso. E punta da un lato a chiarirne i principali elementi costitutivi, dall'altro a restituire le più rilevanti riflessioni teoriche che ne vengono suggerite. Dietro vi è il bisogno di inquadrare adeguatamente una questione che vede fronteggiarsi tesi e percezioni contrastanti, come sempre accade quando un fenomeno criminale che suscita un senso di pericolo e alta disapprovazione sociale irrompe o “esplode” in una determinata comunità scuotendo antichi equilibri.

Il materiale che qui si presenterà è stato raccolto da Ilaria Meli lavorando a un progetto di ricerca per una tesi di dottorato in corso presso l'Università “La Sapienza” di Roma. Ed è stato filtrato e concettualizzato grazie a un confronto continuo con Nando dalla Chiesa, coordinatore dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano (di cui Ilaria Meli fa parte), che segue il progetto in veste di tutor esterno. Va però sottolineato che l'interesse degli autori per l'oggetto della ricerca è antecedente al dottorato. Risale piuttosto a una edizione, la quarta, di una particolare esperienza didattica realizzata ogni anno proprio dall'Università di Milano e che va sotto il nome di “università itinerante”. Si tratta di un viaggio di apprendimento di gruppo compiuto di volta in volta in uno dei luoghi simbolici della “legalità difficile” nella storia del Paese. Nell'estate del 2015 si ritrovarono perciò a Ostia circa trenta studenti e ricercatori milanesi per svolgere un'indagine sul campo su un caso che non era ancora giunto alla ribalta politico-mediatica. Fu una settimana fitta di incontri, colloqui informali, testimonianze pubbliche, osservazione del contesto: ufficiali dei carabinieri, magistrati, esponenti politici, giornalisti, educatori, imprenditori, professionisti, giovani dei movimenti antimafia, informarono, spiegarono, offrirono la propria esperienza e il proprio punto di vista, consentendo l'avvio di un percorso di analisi assai impegnativo sul più ampio caso romano, che portò a organizzare alcuni seminari di riflessione e a elaborare successivamente alcuni contributi scientifici in materia⁽³⁾.

- (2) Per la produzione scientifica si rinvia soprattutto a Vittorio MARTONE, *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017 (cap. II); Ilaria MELI, *Organized crime in Ostia. A theoretical note*, in *RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*, 2017, Vol. 3, n. 4, pagg. 14-29. Alcuni elementi di analisi si trovano anche in Giuliano BENINCASA, *Qui la mafia non esiste*, Castelvecchi, Roma, 2017. Per la produzione di taglio giornalistico si veda in particolare Federica ANGELI, *A mano disarmata*, Baldini & Castoldi, Milano, 2018.
- (3) Oltre al saggio già citato di Ilaria MELI su Ostia, si ricordano Nando DALLA CHIESA, *A proposito di “Mafia Capitale”. Alcuni problemi teorici*, in *RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*, 2015, vol. 1, n. 2, pagg. 1-15; e Martina MAZZEO, *Mafia Capitale. Anatomia dei protagonisti*, in *RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*, 2015, vol. 1, n. 2, pagg. 32-56. Va pure segnalato, in questo quadro, il seminario su “Mafia Capitale” organizzato dal citato Osservatorio presso la facoltà di Scienze Politiche Economiche e Sociali di Milano con il dott. Michele PRESTIPINO il 22 marzo del 2016.

Per quanto la raccolta delle informazioni e delle testimonianze fosse stata decisiva per la costruzione di un primo patrimonio conoscitivo, va però sottolineato che molto contarono nel generare interrogativi e convinzioni anche i segnali del contesto quotidiano, sempre importanti in quel particolare processo di apprendimento che la sociologia chiama di “osservazione partecipante”. Dovendo riferire gli elementi che la semplice vita da “stranieri” a Ostia consentiva di cogliere nella realtà sociale che ci ospitava possiamo più precisamente indicare:

a) l'assoluta anomalia, sul piano nazionale, di un litorale infinito - undici chilometri - sequestrato alla pubblica vista (allora faceva eccezione provvisoria solo un lido la cui gestione era stata vinta su bando da due associazioni, Libera e Uisp);

b) l'evidente controllo del territorio esercitato nei quartieri più degradati da gruppi di individui attenti e diffidenti verso qualunque arrivo o presenza di sconosciuti;

c) la massiccia e sfrontata evasione fiscale praticata negli esercizi balneari, riottosi a fornire documentazione delle avvenute consumazioni anche ai clienti che ne facessero richiesta;

d) il complessivo clima di insicurezza che aleggiava nei quartieri, e che portò per la prima e unica volta nella storia delle università itineranti ad adottare alcune specifiche misure:

1) fare dormire insieme gli studenti all'interno di una scuola con la disposizione di chiudere ogni accesso dopo l'una di notte;

2) invitare gli stessi studenti a non muoversi isolatamente;

3) chiedere una sorveglianza mobile al locale Comando dell'Arma.

Tali misure erano suggerite d'altronde dalle notizie di stampa circa le aggressioni e intimidazioni nei confronti di esponenti del movimento antimafia, data la frequentazione, da parte degli ospiti milanesi, dei giovani che avevano da poco partecipato come pubblico o come parte civile (l'associazione Libera) al processo contro il potente clan Fasciani, conclusosi con la prima importante condanna di esponenti di quella famiglia.

Se i dati di realtà suindicati colpivano gli osservatori, ancor più colpiva il fatto che essi fossero possibili. Poiché se riuscivano a coglierli occhi vergini e privi di alcuna responsabilità pubblica, a maggior ragione potevano coglierli gli occhi di chi, con un proprio corredo di esperienza professionale o istituzionale, in quella particolare area di Roma abitava e/o su di essa era chiamato a esercitare qualche forma di pubblica autorità. Di fronte a quale tipologia di società urbana ci trovavamo?

E quali erano i suoi rapporti con il più ampio contesto - quello della capitale - che la circondava e idealmente la regolava? Un fatto spiccava più di altri. Stavamo comunque studiando uno dei luoghi più famosi della capitale d'Italia. E tutta la letteratura sulla mafia ci aveva consegnato una tesi: che il fenomeno mafioso fosse il frutto di una lontananza o assenza dello Stato. Fosse figlio, cioè, di un "vuoto di Stato", manifestatosi storicamente in forme diverse. Quella dello Stato-simulacro, come nella Sicilia descritta così efficacemente da Leopoldo Franchetti nell'inchiesta condotta con Sidney Sonnino nel secondo decennio di vita del Regno Unitario⁽⁴⁾. Quello Stato che nell'isola "appare come accampato tra i suoi nemici", proiezione solo apparente di una entità esterna, lo Stato "piemontese". Oppure nella forma di una entità fisicamente lontana, non simulacro ma proprio incomunicabile geograficamente, per via della disseminazione dei cittadini su territori lunghi e spesso impervi anche alla pubblica autorità, come nel caso della 'ndrangheta calabrese⁽⁵⁾. Oppure ancora nella forma di assenza sociale, per via di un patto tacito ma esplicito con i gruppi facinosi, incaricati di garantire un minimo di ordine in una realtà popolosa e anarchica, come nel caso della camorra napoletana⁽⁶⁾. Insomma, lo Stato lontano, o in trasferta, o che non ha i mezzi per imporre la sua autorità. Ma poteva reggere questo modello esplicativo, pur ricco di varianti, nel caso di Ostia, nel caso di Roma? Quale "vuoto di Stato" può lamentare una Capitale di immenso valore storico-simbolico, peraltro alla guida di uno Stato ancora per tanti aspetti centralista? In essa di sicuro le istituzioni centrali non giocano in trasferta. Le vie di comunicazione vi sono, nonostante i loro difetti, ricche, ben irradiate e percorribili. Mentre sul territorio lo Stato allinea tutta la propria potenza repressiva e preventiva. Esprimendo in massimo grado, anche esteticamente, l'idea weberiana del potere. Nella capitale si concentrano tutti i comandi centrali delle Forze dell'ordine con le dovute risorse operative; tutti i comandi delle Forze armate; tutti i ministeri, largamente distribuiti sul territorio urbano; strutture burocratiche di controllo e sorveglianza; tutte le ambasciate e le relative unità di protezione. E il governo, e il parlamento. E le sedi giudiziarie più elevate e prestigiose. E la presidenza della Repubblica. Senza parlare, per Roma, del Comune e dei suoi molti e potenti Municipi. E della Regione.

(4) Leopoldo FRANCHETTI, *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 1993 (ed. origin. 1877).

(5) Su questo si trovano notazioni interessanti anche in Giuseppe PIGNATONE, Michele PRESTIPINO, *Il contagio. Come la 'ndrangheta ha infettato l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2012 (a cura di Gaetano SAVATTERI).

(6) Isaia SALES, *La Camorra, le camorre*, Editori Riuniti, Roma, 1986; Francesco BARBAGALLO, *Storia della Camorra*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

E, finché c'è stata, della Provincia. Più che di un vuoto di Stato, appare giusto dunque in questo caso parlare di un "pieno di Stato", che ben si coglie nello stesso infinito fluire di simboli istituzionali nella vita quotidiana della città. Come è stato dunque possibile che, in questo "pieno", nascesse e si consolidasse un fenomeno mafioso come quello cresciuto a Ostia? Le pagine presenti cercano appunto di iniziare a rispondere a questa domanda radicale. Ricostruendo, analizzando e connettendo i fatti. E provando progressivamente, cosa che si farà specialmente nelle conclusioni, a inquadrare la risposta in una prospettiva comparata sul piano nazionale.

2. Tra vecchie e nuove mafie

Il caso di Ostia, dunque. Per capirne meglio la storia e le caratteristiche va richiamato brevemente il più ampio scenario criminale romano. Il punto di partenza, infatti, è che Roma costituisce da tempo un luogo di incontro, dove mafie tradizionali, autoctone e straniere si spartiscono mercati, posizioni e territori con accordi e, talvolta, con la creazione di vere e proprie "joint venture" criminali⁽⁷⁾. Le caratteristiche della città hanno d'altronde tradizionalmente rappresentato un fattore di attrazione per le organizzazioni mafiose: dall'antica "vocazione romana" di Cosa nostra⁽⁸⁾ all'arrivo (a partire dagli anni Settanta-Ottanta) di 'ndrangheta e camorra, che investono nei locali del centro e si insediano nelle periferie⁽⁹⁾.

(7) Osservatorio sulla legalità e la sicurezza Regione Lazio, *Rapporto Mafie nel Lazio*, Roma, 2016.

(8) Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sulle risultanze del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità a Roma e nel Lazio*, X legislatura, Roma, 1991.

(9) Le prime presenze nella zona risalgono al secondo dopoguerra, quando il Lazio e la Capitale sono diventati meta dei processi di espansione delle organizzazioni mafiose tradizionali. Prima di tutte Cosa nostra, con la sua antica "vocazione romana", che si insediò prima nelle aree del litorale con Frank Coppola agli inizi degli anni Cinquanta e poi in città, dove i collaboratori Buscetta e Calderone riferirono dell'esistenza di una "decina" (unità organizzativa di base) guidata da un elemento vicino a Stefano Bontate. Ai clan palermitani si aggiunsero anche quelli catanesi a partire dagli anni Ottanta e successivamente i gelesi. Una presenza a oggi ancora importante in alcuni settori economici e, come si dirà, nella governance delle strategie e degli equilibri criminali tra i diversi attori operanti nella città. In un periodo più recente, si spostarono su Roma anche gli investimenti della 'ndrangheta, che ha mantenuto una forma organizzativa più fluida rispetto a quanto emerso nelle indagini che hanno riguardato le regioni del Nord. Le 'ndrine hanno reinvestito i capitali illeciti, acquistando numerose attività commerciali - anche di particolare storia e pregio - e imponendosi nel traffico di cocaina. Tuttavia, testimonianza di un radicamento che va oltre il mero reinvestimento economico è stato il ritrovamento di un codice di San Luca nell'abitazione di un affiliato, che dimostra che vengono celebrate affiliazioni anche nella Capitale. La camorra, infine, si è insediata in particolare nelle zone di Tor Bella Monaca e (almeno fino al gennaio 2015) lungo la via Tuscolana, portata a Roma dalla sanguinosa guerra tra NCO e Nuova Famiglia, favorita dal divieto di soggiorno nel napoletano di alcuni boss o spostata alla ricerca di nuovi e più ricchi affari (rielaborazione sulla base di *Osservatorio sulla legalità e la sicurezza Regione Lazio, Rapporto Mafie nel Lazio*, Roma, 2015 e 2016).

Roma è infatti, come si è appena rimarcato, sede delle istituzioni e del potere; ma è anche un fondamentale luogo di transito grazie alla sua posizione geografica⁽¹⁰⁾. Una città di estensione immensa, con un'altissima densità abitativa (soprattutto nelle periferie) che rende facile mimetizzarsi⁽¹¹⁾, e che offre ampi mercati legali e illegali in cui investire senza dare nell'occhio⁽¹²⁾. "A Roma tutto si perde e nulla si nota", ha sottolineato recentemente il procuratore capo Giuseppe Pignatone⁽¹³⁾: condizioni ideali per permettere un'avanzata silenziosa dei clan, accompagnata e favorita da un clima di negazione diffuso a lungo nella politica, nelle istituzioni e nell'opinione pubblica.

Ma un'altra questione risulta di particolare interesse agli occhi del ricercatore: in quest'area metropolitana le mafie tradizionali convivono abitualmente con gruppi di nuova formazione che si ispirano al loro metodo e modello. Il concetto di mafie autoctone è centrale per comprendere la vicenda romana. Sebbene esse rappresentino un fenomeno sviluppato e radicato in diverse aree della Penisola (si pensi ad esempio ai Basilischi lucani, alla Mala del Brenta veneta o alla Sacra Corona Unita pugliese), solo a Roma il fenomeno è risultato così persistente nel tempo e così esteso a gruppi molto diversi per origine, struttura e area di influenza: dalla Banda della Magliana ai più recenti casi delle famiglie Fasciani e Spada di Ostia, Cordaro di Tor Bella Monaca e Casamonica nell'area Sud-Est della città⁽¹⁴⁾. Si tratta di famiglie che hanno accumulato nel tempo potere e prestigio, diventando in alcuni casi interlocutrici riconosciute di quelle tradizionali, al punto che recentemente la Direzione Investigativa antimafia ha incominciato a dedicare loro un capitolo autonomo delle proprie relazioni semestrali.

(10) Questa particolare posizione ha portato alcuni studiosi a definire le mafie del Lazio "mafie di mezzo" (Vittorio MARTONE, *Le mafie di mezzo*, Donzelli, Roma, 2017).

(11) Per la relazione tra densità abitativa e successo del radicamento delle organizzazioni mafiose si veda CROSS, *Primo rapporto sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, 2014, Università degli Studi di Milano, allegato in *Relazione conclusiva* della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere (XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 38), Roma, 2018.

(12) Giuseppe PIGNATONE, intervento durante la *Summer school* "Lazio senza Mafie", Roma, 2 luglio 2018.

(13) Francesco GOSCIU (Capo Centro Operativo DIA Roma) intervento durante la *Summer School* "Lazio senza Mafie", Roma, 4 luglio 2018.

(14) A eccezione della Banda della Magliana, il cui iter giudiziario è stato piuttosto articolato e complesso e ha condotto alla condanna per 416-bis solo in uno dei diversi processi (Corte di Cassazione. 24/25 marzo 1999. *Sentenza nei confronti di Angelo Angelotti+28*), tutti questi clan sono recentemente indagati o già condannati per 416-bis. A questi vanno poi aggiunti i diversi gruppi che secondo la Procura di Roma hanno adottato il metodo mafioso, come quelli attivi nella zona di Montespaccato o la cosiddetta "Cosa nostra Tiburtina".

Una tale compresenza anomala non ha tuttavia dato luogo a scontri. Piuttosto, i diversi gruppi hanno trovato per convenienza il modo di convivere pacificamente: “Ma che dobbiamo fare la fine di Napoli qua? Ce ne siamo venuti a Roma per stare in grazia di Dio” affermano i membri del clan Senese-Pagnozzi⁽¹⁵⁾, camorristi di origine, ma romani di adozione.

Con l’eccezione di Ostia e di casi di contrasti interni al traffico di stupefacenti, gli scontri armati sono stati perlopiù evitati. Attenzione ancora maggiore a limitare l’uso della violenza è stata posta, a quanto pare, dopo il cambio al vertice della Procura di Roma nel 2012 con l’arrivo di Giuseppe Pignatone (e di diversi suoi collaboratori alla DDA) e dopo il rinnovo dei vertici delle Forze dell’Ordine con uomini fidati del nuovo Procuratore capo. Ossia con l’arrivo, per usare l’espressione della ex presidente della Commissione parlamentare antimafia Rosy Bindi, di “un pool antimafia itinerante”⁽¹⁶⁾. Ed è certo significativo che la presenza di professionisti noti per gli importanti successi ottenuti nel contrasto di Cosa nostra e della ‘ndrangheta, abbia indotto i boss a stabilire nuove regole di convivenza⁽¹⁷⁾.

3. Ostia: un caso di insediamento tradizionale

Ostia, per “scendere” nelle specificità della ricerca, è uno dei quartieri che compongono il X Municipio di Roma.

La storia del “porto di Roma” è antica, risalente al VII secolo a.C. e al re Anco Marzio. Mentre la mitologia del “mare di Roma” si è affermata durante il Ventennio, insieme con lo sviluppo del settore turistico-balneare⁽¹⁸⁾.

Oggi con i suoi circa ottantamila abitanti Ostia è di fatto una città nella città⁽¹⁹⁾, con un centro - Lido centro per l’appunto - di eleganti villini e fiorenti attività commerciali e una periferia - Nuova Ostia - fatta di case popolari e pochi servizi. “Vado a Roma” dicono gli ostiensi per indicare il viaggio di trenta chilometri che li divide dal centro città, a sottolineare una separazione geografica, ma anche a rivendicare una speciale autonomia⁽²⁰⁾.

(15) I cosiddetti “napoletani della Tuscolana”, arrestati nell’ambito dell’operazione *Tulipano* nel 2015.

(16) Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia nella scorsa legislatura.

(17) Lirio ABBATE, Marco LILLO, *I quattro re di Roma*, Chiarelettere, Milano, 2015.

(18) Molte delle strutture sono state ricostruite nel dopoguerra poiché danneggiate, essendo un punto strategico per accedere a Roma.

(19) Ottantamila sono gli abitanti del solo quartiere di Ostia (fonte: Comune di Roma), mentre il X Municipio conta 231.723 abitanti (fonte: Comune di Roma).

(20) Tale autonomia negli anni ha provato più volte a concretizzarsi in proposte per rendere il Municipio un Comune indipendente.

Dal punto di vista criminale, però, non c'è soluzione di continuità rispetto al modello prevalente nel resto della Capitale: anche qui si ripropone la pratica assenza di un monopolio da parte di una singola organizzazione, a favore di una convivenza tra mafie tradizionali e clan romani o propriamente ostiensi attratti dalle opportunità locali. Il litorale è risultato, infatti, strategico per l'allargamento degli affari grazie alla possibilità di ingresso che offre in nuovi e proficui mercati, in particolare legati all'economia del mare. Esso ha generato, si può dire, un settore "protetto" e a "forte connessione con il territorio", caratteri che, secondo gli studi di Sciarrone, rappresentano fattori di contesto favorevoli per l'espansione delle organizzazioni mafiose⁽²¹⁾. Allo stesso modo anche la posizione geografica è risultata ottimale per i traffici internazionali, per via della vicinanza con il porto e l'aeroporto di Fiumicino, oltre che del porto turistico della stessa Ostia. In più, l'alta densità criminale che si è andata creando nel quartiere ha finito per garantire una certa facilità di mimetizzazione. Non risultano però presenti soggiornanti obbligati e flussi migratori da regioni a tradizionale presenza mafiosa, considerati in letteratura i fattori che hanno maggiormente agevolato lo sviluppo delle organizzazioni mafiose nelle aree del Centro-Nord⁽²²⁾. Piuttosto, le dinamiche di spostamento dei clan sembrano perlopiù il frutto di precise scelte di convenienza.

Diversa, invece, la vicenda delle organizzazioni che qui si sono criminalmente "evolute" arrivando da altre regioni o da altre aree della città, inizialmente come semplici gruppi violenti e dediti a specifici reati ma che una volta integrati nel territorio di Ostia hanno adottato il metodo e il modello delle mafie tradizionali. Il loro arrivo e la loro crescita sembrano meno legati a precise scelte di insediamento e investimento, e più frutto di alcuni fattori esogeni che esse hanno poi saputo e potuto abilmente sfruttare a proprio favore. Secondo alcune fonti⁽²³⁾ le prime presenze risalgono in tal caso agli anni Settanta, quando a seguito dei trasferimenti degli "abbaraccati" da altre zone di Roma, sarebbero arrivati i primi nuclei della Banda della Magliana⁽²⁴⁾ e la famiglia Spada⁽²⁵⁾.

(21) Rocco SCIARRONE, *Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali* in Rocco SCIARRONE (a cura di), *Mafie del Nord*, Donzelli, Roma, 2014, pag. 15.

(22) Per l'approfondimento della letteratura in merito all'espansione del fenomeno mafioso si rimanda a Rocco SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009; Federico VARESE, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011; Nando DALLA CHIESA, Martina PANZARASA, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012; Rocco SCIARRONE (a cura di), *Mafie del Nord*, Donzelli, Roma, 2014; Nando DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord*, ed. Gruppo Abele, Torino, 2016.

(23) Questa parte di ricostruzione storica è stata ricostruita tramite interviste, poi specificate in nota.

(24) Intervista a referente di associazione civica contenuta in Vittorio MARTONE, *op. cit.*, pag. 74.

(25) Intervista ad Associazione antiusura, Roma, 21 maggio 2018.

I cosiddetti “abbaraccati” abitavano in insediamenti spontanei e incontrollati (le baracche per l'appunto) prodotti dall'emergenza abitativa di diverse aree della città. Molti di loro vennero spostati coattivamente⁽²⁶⁾ in palazzine di nuova costruzione, in periferie lontane anche decine di chilometri. Tra esse, quelle situate a Nuova Ostia, parte di un progetto di edilizia privata poi naufragato e convertito ad alloggi popolari.

Sul territorio di Ostia e della vicina Acilia⁽²⁷⁾ si formò, quindi, una delle cosiddette batterie che andarono a costituire la Banda della Magliana⁽²⁸⁾, con a capo Nicolino Selis, che su Roma rappresentava anche gli interessi di Raffaele Cutolo, boss della Nuova Camorra Organizzata.

Dopo l'omicidio di questo primo, storico capo, il potere passò a Paolo Frau, che per la prima volta decise di tentare l'ingresso nell'economia legale del litorale⁽²⁹⁾.

Negli anni Ottanta, infatti, si iniziò a discutere della riqualificazione del *waterfront* e le prospettive di investimento aumentarono, fino a moltiplicarsi nel 2001 con l'inaugurazione del porto. Fu all'interno di questo periodo di forte trasformazione urbanistica che - nel 1991 - il Municipio fu sciolto una prima volta per corruzione⁽³⁰⁾.

Alla Banda della Magliana si affiancarono anche altri due gruppi. Da un lato i Triassi, famiglia di Cosa nostra strettamente legata per canali matrimoniali⁽³¹⁾ a quella dei più noti Cuntrera-Caruana, clan agrigentino dedito principalmente al narcotraffico⁽³²⁾.

(26) Gli abitanti delle baracche vennero trasferiti dai quartieri in cui vivevano e in cui ovviamente lavoravano e mandavano a scuola i bambini.

(27) Acilia è uno degli altri quartieri che costituiscono il X Municipio di Roma.

(28) Banda della Magliana era formata da tre diversi nuclei: quello dei Testaccini, quello di Magliana, infine, quello di Ostia e Acilia. Questa batteria era inizialmente capeggiata da Nicolino Selis, che fu anche uomo su Roma di Raffaele Cutolo. Dopo il suo omicidio, avvenuto ad Acilia nel 1981, l'eredità passò prima a Paolo Frau (fino al 2002 quando venne ucciso a sua volta), poi a Emidio Salomone e Roberto Pergola (il primo ucciso nel 2009 davanti a una sala di *slot machine*, il secondo arrestato) e poi al gruppo Cardoni-Galleoni, detti “i Baficchi” (per ulteriori approfondimenti sulla vicenda della Banda della Magliana, si veda Angela CAMUSO, *Mai ci fu pietà*, Castelvecchi, Roma, 2014).

(29) Vittorio MARTONE, *op. cit.*, 80.

(30) Questo episodio ha di poco preceduto l'esplosione dello scandalo legato all'inchiesta “Mani Pulite” a Milano, di cui ha costituito un importante prodomo.

(31) I due fratelli Vito e Vincenzo Triassi sono, infatti sposati con le due figlie di Santo Cardarella, dei Cuntrera Caruana.

(32) Considerati “i Rothschild della mafia” per gli importanti guadagni ottenuti attraverso la droga (Tribunale di Roma. 2015, *Sommario ragionato delle conclusioni del pubblico ministero*, n. 54911/12, pag. 27).

Dall'altro, i Fasciani, fornai abruzzesi che si trasferirono a Ostia negli anni Settanta aprendo una panetteria⁽³³⁾.

Il ruolo e la rilevanza che i primi acquisirono già a partire dagli anni Ottanta⁽³⁴⁾ derivano dal lignaggio del clan di appartenenza e sono state confermate nei racconti dei collaboratori di giustizia, tra cui Gaspare Spatuzza: quest'ultimo disse di essere stato inviato a Roma con lo scopo di eliminarli, compito al quale rinunciò dopo aver capito che “avevano il paese di Ostia tra le mani”⁽³⁵⁾. I secondi, invece, costruirono progressivamente la propria posizione e il proprio prestigio: Carmine Fasciani, il capostipite, subì le prime condanne già negli anni Ottanta, ma secondo la Procura fu solo nel decennio successivo⁽³⁶⁾ che il clan compì un salto di qualità dal punto di vista criminale, potendo da allora in poi essere considerato propriamente mafioso.

A partire dal 2004 anche gli Spada, fino ad allora manovalanza al servizio degli altri gruppi, diedero segno di volere salire nella gerarchia del crimine. Si tratta in questo caso di una famiglia sinti, imparentata con i più noti Casamonica, da tempo stanziata nell'area di Nuova Ostia, quando questa era ancora controllata dagli epigoni della Banda della Magliana. Secondo recenti indagini⁽³⁷⁾, l'influenza sulla zona è stata conquistata attraverso numerose azioni di intimidazione violenta, ma anche grazie a strategie matrimoniali che hanno suggellato l'alleanza del clan con soggetti un tempo appartenenti, con ruoli direttivi, proprio alla Banda⁽³⁸⁾.

Il definitivo passaggio nella scala di potere venne però sancito nel 2011 con l'omicidio - per strada e in pieno giorno - dei due capi clan avversari, “Baficchio e Sorcanera”, eredi dell'esperienza di Selis.

Gli stessi Fasciani, dopo questa prova di forza, ritennero più utile e conveniente allearsi con gli Spada, per controllare e non subire la loro progressiva crescita. Tale accordo ha dunque portato a una divisione del territorio (favorevole ai Fasciani) nel cui ambito esercitare l'usura e praticare le estorsioni⁽³⁹⁾.

(33) Federica ANGELI, *Il mondo di sotto*, Castelvecchi, Roma, 2016, pag. 115.

(34) In base a quanto emerso nell'ambito dell'operazione *Zama* del 1998.

(35) Tribunale di Roma, 2014. *Ordinanza di custodia cautelare a carico di Fasciani Carmine*, n. 845/2014, pag. 80.

(36) Ilaria CALÒ, sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, intervento durante il seminario *Le mani sulla città. Come le mafie si spartiscono Roma*, Roma, 21 marzo 2018.

(37) Tribunale di Roma. 2018, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Spada Carmine+38*, n. 47412/2015.

(38) Tra cui il già citato Roberto Pergola, che guidò il gruppo per un periodo, insieme a Emidio Salomone.

(39) Così racconta il collaboratore di giustizia Sebastiano Cassia, Tribunale di Roma. 2018, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Spada Carmine+38*, n. 47412/2015, pag. 24.

Nonostante il prestigio criminale degli Spada sia tuttora inferiore a quello degli alleati⁽⁴⁰⁾, le indagini che hanno colpito questi ultimi dal 2013 in poi⁽⁴¹⁾ hanno però permesso al clan sinti di accrescere i propri spazi di potere⁽⁴²⁾. Le regole alla base della convivenza tra i diversi gruppi sono state nel tempo messe in discussione. Di fatto i vari clan hanno operato per anni negli stessi settori⁽⁴³⁾, fino a quando alcuni attentati ai Triassi, a opera di soggetti vicini alla Banda della Magliana, attirarono le attenzioni delle Forze dell'Ordine.

Queste ultime, attraverso intercettazioni ambientali operate a carico del clan siciliano, vennero a conoscenza di gran parte delle dinamiche criminali del litorale. Per le gravi imprudenze loro imputate nell'occasione, ai Triassi venne imposta una pace punitiva, che li escluse da molti settori di attività (quali il traffico di stupefacenti e le estorsioni) lasciando loro solo il traffico di armi. La pace, armata e sempre rinegoziabile, prevede anche un controllo concordato delle azioni violente. A far da garante Francesco D'Agati, vecchio esponente di Cosa nostra⁽⁴⁴⁾, mentre gli altri contraenti furono Carmine Fasciani e Michele Senese⁽⁴⁵⁾, quest'ultimo vero promotore della proposta. Non si giunse, quindi, a una classica spartizione del territorio, ma - piuttosto - a una divisione delle attività economiche: "No, la zona non è sotto controllo. Non siamo a Palermo. La zona qua... chiunque lavora. Carmine⁽⁴⁶⁾ lavora, quello⁽⁴⁷⁾ lavora, lavorano tutti e fanno soldi... E noi qui facciamo i bravi" spiegava Vincenzo Triassi intercettato in un'indagine successiva⁽⁴⁸⁾.

La pace ottenne effetti evidenti, come racconta un imprenditore ostiense a un amico "Perché hai visto si sono messi tutti d'accordo, zingari e malavita e i politici si sono messi tutti d'accordo, nessuno deve fare niente se no prima ogni giorno c'era un omicidio"⁽⁴⁹⁾.

(40) Lo dimostra anche il fatto che durante la carcerazione del capo clan Carmine Fasciani, gli Spada gli facessero pervenire ogni mese duecento euro (Tribunale di Roma. 2018, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Spada Carmine+38*, n. 47412/2015).

(41) In particolare, *Nuova Alba* nel 2013 e *Tramonto* nel 2014.

(42) Almeno fino all'operazione *Eclissi* che nel gennaio 2018 ha condotto in carcere i vertici della famiglia.

(43) Nello specifico: usura, narcotraffico, gestione di attività commerciali, in particolare legate alla settore della balneazione.

(44) Francesco D'Agati è fratello dell'ex capo del mandamento di Villabate ed è da tempo residente a Ostia.

(45) Michele Senese è capo dei già citati "napoletani della Tuscolana" ed è indicato nell'ormai celebre articolo di Lirio Abbate come uno dei quattro "Re di Roma" (Lirio ABATE, *I quattro re di Roma*, L'ESPRESSO, Roma, 12 dicembre 2012).

(46) Si tratta di Carmine Fasciani.

(47) Si tratta di Michele Senese.

(48) Tribunale di Roma. 2015, *Sommario ragionato delle conclusioni del pubblico ministero*, 54911/12, pag. 14.

(49) Tribunale di Roma. 2018, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Spada Carmine+38*, n. 47412/2015, pag. 49.

La situazione attuale è ovviamente in evoluzione⁽⁵⁰⁾, ma nonostante gli equilibri siano stati colpiti dai numerosi arresti che hanno coinvolto tutti i clan, lo schema di pace risulta ancora in vigore.

Nel frattempo l'influenza complessiva della "Mafia Litorale"⁽⁵¹⁾ all'interno della vita politica del territorio ha portato a un nuovo scioglimento del Municipio, questa volta per mafia, nel 2015⁽⁵²⁾, interrompendo un importante tentativo di risanamento svolto dall'ex magistrato Alfonso Sabella⁽⁵³⁾, all'epoca assessore alla Legalità del Comune di Roma con delega proprio al X Municipio.

Nello *Schema 1* sono sintetizzate le fasi storiche appena descritte, mettendo in relazione le differenti evoluzioni criminali con alcuni fattori ambientali che possono aver favorito o ostacolato l'avanzata dei clan.

<i>Schema 1</i>			
Lo sviluppo degli scenari criminali			
<i>Periodo</i>	<i>Clan dominante</i>	<i>Opportunità ambientali</i>	<i>Fattori sfavorevoli</i>
Anni Settanta	Banda della Magliana	Spostamento "abbaraccati"	
Anni Ottanta	Banda della Magliana		
Anni Novanta	Fasciani, Triassi	Progetto <i>waterfront</i> (economia del mare)	Scioglimento Municipio
Anni 2000	Fasciani, Triassi	Porto di Ostia (aumento dei traffici)	
Anni 2010	Fasciani, Spada	Maggiore autonomia amministrativa	Riorganizzazione della Procura Sabella commissario Scioglimento Municipio

(50) Le ultime indagini testimoniano infatti l'avanzamento del gruppo camorristico guidato da Marco Esposito, detto "Barboncino", che un tempo riscuoteva il pizzo per gli altri clan.

(51) Nando DALLA CHIESA, *Il Mare. Storie di acqua e mafia*, in *BIBLOS*, 2016, n. 2, Università de Coimbra, Coimbra University Press, pagg. 127-140.

(52) Sebbene il presidente del Municipio sia stato arrestato all'interno di uno dei filoni di inchiesta legati al processo Mafia Capitale, il motivo dello scioglimento risiede, in realtà, nelle diffuse e salde relazioni che i clan coltivavano in particolare con alcuni dirigenti. Queste erano particolarmente utili per ottenere informazioni in merito alle famiglie in difficoltà alle quali proporre "l'acquisto" di una casa popolare, ma soprattutto per l'accesso alle spiagge.

(53) Sabella è un importante magistrato antimafia, con importanti incarichi anche a Palermo, che in qualità di assessore alla Legalità della giunta Marino aveva ricevuto dal sindaco la delega al X Municipio, dopo le dimissioni del presidente del Municipio, poi indagato in uno dei filoni di Mafia Capitale.

4. Le attività economiche

Anche dal punto di vista dell'infiltrazione nell'economia (legale e illegale), il caso di Ostia presenta alcune rilevanti peculiarità, che lo caratterizzano rispetto a quelli più studiati del Centro-Nord.

Fondamentalmente gli interessi dei clan si sono storicamente concentrati su alcune tra le più tradizionali attività illecite e, come già sottolineato, sul reinvestimento nell'economia del mare.

Il primo carattere distintivo è rappresentato dalla forma che vi assume la cosiddetta accumulazione originaria, che qui vede affiancarsi al traffico di droga - usualmente una delle prime attività svolte dai clan "in trasferta"⁽⁵⁴⁾, almeno dopo la fase dei sequestri di persona - anche l'usura, che può essere probabilmente considerata il cuore dell'economia illegale dei clan autoctoni nell'intera città.

Si tratta di un'attività che ha classicamente una duplice valenza,⁽⁵⁵⁾ confermata dai collaboratori che hanno raccontato le dinamiche criminali di questo territorio⁽⁵⁶⁾: poiché da una parte è fonte di profitti illeciti, moltiplicati dalla crisi economica, dall'altra costituisce uno strumento di ingresso nelle attività legali, in particolare commercio e ristorazione.

A Ostia, sembra di poter dire, costituisce il principale strumento di ingresso. E anche in tal senso vi è una peculiarità, dal momento che questo ruolo-ponte verso l'economia legale viene svolto altrove più frequentemente dal riciclaggio legato al narcotraffico⁽⁵⁷⁾.

I proventi vengono poi reinvestiti innanzitutto nel traffico di stupefacenti⁽⁵⁸⁾, specialmente di cocaina, gestito all'ingrosso dai Fasciani, ovvero l'unico tra i clan ostiensi a disporre oggi - secondo le indagini - di autonomi canali di approvvigionamento all'estero.

Diffuso, pur se non capillare, è anche il fenomeno del pizzo⁽⁵⁹⁾ (in particolare

(54) Nando DALLA CHIESA, *La convergenza*, Melampo, Milano, 2010.

(55) Si veda ad esempio Enzo FANTÒ, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Dedalo, Bari, 1999.

(56) Tribunale di Roma. 2015, *Sommario ragionato delle conclusioni del pubblico ministero*, n. 54911/12, pag. 131.

(57) Nando DALLA CHIESA, intervento durante il seminario "Mafia capitale", Milano, 22 marzo 2016.

(58) Su Ostia sono i Fasciani ad avere il monopolio della cocaina, il cui spaccio è poi gestito da tutti i gruppi, a eccezione, come si è visto, dei Triassi.

(59) Giuseppe PIGNATONE, Michele PRESTIPINO, *Le mafie su Roma, la mafia di Roma*, in E. CICONTE, F. FORGIONE, I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2015, vol. III, pagg. 95-130.

a danno dei concessionari degli stabilimenti balneari⁽⁶⁰⁾ che - stando alle indagini e anche alle interviste svolte - è andato assumendo nel tempo forme diverse.

Come sempre più spesso accade anche in altri contesti, la classica richiesta di denaro, giustificata con la formula “i soldi per le creature”⁽⁶¹⁾, viene crescentemente affiancata dall'imposizione di prodotti, in particolare nel caso delle *videoslot*⁽⁶²⁾ (“O metti le mie o mi dai duemila euro al mese”⁽⁶³⁾ dice uno dei Fasciani al titolare di un bar), o di servizi terzi, come con la segnalazione della ditta a cui rivolgersi in caso di lavori.

Sono stati inoltre scoperti casi di proprietari costretti ad assumere soggetti vicini ai clan, ad esempio per il servizio di *security*.

Spesso è la stessa usura a sfociare nell'imposizione di un pizzo davanti all'insolvenza del debitore. Gli imprenditori quasi sempre cedono alla richiesta, senza rivolgersi alle Forze dell'ordine: sono pochissimi i casi di denunce.

L'omertà è dovuta ovviamente alla paura di ritorsioni, che non sono solo minacciate, come mostrano i numerosi incendi che hanno colpito gli stabilimenti negli ultimi anni, ma in alcuni casi risponde anche a un calcolo preciso⁽⁶⁴⁾: infatti, in un'area ristretta che vede la concorrenza di gruppi diversi, la corresponsione di un pizzo torna ad assumere la classica funzione di una garanzia di protezione.

La dazione mensile rappresenta, così, quasi un “investimento per il futuro”⁽⁶⁵⁾, con gli imprenditori che arrivano a scegliere il clan a cui versarlo sulla base di soggettive valutazioni di affidabilità, ad esempio per il recupero della refurtiva in caso di furto⁽⁶⁶⁾ (*Schema 2*).

(60) Come dimostrano anche i numerosi incendi che li colpiscono, nel silenzio delle vittime.

(61) Tribunale di Roma. 2018, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Spada Carmine+38*, n. 47412/2015, pag. 116.


(62) In base a quanto emerso dalle indagini (*Nuova Alba e Eclissi*) i Fasciani, in particolare, erano proprietari di una concessionaria, mentre gli Spada imponevano una macchinetta loro, scollegata dai monopoli di Stato, ogni due macchinette affittate.

(63) Tribunale di Roma. 2015, *Sommario ragionato delle conclusioni del pubblico ministero*, n. 54911/12, pag. 125.

(64) Si fa qui riferimento ad alcuni elementi del meccanismo dell'attrazione fatale, NANDO DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, Cavallotti University Press, Milano, 2012.

(65) ILARIA CALÒ, sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, intervento durante il seminario *Le mani sulla città. Come le mafie si spartiscono Roma*, Roma, 21 marzo 2018.

(66) Tribunale di Roma. 2018, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Spada Carmine+38*, n. 47412/2015, pag. 51.

<i>Schema 2</i>		
Forme e servizi del pizzo		
<i>Le forme del pizzo</i>		<i>I "servizi" offerti</i>
1) Richiesta di denaro 2) Imposizione di servizi o prodotti 3) Obbligo di assunzione di personale		1) Protezione verso altri clan 2) Recupero refurtiva 3) Risorse militari

Spicca, infine, tra le attività illecite il racket delle case popolari, settore di investimento peculiare della criminalità romana. Si tratta di un'attività legata alle esigenze specifiche del contesto locale: in una città in perenne emergenza abitativa, infatti, il controllo degli accessi alle abitazioni rappresenta un importante strumento di accrescimento del consenso, nonché di controllo del territorio. A Ostia tutti i gruppi criminali gestiscono (o hanno gestito) delle palazzine e ne "vendono" l'accesso attraverso un tariffario basato sulla metratura dell'appartamento. Quello che si ottiene, in cambio di cifre anche consistenti, è il "servizio" di sostituzione della serratura blindata, anche se si tratta intuitivamente di un possesso del tutto aleatorio⁽⁶⁷⁾.

Rispetto a quanto è emerso dagli studi e dalle indagini realizzati su altri casi centro-settentrionali, si riscontrano importanti differenze sia nelle forme dell'economia illegale sia, ancor più, nelle forme dell'economia "legale". A Ostia i clan non sembrano avere interessi nelle costruzioni e nei lavori pubblici, che al Nord rappresentano, invece, settori chiave di investimento⁽⁶⁸⁾, al punto di sostituire parzialmente, secondo alcuni studi⁽⁶⁹⁾, il traffico di droga come "punta di diamante"⁽⁷⁰⁾ del business mafioso. E questo nonostante il quartiere sia stato negli anni oggetto di rilevanti modifiche urbanistiche e di diverse speculazioni edilizie. I clan ostiensi sembrano, piuttosto, interessati principalmente alle attività legate al commercio e al settore della ricettività turistica (in particolare bar, ristoranti⁽⁷¹⁾ e lidi balneari⁽⁷²⁾).

(67) L'appartamento potrebbe infatti essere sottratto all'inquilino in qualsiasi momento in caso di controlli.

(68) Si veda CROSS, *Secondo rapporto sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, 2015, Università degli Studi di Milano, ora in ora allegato in *RELAZIONE CONCLUSIVA* della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere (XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 38), Roma, 2018.

(69) CROSS, *op. cit.*

(70) NANDO DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord*, *op. cit.*, pag. 113.

(71) Per l'importanza anche strategica dell'investimento in bar e ristoranti si rimanda a Ilaria MELI, *La geografia degli incontri di 'ndrangbeta in Lombardia*, in *POLIS*, Il Mulino, Bologna, 2015, n. 3, pagg. 391-416.

(72) Su settantuno concessioni balneari, almeno venti risultano negli anni in affari o direttamente gestite dai clan del litorale.

Un settore particolare di investimento da segnalare a parte per la sua significatività - oggi appannaggio della famiglia Spada, un tempo della Banda della Magliana - è poi senz'altro lo sport.

Il settore, va ricordato, riscuote un interesse crescente tra le organizzazioni mafiose⁽⁷³⁾, le quali (come va emergendo in tutta Italia) scelgono soprattutto di investire in squadre di calcio.

Gli Spada, invece, hanno preferito aprire palestre. Il gruppo sinti⁽⁷⁴⁾ è noto per l'attività pugilistica, sulla quale ha costruito anche parte della propria reputazione e forza di intimidazione. Nelle strutture aperte nella zona di Nuova Ostia, le famiglie in difficoltà venivano agevolate proponendo iscrizioni anche gratuite⁽⁷⁵⁾. Tale attività ha rappresentato un importante strumento di costruzione del consenso sociale, arrivando a rappresentare per alcuni abitanti del quartiere che hanno manifestato contro la sua chiusura⁽⁷⁶⁾, un vero e proprio "servizio sociale"⁽⁷⁷⁾.

Resta infine, come anticipato, il settore turistico-balneare. Se usuale è il reinvestimento dei profitti illeciti negli esercizi commerciali, assai più specifica, anche se ormai incipiente in diverse aree turistiche, è la tendenza a inserirsi nel settore dei lidi balneari.

Data l'importanza che riveste localmente il fenomeno per l'economia e il prestigio dei clan e per le loro opportunità di incontro con l'area grigia, vi si dedicherà un'attenzione teorica nel prossimo paragrafo. Qui basterà sottolineare che a Ostia il settore è fortemente segnato dalla presenza criminale, sia per effetto di una intensa attività estorsiva sia per effetto di una gestione diretta di alcuni chioschi o stabilimenti da parte dei clan.

Lo *Schema 3*⁽⁷⁸⁾ sintetizza a questo punto le diverse attività economiche - "legali" e illegali - condotte dalle famiglie Fasciani e Spada⁽⁷⁹⁾, cercando di mettere in luce i molteplici vantaggi che ciascuna di esse ne trae.

(73) Nando DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord*, *op. cit.*

(74) Ancor di più i cugini Casamonica, tra i quali c'è stato anche un olimpionico.

(75) La gratuità per le famiglie in difficoltà era sponsorizzata sulla pagina Facebook dell'attività.

(76) L'attività è stata chiusa a seguito di controlli e riaperta con nomi e in locali diversi.

(77) Federica ANGELI, *Il mondo di sotto*, *op. cit.*, pag. 227.

(78) Riprendendo (sulla base delle risultanze delle indagini e delle interviste svolte) la tabella presentata in merito ai vantaggi ottenuti dalla 'ndrangheta grazie agli investimenti nell'economia legale nelle regioni a non tradizionale presenza mafiosa in Nando DALLA CHIESA, *Passaggio a Nord*, *op. cit.*, pag. 109.

(79) Queste risultano essere quelle maggiormente disvelate dalle indagini e quindi meglio note per tipo di investimento e *modus operandi*.

Schema 3

	<i>Attività</i>	<i>Funzioni/vantaggi</i>			
<i>Illegali</i>	<i>Pizzo/estorsioni</i>	Aumento potere (vs altri clan)	Controllo territorio	Guadagni (cassa per stipendi)	
	<i>Usura</i>	Acquisizione attività commerciali	Controllo territorio	Profitto usurario	
	<i>Traffico di stupefacenti</i>	Allargamento base criminale	Consenso	Networking	Profitti illeciti (di tipo imprenditoriale)
	<i>Racket case popolari</i>	Consenso	Controllo territorio	Guadagni	
<i>Legali</i>	<i>Gioco d'azzardo</i>	Controllo territorio	Informazioni e relazioni	Profitti illeciti collaterali	
	<i>Sport</i>	Consenso sociale	Ruolo sociale (boxe)		
	<i>Bar e ristorazione</i>	Consenso sociale	Informazioni e relazioni	Riciclaggio	Riconoscibilità sociale
	<i>Appalti pubblici (Lidi balneari)</i>	Consenso elitario (e di media borghesia)	Networking	Prestigio e riconoscibilità sociale	Riciclaggio

Come si può evincere, i vantaggi ricavati da ogni attività superano il mero profitto economico, garantendo un ventaglio di risorse quantitativamente e qualitativamente diverse, comprese quelle immateriali, fondamentali per consolidare il potere sul territorio. A differenza di altri contesti, nessuna attività viene gestita ricorrendo a metodi particolarmente sofisticati. Nonostante ciò, molte di esse necessitano di (e sono state favorite da) una rete di professionisti compiacenti, tra cui notai, commercialisti e direttori di banca⁽⁸⁰⁾.

Il network delle relazioni viene comunque soprattutto favorito dalla gestione di lidi balneari di prestigio. L'“affaccio sul mare” che quasi tutti i clan hanno ricercato - e ottenuto - ha permesso ad alcuni, ma in particolare ai Fasciani (tramite la gestione dello stabilimento “Village”, oggi affidato a un amministratore giudiziario), la creazione di cordiali frequentazioni con membri delle élite sociali ed economiche locali in un “clima di complice benevolenza”⁽⁸¹⁾.

(80) Tribunale di Roma. 2015, *Sommario ragionato delle conclusioni del pubblico ministero*, n. 54911/12, pag. 311.

(81) Tribunale di Roma. 2014, *Ordinanza di custodia cautelare a carico di Fasciani Carmine+3*, n. 845/2014, pag. 83.

5. Il Mare. Quando la zona grigia si tinge di blu

Quelle fin qui viste sembrano indicazioni di ricerca di un certo rilievo. Può dunque essere interessante provare ora a collocarle in un sintetico quadro di riflessioni teoriche.

La storia della mafia è fondamentalmente storia di terra. Per quanto ci si industri a individuare i cambiamenti che hanno alterato le fattezze del fenomeno nei decenni, o a cercare le discontinuità tra mafie vecchie e mafie nuove, si impone in effetti agli occhi dello studioso un dato costante e incontrovertibile: il ruolo centrale della terra nelle logiche di esercizio del potere e di accumulazione di ricchezze da parte delle organizzazioni mafiose.

La terra come territorio, anzitutto, ossia come oggetto della contesa con lo Stato. Una contesa che prima di avvenire nella politica o nelle regole del mercato o nell'amministrazione della giustizia, si realizza proprio sul suolo fisico, non importa se fertile o accidentato, scosceso o pianeggiante. Lì sta la fonte del diritto, dell'ordinamento giuridico alternativo (e complementare) teorizzato da Santi Romano⁽⁸²⁾.

Ma anche la terra come affare, come fonte di ricchezza, generatrice ininterrotta di opportunità da sfruttare. Che sia il latifondo, luogo di conflitto mascherato con la vecchia aristocrazia e al tempo stesso di conflitto aperto, feroce, con il movimento contadino. O che sia la terra delle città in espansione, dei processi di urbanizzazione selvaggia del secondo dopoguerra; quella del sacco edilizio palermitano, per intendersi, dei piani regolatori disegnati a colpi di righelli, di votazioni notturne e di tritolo. O che sia, ancora, la materia prima della fondamentale, irrinunciabile, attività imprenditoriale monopolizzata dalle imprese mafiose nel ciclo edilizio, quella - appunto - del movimento terra, cavallo di Troia per dilagare a Nord⁽⁸³⁾.

(82) SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Spoerri, Pisa, 1918.

(83) Basti qui ricordare i risultati di alcune ricerche: ROCCO SCIARRONE, *Mafie vecchie e mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, cap V; FEDERICO VARESE, *Mafie in movimento*, Einaudi, 2011, cap. III; NANDO DALLA CHIESA, MARTINA PANZARASA, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino 2012; NANDO DALLA CHIESA, FEDERICA CABRAS, *La 'ndrangheta a Reggio Emilia. Un caso di conquista dal basso*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, anno LXV, n.3, pagg. 7-30; FEDERICA CABRAS, *Nuovi territori di 'ndrangheta. Il caso di Reggio Emilia*, in *RIVISTA DI STUDI E RICERCHE SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA*, 2018, vol. 4, n. 1, pagg. 30-46; si veda anche CROSS, *Secondo rapporto sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, 2015, Università degli Studi di Milano, ora in ora allegato in Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere (XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 38), Roma, 2018.

O che sia infine quella da smuovere e trasportare per realizzare il grande business scoperto a fine secolo dalla camorra e poi diventato (di nuovo) appannaggio della ‘ndrangheta, lo smaltimento dei rifiuti⁽⁸⁴⁾.

Terra comunque. Ed è esattamente su di essa che si stringono - anche - i rapporti con le imprese formalmente legali, allorché queste ultime realizzano partnership ambigue con le imprese mafiose o si mettono al loro servizio, o vi si rivolgono per chiederne i preziosi servizi a basso costo. Non solo terra e mafia, dunque. Ma, anche, terra e zona grigia. Con quest’ultima che si annerisce quando i soggetti che la popolano siano dediti consapevolmente e sistematicamente allo svolgimento di attività criminose⁽⁸⁵⁾.

Ebbene, nella vicenda di Ostia questa centralità della terra sembra defilarsi, anche se non scompare del tutto. Viene confermato il rapporto dei clan, nella loro successione storica, con il territorio. Il quale, con le sue agglomerazioni e precarietà abitative, li nutre, quasi li evoca. Vi si sottomette e li protegge. Riconosce loro la giurisdizione a cui lo Stato abdica. Ma, ecco il tema, i clan non accumulano ricchezze dettando i piani regolatori, che anzi storicamente precedono la loro ascesa; non si impegnano nell’edilizia, non governano il ciclo del cemento; e neppure gestiscono lo smaltimento dei rifiuti. Nemmeno immaginano opere pubbliche grandi o piccole per le proprie imprese. Fanno di Ostia un grande mercato di stupefacenti a cielo aperto, al punto da attrarre letteratura e cinematografia⁽⁸⁶⁾.

Praticano estorsioni e usura. E lo stesso controllo del territorio, inteso come fonte di profitti o di relazioni sociali, come banco di prova del potere, si esalta su una risorsa che non è la terra ma è il mare. Il mare, con la sua dimensione fascinatrice, con il ruolo simbolico che gioca nell’immaginario romano dei consumi di massa.

È il mitico “affaccio sul mare” della capitale d’Italia a costituire il fondamento della loro “missione”. Ed è la capacità di controllo dell’accesso all’acqua, delle spiagge, a fondare la loro legittimazione sociale. Sul mare si architettano, qui sì, specifici “piani regolatori”.

(84) Sul tema è paradigmatico il materiale raccolto da MARTA CHIAVARI in *La quinta mafia*, Ponte alle Grazie, Milano, 2011.

(85) Sull’opportunità di non utilizzare il concetto di zona grigia di fronte a fenomeni di criminalità economica non mafiosa (rientranti piuttosto a pieno titolo nella *black economy*), si veda recentemente MAURIZIO CATINO, *Colletti bianchi e mafie. Le relazioni pericolose nell’economia del Nord Italia*, in *Stato e mercato*, 1, aprile 2018, pagg. 149-187. L’Autore ha ulteriormente sviluppato questa tesi nell’ambito della lezione tenuta presso il Dottorato in Studi sulla criminalità organizzata dell’Università degli Studi di Milano il 2 luglio 2018.

(86) Si veda per tutti il bellissimo film (vincitore del premio David di Donatello 2016), *Non essere cattivo*, di CLAUDIO CALIGARI, ambientato appunto a Ostia.

Sul mare i clan portano e impongono il loro ordine, a beneficio di chi sfrutta l'oro blu attraverso un sistema collaudato e perfettamente efficiente di illegalità e di violazione delle norme. Perciò si adatta loro la definizione su usata di "Mafia litorale"⁽⁸⁷⁾.

Introducono nella nomenclatura scientifica del crimine organizzato una nuova identità, la "mafia dell'acqua", che si accompagna e socialmente si sostituisce a quella della terra. Non si tratta della mafia che controllava l'acqua vitale per le campagne e per le popolazioni combattuta da Danilo Dolci⁽⁸⁸⁾, né di pirateria, né di controllo illegale delle attività di pesca. Ma di partecipazione attiva e di immissione del metodo mafioso in un progetto affaristico che si sviluppa impunemente attraverso le pratiche già ricordate:

- l'assoluta privatizzazione di un grande bene pubblico;
- la recinzione di risorse demaniali attraverso chilometri di barriere impenetrabili anche alla vista;
- l'imposizione di balzelli illegali a chi chieda l'accesso alla battigia;
- l'edificazione abusiva di strutture in muratura;
- la pratica sfrontata dell'evasione fiscale all'interno degli stabilimenti, di giorno e di sera.

La spina dorsale del progetto affaristico sono naturalmente gli imprenditori balneari, intesi come soggetto collettivo, titolari delle competenze e delle relazioni necessarie alla sua realizzazione. Durante il suo assessorato romano il magistrato Alfonso Sabella li ha definiti i "campieri del mare"⁽⁸⁹⁾: "Il potere economico sul lido", ha scritto, "è dei balneari, una moderna versione dei campieri siciliani. Come i balneari gestiscono le spiagge per conto di uno Stato distratto, i campieri gestivano le terre per conto di pavidì feudatari." Non è in proposito senza significato che lo stesso presidente della Federbalneari (il primo sindacato dei balneari di Ostia), Renato Papagni, sia stato arrestato per abusi compiuti sul proprio lido, lo stabilimento "Le Dune" e che egli abbia - come ingegnere - firmato la maggior parte delle planimetrie degli stabilimenti, approvate dal Municipio⁽⁹⁰⁾.

(87) NANDO DALLA CHIESA, *Il Mare. Storie di acqua e mafia*, in *BIBLOS*, 2016, n. 2, Universidade de Coimbra, Coimbra University Press, pagg. 127-140.

(88) DANILO DOLCI, *Banditi a Partinico*, Laterza, Bari, 1955 (dal 2009 Sellerio, Palermo). Si veda anche *Il potere e l'acqua*, Melampo, Milano, 2009 (postfazione di VINCENZO CONSOLO).

(89) ALFONSO SABELLA, *Liberiamo il mare di Roma*, *L'UNITÀ*, 5 agosto 2015.

(90) Renato Papagni risulta per questo attualmente indagato insieme a Franco Nocera, funzionario del municipio (ex responsabile dell'ufficio tecnico dell'edilizia privata del X municipio), accusato di falso e favoreggiamento (LORENZO D'ALBERGO, GIUSEPPE SCARPA, *Ostia, abusi in spiaggia: Papagni a processo col funzionario che lo autorizzò*, *LA REPUBBLICA*, 6 febbraio 2018).

A questo progetto, sia chiaro, i clan partecipano a titolo diretto. Tutti i maggiori clan hanno puntato ad acquisire il controllo o la proprietà di almeno un lido. I Fasciani, come detto, hanno gestito il “Village”, verso cui hanno dimostrato di nutrire un interesse strategico, se è vero che non si sono arresi nemmeno al suo sequestro, rientrandovi per ben due volte attraverso società intestate a prestanome. Mentre gli Spada hanno acquisito la gestione del lido “Orsa Maggiore” mimetizzandosi in una anomala società di cui facevano parte il cognato di Armando Spada, la moglie di un ex ufficiale della Marina e il fratello di un allora consigliere municipale⁽⁹¹⁾.

Una partecipazione imprenditoriale, dunque. Ma soprattutto una partecipazione di potere, nel senso che i clan hanno offerto la loro forza di persuasione e dissuasione all’intero sistema, alle complessive esigenze di quella cittadella turistico-balneare che nella sua illegalità finiva per essere comunque il volto presentabile e mondano di Ostia, monumento alla sua “buona società” e al suo spirito d’impresa. Se i clan si fossero “limitati” a spartirsi pacificamente o conflittualmente i traffici di droga, essi non avrebbero acquisito la legittimazione sociale di cui sono comunque arrivati a godere prima del noto incidente televisivo.

Non avrebbero avuto modo di costruire progressivamente relazioni di convivenza e buon vicinato⁽⁹²⁾ con la parte più potente dell’imprenditoria locale, appunto gli imprenditori balneari. E non avrebbero beneficiato dell’ideologia difensiva dietro cui hanno potuto per anni ripararsi, secondo la quale “a Ostia la mafia non esiste”, alimentata e condivisa da organizzazioni di categoria, stampa locale, e associazioni varie.

(91) Da notare che tale lido era gestito in precedenza da un’altra società, esclusa dallo stabilimento con motivazioni pretestuose dall’allora dirigente dell’Ufficio tecnico del X Municipio. (Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare, 2013, n. 54911/12, pag. 23). Più esattamente la decisione era stata presa dal dirigente dell’Ufficio tecnico e UOAL (Unità Organizzativa Ambiente e Litorale) del X Municipio, al quale gli Spada si erano in precedenza rivolti chiedendo, in realtà, un chiosco (“Ce de devi da’ er chiosco di quelli che avemo ammazzato noi”, citato in FEDERICA ANGELI, *A mano disarmata, cit.*, pag. 13 e pag. 17), come dimostrato dall’inchiesta “Cosa nostra beach” del 2014. Allo stato, tutti i protagonisti della vicenda sono sotto processo. Che dietro la proprietà ci fossero gli Spada è stato raccontato dalla giornalista Federica Angeli, recatasi allo stabilimento con due cameramen, e minacciata nel frangente da Armando Spada (FEDERICA ANGELI, *op. cit.*, pag. 29).

(92) L’espressione “buon vicinato” non indica necessariamente una frequentazione diretta. Ma una disposizione ad agire entro una medesima - seppur ampia - sfera di rapporti, che può portare per più strade all’incontro diretto. In proposito si ricordano le relazioni del patron del Porto Mauro Balini (la cui famiglia gestisce alcuni stabilimenti, cfr. Commissione Parlamentare Antimafia, Relazione conclusiva, 2018, pag. 130) con il narcotrafficante Cleto de Maria (Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare, 2013, n. 54911/12) o il ruolo di intermediario che Renato Papagni avrebbe svolto per conto di Carmine Fasciani con il Dipartimento IX del Comune di Roma, secondo un’informativa della Capitaneria di Porto (GIORGIO MOTTOLA, *Gli ostiaggi, REPORT*, RaiTre, 7 maggio 2018).

Il sistema balneare è stato la loro scommessa e la loro risorsa cosmetica. Sicché è questo sistema (che è cosa diversa dalla spinta delle organizzazioni mafiose a entrare nel settore balneare in alcune riviere strategiche⁽⁹³⁾) a giocare un ruolo centrale nella elaborazione dei rapporti di contiguità tra clan, imprenditori e amministratori. Ammesso che l'area in cui questi rapporti di contiguità si sono sviluppati possa essere definita grigia, si può, pensando ai riflessi del preziosissimo mare, sostenere con buone ragioni che si sia trattato di un'area grigio-blu.

Nel suo perimetro si sono incontrati e hanno cucito alleanze a geometria variabile (non dichiarate ma assai efficaci sul piano operativo) almeno cinque categorie di soggetti: gli esponenti di maggior prestigio dei clan, gli imprenditori del mare, pubblici amministratori di Ostia, professionisti - specie nella veste di consulenti -, e anche esponenti infedeli, magari in pensione, di altre pubbliche autorità⁽⁹⁴⁾.

Il basso grado di inconsapevolezza di questi attori circa il sistema di interessi rappresentato e circa il senso oggettivo dei propri comportamenti li spinge però ineluttabilmente, almeno in una prospettiva etico-culturale, verso il cerchio esterno della zona grigia, in un'area che può essere meglio definita di confine tra *grey economy* e *black economy*.

6. Conclusioni. Ostia: un caso locale, un caso nazionale

Possiamo ora trasferire queste riflessioni all'interno di una sintesi comparativa che ci aiuti a collocare meglio il caso di Ostia nel panorama nazionale e a farne anche un nuovo punto di osservazione per gli studi sul fenomeno mafioso. La premessa è che nella fattispecie non vi è alcun dubbio che si tratti di mafia. Molte sono state le resistenze a riconoscerlo, pure in sede giudiziaria, per via di inadeguati apparati conoscitivi e anche per il consueto pregiudizio che "qui la mafia non esiste".

Si tratta di un pregiudizio che, bisogna dirlo, in Italia non ha risparmiato alcuna città, a partire da Palermo. E che anche a Ostia, come in molte altre aree cosiddette "non tradizionali", si è fondato sull'idea che il fenomeno mafioso avesse delle sue antiche e specifiche forme di manifestazione.

(93) CROSS, *Secondo rapporto sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, cit., cap. 5.

(94) Già si è detto della coniuge di un ex ufficiale della Marina. Ma va ricordato anche il caso di un ex commissario di polizia, il quale favoriva - secondo l'accusa - gli Spada (AA.VV., *Ostia: falso e corruzione, a processo ex commissario. In manette altro aggressore del reporter*, IL CORRIERE DELLA SERA, 30 novembre 2017).

Quelle e non altre. Da cui l'orientamento, che nella amministrazione della giustizia si fa paradossale, ad anteporre la tradizionale definizione storico-sociologica di mafia alla definizione, assai più generale ed elastica, stabilita dal diritto: quella cioè tracciata dall'articolo 416-*bis*, che prevede - per riconoscere l'associazione mafiosa - esclusivamente l'esistenza di intimidazione, omertà e assoggettamento, senza riferimento alcuno a riti di affiliazione, dinastie storiche o codici particolari.

Ebbene, che a Ostia si sia realizzato appunto un clima di intimidazione, omertà e assoggettamento nei confronti di pezzi consistenti della comunità appare evidente dalle ricostruzioni investigative citate in queste pagine, oltre che dalla estrema reticenza dei testimoni in sede processuale o dalla rinuncia delle vittime a costituirsi parti civili. Ma va anche aggiunto che nei fatti è stato pure verificato il ricorrere dei più esigenti requisiti del modello sociologico: controllo del territorio, rapporti di dipendenza personali, esercizio della violenza nella regolazione dei conflitti, rapporti organici con la dimensione politica⁽⁹⁵⁾.

D'altronde, come detto, vi è tutta una storia locale a spiegare questi caratteri. Nel senso che le prime forme di criminalità organizzata ostiensi si sono costituite proprio intorno a esponenti del tradizionale modello mafioso, i Triassi, legati a una delle famiglie siciliane allora più potenti al mondo, quella dei Caruana-Cuntrera. E sul terreno da loro predisposto, poi ben rassodato dalla Banda della Magliana (a sua volta in rapporti diretti con la più classica mafia siciliana), si è successivamente realizzato l'innesto fatidico: quello dei gruppi criminali provenienti dall'Abruzzo e da Roma. Poi il contesto più ampio ha fatto la sua parte.

I nuovi gruppi hanno valorizzato a dovere le caratteristiche sociali e abitative del quadro urbano in trasformazione e hanno imparato nel tempo a praticarvi il metodo mafioso, disponendo delle risorse militari, mentali e ambientali per riuscirci. E alla fine si sono imposti. Come è accaduto in tutte le aree non tradizionali a partire dagli anni Novanta; da quando cioè le varie organizzazioni criminali, la 'ndrangheta per prima, hanno messo a frutto il declino di Cosa Nostra. Il che è avvenuto in una situazione ricca di analogie con le altre aree a rilevante ma non tradizionale presenza mafiosa. Si è qui cercato di ricordarle. Anzitutto, la corruzione amministrativa, che ha causato più volte interventi politici "dall'alto" sulla vita istituzionale di Ostia e che si è dimostrata, anche in questo caso, benzina essenziale per la macchina di abusi, di illegalità e di violenza guidata dai clan.

In proposito va semmai aggiunto che la rete corruttiva si è avvalsa a Ostia, in modo particolare, della classica legislazione "funzionale".

(95) Nando DALLA CHIESA, *La convergenza*, *op. cit.*, cap. 3.

Ovvero di una normativa nel suo insieme vischiosa e macchinosa che ha distribuito le competenze su chioschi e stabilimenti tra ben quattro attori diversi: Regione, Comune, Municipio⁽⁹⁶⁾ e Demanio Marittimo⁽⁹⁷⁾.

Ne è derivato uno schema di licenze e autorizzazioni complesso e dispersivo che ha dato ampio spazio alla discrezionalità di funzionari e amministratori, favorendo gli imprenditori prima ancora che i boss. In secondo luogo va rilevata la acquiescenza/connivenza oggettiva dell'élite economica, rappresentata nella specifica vicenda ostiense dagli imprenditori balneari, di cui occorre fra l'altro considerare il peso esercitato in sede capitolina (il loro presidente essendo anche il presidente della categoria a livello metropolitano). La somma di tali atteggiamenti e della corruzione amministrativa ha generato quella zona grigia che a Ostia come altrove si è rivelata condizione necessaria di sviluppo del fenomeno mafioso. In terzo luogo va sottolineato il fenomeno della rimozione, che implica la negazione o la deliberata ignoranza del problema. Ossia l'atteggiamento già ricordato che neutralizza gli anticorpi e assopisce o frustra la coscienza civile della comunità.

Un atteggiamento che è stato classicamente incoraggiato da coloro che con pensieri, parole e omissioni, e talvolta anche con opere, si sono maggiormente resi responsabili della situazione da denunciare. Infine, ed ecco la quarta analogia, la abdicazione. Abdicazione alle proprie responsabilità e prima ancora ai propri doveri, comportamento che a Ostia ha riguardato, in vario grado, tutte le istituzioni e le forme del potere civile, sia pure con eccezioni personali. Per questo Ostia si è trovata alla mercé delle dinamiche criminali. Gioiello per il mare, cenerentola per il diritto. Per questo si è posto il problema sollevato in apertura e da cui ha preso le mosse la ricerca: l'insediamento della mafia in un'area potenzialmente caratterizzata da un "pieno di Stato". Ma se queste sono le analogie, è impossibile non cogliere le differenze rispetto ad altri contesti. Prima di tutto perché questo abbandono non si consuma verso aree lontane (Roma verso la Sicilia, per esempio) o verso periferie o paesini dai numeri irrilevanti (i piccoli paesi piemontesi o lombardi o emiliani colonizzati in silenzio), ma verso "un pezzo di sé" della Capitale, importante demograficamente e simbolicamente. Poi, perché lo stesso "innesto" criminale va a questo punto qualificato. Qual è infatti la genesi dei "nuovi" gruppi, o meglio delle nuove soggettività mafiose osservate dalle ricerche? Lo *schema 4* cerca di proporre una sintesi, che è naturalmente solo esemplificativa.

(96) Il grado di autonomia del Municipio è aumentata a seguito di un provvedimento della giunta Alemanno (2006-2011), recentemente contestato da un parere dell'Anac.

(97) Alla molteplicità delle normative devono essere aggiunte quelle relative alle aree protette che riguardano la macchia mediterranea lungo il litorale e alla tenuta presidenziale di Castel Porziano, appena fuori il centro abitato.

Schema 4

GENESI DI NUOVE SOGGETTIVITÀ MAFIOSE MODELLI A CONFRONTO		
	Con spostamento nello spazio	Senza spostamento nello spazio
Appartenenza a organizzazioni tradizionali	PER EMANAZIONE <i>'ndrangheta</i> : Bardonecchia (TO), Buccinasco (MI), Brescello (RE).	PER IBRIDAZIONE <i>camorra</i> : Contini, Lucciardi (NA).
Indipendenza da organizzazioni tradizionali	PER EVOLUZIONE Fasciani, Spada: Ostia, Roma	PER GERMINAZIONE SPONTANEA "mala del Brenta" di Felice Maniero: Campolongo Maggiore (VE).

Esso, come si può vedere, incrocia in una tabella a doppia entrata i rapporti dei nuovi protagonisti mafiosi con le organizzazioni mafiose tradizionali, se cioè di appartenenza o indipendenza, e la natura dei loro legami con il territorio su cui agiscono, se cioè di origine o di elezione. La variante più diffusa, e più studiata, è sicuramente quella della genesi per emanazione. Il nuovo gruppo con cui a un certo punto un sistema territoriale e sociale è costretto a confrontarsi è espressione in tal caso di un clan operante in un'area a tradizionale presenza di mafia. Di cui progressivamente diventa il prolungamento sulla nuova area, in genere dotandosi di una qualche (ma mai assoluta) autonomia. A volte sulla scia di boss inviati al soggiorno obbligato, a volte no.

Gli studi segnalano in particolare i casi di Bardonecchia, in Piemonte, primo comune sciolto per mafia al Nord⁽⁹⁸⁾; di Buccinasco, alle porte sud di Milano, soprannominata significativamente "la Plati del Nord"⁽⁹⁹⁾; e di Brescello, a un passo da Reggio Emilia, da poco uscita da un lungo periodo di commissariamento⁽¹⁰⁰⁾. Al polo opposto, in diagonale, vi è la variante della germinazione spontanea, in cui ricade senz'altro la vicenda della mafia del Brenta guidata da Felice Maniero.

Una storia aperta e chiusa in nemmeno quindici anni, attraversando tutti gli anni Ottanta. Senza retroterra storico, senza filiazioni (come noto, Maniero divenne collaboratore di giustizia). Che colse di sorpresa la società veneta, tanto che l'esperienza venne ribattezzata dalla stampa come "mala (e non mafia) del Brenta". In quel caso un criminale spregiudicato e capace non fece altro che adottare il metodo mafioso - come tale riconosciuto dalla magistratura - in un ambiente potenzialmente estraneo ma che mostrò invece le proprie compatibilità, anche

(98) Rocco SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, op. cit., Federico VARESE, *Mafie in movimento*, op. cit.

(99) Nando DALLA CHIESA, Martina PANZARASA, *Buccinasco*, cit.

(100) Ombretta INGRASCI, *La 'ndrangheta a Brescello*, Rapporto di ricerca, Cross, Università degli Studi di Milano, settembre 2018.

con il consenso riscosso dall'organizzazione proprio nel paese di Maniero, Campolongo maggiore, in provincia di Venezia. Maniero sorse insomma inopinatamente (ma con un certo successo) dalle viscere criminali dalla società veneta⁽¹⁰¹⁾. In mezzo stanno due fattispecie intermedie. La prima variante è quella della progressiva ibridazione. Ossia del processo che porta un gruppo, originariamente non mafioso, ma “semplicemente” fuorilegge, ad adottare e interiorizzare il metodo mafioso. Per vicinanza e contaminazione con uno o più gruppi mafiosi, e/o perché scopre nel proprio contesto la straordinaria efficacia di quel metodo per conquistare i mercati su cui già opera in modo illegale. In tal caso si possono assumere a riferimento due clan camorristici di Napoli, quelli dei Contini e dei Licciardi, partiti come importanti “magliari” e commercianti di abbigliamento per diventare a tutti gli effetti importanti esponenti di camorra. Scrive nel suo studio Luciano Brancaccio: “Numerosi collaboratori di giustizia fanno riferimento ai Licciardi come a una famiglia storica di magliari, attiva nel settore ben prima dell’ascesa nel panorama criminale cittadino”. E ancora: “La contabilità relativa a questi guadagni spettava a Maria Licciardi ed al fratello Pierino che, originariamente, era un vero e proprio magliaro e che successivamente invece cambiò vita e divenne anche lui capo dell’organizzazione”⁽¹⁰²⁾. Infine vi è appunto il caso di Ostia, che non sembra ricadere in nessuna delle tre tipologie precedenti. Qui sembra di potere parlare di uno sviluppo per evoluzione sul campo, ma con spostamento territoriale (non dunque come nel caso di Maniero o dei Licciardi-Contini). Il metodo viene adottato perché se ne respira la presenza e si coglie progressivamente la possibilità di praticarlo in proprio, in rappresentanza di nessun altro fuorché se stessi, certo tenendo conto dei propri legami di coalizione e di parentela con soggetti omologhi.

Gli attori criminali dunque possono essere ritenuti autoctoni perché hanno sviluppato sul posto le loro abilità e strategie. Ma non sono, in senso stretto, dei nativi. Questa peculiarità, la fondamentale estraneità al ciclo del cemento o ai mercati “legali”, la centralità del mare, la particolare identità settoriale degli imprenditori locali, l’appartenenza dei luoghi alla Capitale, l’ubicazione del territorio all’interno del potenziale “pieno di Stato”, creano, nel loro straordinario insieme, il caso di Ostia. Dove, per questo, tutto (o meglio “molto”) appare diverso. Così come, simmetricamente, tutto per decenni è apparso diverso a chi ha contribuito a confezionarlo e a consentirlo. Perché pensava che la mafia fosse un’altra cosa.

(101) In proposito si veda ARIANNA ZOTTAREL, *Mafia del Brenta. La storia di Felice Maniero e del Veneto che si credeva innocente*, Melampo, Milano, 2018; MONICA ZARNETTA, *La resa. Ascesa, declino e pentimento di Felice Maniero*, Baldini, Castoldi e Dalai, Milano, 2010.

(102) LUCIANO BRANCACCIO, *I clan di camorra. Genesi e storia*, Donzelli, Roma, 2017 (corsivi degli autori).



Dott.ssa Rosalia AFFINITO
Sostituto Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Roma

I reati di omessa bonifica

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il reato di omessa bonifica di cui all'art. 257 TUA - 3. Omessa bonifica di rifiuti pericolosi (Art. 257, comma 2, TUA). - 4. Natura giuridica del reato di omessa bonifica. - 5. Soggetto attivo del reato. - 6. Profili di successione di norme penali nel tempo. - 7. Il reato di omessa bonifica di cui all'art. 452-*terdecies* c.p. - 8. Rapporto con l'omessa bonifica di cui all'art. 257 TUA.

1. Premessa

Nell'ambito del diritto penale ambientale il tema delle bonifiche assume una particolare importanza per la sua natura trasversale, ossia riferita a tutti e tre i settori (acqua, aria, rifiuti) sulla cui tutela è basata la normativa.

L'attività di bonifica è definita dall'art. 240, comma 1, lett. p) del TUA (Testo Unico Ambiente) come “l'insieme degli interventi atti a eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle contaminazioni sogli di rischio”.

Quando questa attività è oggetto di un dovere preciso previsto a carico di uno specifico soggetto, il mancato adempimento di questo dovere rende il soggetto perseguibile penalmente. Difatti, l'omissione dell'obbligo di bonificare può costituire il presupposto per l'integrazione di due fattispecie incriminatrici: la contravvenzione cosiddetta di omessa bonifica di cui l'art. 257 TUA e l'omonimo delitto di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., introdotto con legge 68/2015.

Occorre procedere ad esaminare il rapporto tra le due fattispecie di reato e verificare se residua uno spazio di applicazione per la contravvenzione prevista dalla legge speciale, dopo l'introduzione del delitto di *omessa bonifica* nel codice penale.

2. Il reato di omessa bonifica di cui all'art. 257 TUA

«Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti».

La fattispecie contravvenzionale cosiddetta di omessa bonifica di cui all'art. 257 del Testo Unico Ambiente, che sostituisce la precedente contravvenzione di cui all'art. 51-*bis* del decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997), si configura laddove il soggetto che ha cagionato un inquinamento qualificato dal superamento delle soglie di contaminazione, ometta di dare esecuzione al provvedimento di bonifica approvato all'esito del procedimento descritto dagli artt. 242 e ss. TUA; ovvero esegua un intervento difforme rispetto al piano di bonifica oggetto del suddetto provvedimento.

L'omessa bonifica che perfeziona il reato in esame è, dunque, da intendersi come l'astensione dall'obbligo di esecuzione o l'esecuzione inesatta non di una qualsiasi bonifica, ma di uno specifico progetto di bonifica: quello approvato nell'ambito del procedimento di cui all'art. 242 TUA.

Tale procedimento si compone di una lunga serie di passaggi: ha inizio con la comunicazione della potenziale contaminazione all'autorità amministrativa da parte dello stesso responsabile dell'inquinamento e con la contestuale messa in opera delle necessarie misure di prevenzione.

Segue un'indagine preliminare circa il superamento delle *concentrazioni soglia di contaminazione* di cui all'allegato 5 della Parte IV del TUA Concentrazione Soglia di Contaminazione (CSC), all'esito della quale, se le concentrazioni risultano nei limiti, si ripristina il sito; se risultano superate, il procedimento prosegue e il responsabile dell'inquinamento è obbligato a mettere in sicurezza la zona e a effettuare le dovute comunicazioni al Comune e alle Province competenti per territorio.

Entro trenta giorni l'inquinatore deve predisporre un 'piano di caratterizzazione', che necessita dell'approvazione della Regione in conferenza servizi, e in base a questo applicare al sito una procedura di 'analisi del rischio per la determinazione delle *concentrazioni soglia-rischio*' (CSR), le cui risultanze devono essere presentate alla Regione nei successivi sessanta giorni.

Nel caso in cui l'analisi del rischio dimostri che le concentrazioni dei contaminanti presenti sono superiori ai valori soglia-rischio, il responsabile formula un 'progetto di bonifica' da sottoporre entro sessanta giorni alla Regione per l'approvazione, che avviene entro trenta giorni⁽¹⁾.

Alla luce della normativa sopradescritta, viene immediatamente in evidenza la difficoltà di applicazione pratica di questa disciplina dal momento che il reato sembra si perfezioni solo nel caso di mancata esecuzione del progetto di bonifica di cui all'art. 242; progetto che deve essere formulato dallo stesso responsabile dell'inquinamento all'esito dell'intera procedura amministrativa a cui egli stesso è obbligato a dare avvio.

Se da un lato, dunque, ci si chiede retoricamente quale probabilità vi sia che il responsabile della contaminazione del sito, pur dopo avervi dato avvio, porti a compimento un procedimento che comporta per lui una serie di oneri e responsabilità penali nel caso in cui non dia esecuzione all'ultimo atto; dall'altro ci si interroga allora sulla configurabilità del reato in esame nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento avvii la procedura di cui all'art. 242 TUA, ma non porti a termine tutte le tappe procedurali e non giunga a sottoporre all'autorità amministrativa il progetto di bonifica.

Infatti, nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento non dia proprio avvio alla procedura di cui all'art. 242 TUA, in quanto ometta sin dall'inizio la comunicazione della potenziale contaminazione, a suo carico è configurabile il reato previsto dall'articolo 257, comma 1, ultimo periodo che prevede la contravvenzione di "Omessa Comunicazione" punita con una pena diversa nei minimi edittali ma uguale nei massimi rispetto al reato di omessa bonifica di cui al periodo precedente⁽²⁾.

Il problema sorge laddove il responsabile dell'inquinamento ponga o non ponga in essere adeguatamente gli altri atti di cui si compone la procedura di bonifica *ex art.* 242 TUA, posti a suo carico.

Ai sensi della precedente fattispecie incriminatrice di cui all'art. 51-*bis* del decreto Ronchi il delitto certamente si configurava anche nel caso di violazione dei vari passaggi intermedi del procedimento di bonifica, perché i termini generici utilizzati si potevano ben riferire sia al procedimento sia al risultato finale; ai sensi dell'odierno testo di cui all'art. 257 TUA il comportamento incriminato

(1) Per un'analisi più approfondita del procedimento di cui all'art. 242 TUA, si veda a cura di Andrea DI LANDO, *Bonifiche: Il labirinto della legislazione ambientale: dove le responsabilità penali si perdono*, in: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1393494624DI%20LANDRO_2014.pdf, pag. 17.

(2) Per una trattazione approfondita del reato di omessa comunicazione della potenziale comunicazione v. FIMIANI, pagg. 678 ss.

sembra essere solo la mancata o inesatta esecuzione del progetto approvato. Con la conseguenza che va esente da responsabilità chi si limiti a dare la comunicazione dell'evento, fonte della potenziale contaminazione ma poi non si attivi per avviare la procedura di bonifica

Nella risoluzione di questa problematica la giurisprudenza ha registrato un contrasto. La Corte di Cassazione nelle prime pronunce riteneva che in assenza del progetto di bonifica di cui all'art. 242 TUA non potesse perfezionarsi il reato in esame, pena la lesione del principio di legalità nella specie in cui pone il divieto di analogia in materia penale⁽³⁾.

Negli ultimi anni, a partire da una pronuncia del 2010 (Morgante)⁽⁴⁾, alcune pronunce hanno ammesso la configurabilità della fattispecie di omessa bonifica quantomeno nel caso di mancata attuazione del piano di caratterizzazione, preliminare necessario per la formazione del progetto di bonifica⁽⁵⁾.

Sul versante dottrinale, parte della dottrina valorizza il disposto di queste sentenze ritenendo che esse non portino alla violazione del divieto di analogia penale in *malam partem*, ma che pervengano semplicemente all'unica soluzione possibile dato il quadro normativo vigente in quanto tesi basata su un'interpretazione sistematica dell'art. 257 TUA non in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione⁽⁶⁾. Di diverso avviso sono altri autori che ritengono che il principio di stretta legalità impedisce che il responsabile dell'inquinamento sia perseguibile per il reato di omessa bonifica in assenza di uno specifico piano approvato dalla Regione.

A sostegno di quest'ultima tesi, si rammenta che il TUA prevede un sistema di tutele complementari; per cui, in caso di inerzia del responsabile della contaminazione, è previsto dall'art. 250 TUA e che comunque la Pubblica Amministrazione debba attivarsi e realizzare d'ufficio le procedure e gli interventi di cui all'art. 242 TUA.

Di conseguenza, una volta approvato il progetto di bonifica presentato dagli uffici pubblici competenti, (ad esempio, l'ufficio ambiente del comune in cui insiste l'area) il reato sarebbe comunque contestabile al responsabile dell'inquinamento rimasto fino ad allora inerte⁽⁷⁾.

(3) Cass. pen., Sez. III, 9492/2009. Nello stesso senso MONTIGIANI 2006; MARZOCCO 2010.

(4) Cass. pen., Sez. III, 35774/2010 MORGANTE.

(5) Cass. Pen., Sez. IV, 29627/2016 SILVA e altri.

(6) V. ANDREA DI LANDO, *Bonifiche: Il labirinto della legislazione ambientale: dove le responsabilità penali si perdono*, in: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1393494624DI%20LANDRO_2014.pdf, pag. 7.

(7) FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, edizione Giuffrè, anno 2015, pag. 704.

Quest'ultima ricostruzione avrebbe il pregio di consentire la punizione del responsabile dell'inquinamento rimasto inerte, senza ricorrere ad un'interpretazione eccessivamente estensiva del dettato della norma.

3. Omessa bonifica di rifiuti pericolosi (Art. 257, comma 2, TUA)

Il secondo comma prevede un trattamento sanzionatorio più severo operante nel caso in cui la contaminazione sia stata provocata da sostanze pericolose⁽⁸⁾. La natura di questa previsione è controversa.

Secondo la dottrina si tratta di una circostanza aggravante del reato base di omessa bonifica di cui al primo comma, ma la Cassazione nel caso Magni del 2007, ha qualificato l'omessa bonifica di rifiuti pericolosi come una fattispecie autonoma di reato⁽⁹⁾; invece in pronunce successive ha mutato orientamento classificandola come circostanza aggravante⁽¹⁰⁾. Ovviamente l'adesione all'una o all'altra tesi non è senza effetti concreti, considerato che qualificando la condotta quale circostanza aggravante essa è suscettibile di rientrare in un eventuale giudizio di bilanciamento con altre circostanze attenuanti *ex art. 69 c.p.*

4. Natura giuridica del reato di omessa bonifica

Posta la peculiarità del dettato normativo, è discusso in dottrina e in giurisprudenza se si tratti di un reato omissivo proprio (di mera condotta) oppure di un reato commissivo mediante omissione di evento. In effetti, la natura del reato cambia a seconda di come viene inquadrato il rapporto tra la contaminazione e l'omissione della bonifica. Se si ritiene che la contaminazione sia un presupposto antecedente che resta al di fuori della condotta criminosa, il reato viene considerato come omissivo proprio o di mera condotta. Se, al contrario, si considera la contaminazione come parte necessaria della condotta, si può inquadrare il reato come a condotta mista, commissiva mediante omissione,

(8) La formula sostanze pericolose va riferita: per i rifiuti, a quelli indicati come tali tramite asterisco nell'allegato D della Parte V del TUA; per le sostanze contenute negli scarichi idrici, a quelle indicate nelle tabelle 5 e 3/A dell'allegato 5 della Parte III del TUA, cui rinvia l'art. 137 TUA.

(9) V. Cass. pen., Sez. III, 26479/2007, 10, che, tuttavia, si riferisce alla fattispecie di cui all'art. 51-*bis* del D.Lgs. 22/1997. Le argomentazioni utilizzate da questa giurisprudenza sono state, da un lato, quella dell'effettività della tutela del bene giuridico presidiato dalla norma e, dall'altro, la circostanza che anche in tema di smaltimento illecito dei rifiuti la giurisprudenza maggioritaria ravvisava nel dettato dell'art. 51, comma 1, lett. a) e b) D.Lgs. 22/1997 due fattispecie autonome di reato, a seconda che oggetto della condotta incriminata fossero rifiuti pericolosi o non pericolosi.

(10) Cass. pen., Sez. III, n. 22006/2010 richiamata in FIMIANI, *cit.*, pag. 707.

oppure come reato commissivo di evento, in cui l'omessa bonifica è elemento del reato ma non necessario per il perfezionamento del reato.

Nel dettaglio, secondo la prima tesi, si tratta di un reato omissivo proprio in cui la condotta sanzionata si sostanzia proprio nell'omessa bonifica, ossia nell'astensione dell'obbligo che il privato ha, in quanto responsabile dell'inquinamento, di dare esecuzione al provvedimento di bonifica disposto dall'autorità amministrativa all'esito del procedimento di cui all'art. 242 e ss.

I fautori di tale teoria ritengono la contaminazione ambientale un mero presupposto di fatto della condotta; con tutte le conseguenze che ne derivano, in particolare con riguardo all'elemento soggettivo che in tal caso non deve ricoprire anche la contaminazione⁽¹¹⁾.

In base al secondo orientamento, invece, si tratterebbe di un reato commissivo di evento causale puro, perché la condotta incriminata sarebbe piuttosto la causazione, mediante qualsiasi modalità, dell'inquinamento qualificato dal superamento delle soglie di rischio. La successiva bonifica rilevarebbe, dunque, quale elemento aggiuntivo impeditivo della punibilità per il reato già perfezionatosi con la pregressa condotta di contaminazione; costituendo espressione di un diritto penale in funzione ripristinatoria, che antepone alla finalità punitiva l'obiettivo della rimessione in pristino della situazione antecedente all'inquinamento.

Attualmente la giurisprudenza e la dottrina maggioritaria⁽¹²⁾, nonostante la rubrica della norma, tendono a preferire questo secondo orientamento identificando la condotta punita con la causazione dell'inquinamento, ma si dividono ulteriormente quanto alla qualificazione dell'omessa bonifica all'interno della fattispecie criminosa. Secondo alcuni, infatti, l'omessa bonifica rileva quale condizione obiettiva di punibilità⁽¹³⁾; mentre secondo altri l'omessa bonifica rileva quale causa di non punibilità sopravvenuta⁽¹⁴⁾.

(11) Quest'orientamento inizialmente accolto dalla Cassazione con riguardo alla precedente fattispecie di reato di cui all'art. 51-*bis* del decreto Ronchi, è oggi invece minoritario in quanto i giudici di legittimità hanno cambiato indirizzo a seguito dell'entrata in vigore del TUA e si richiede che l'elemento soggettivo cada anche sull'elemento della contaminazione.

(12) Cass. Pen., Sez. III, 26479/2007 MAGNI, richiamata in RUGA RIVA, pag. 222, nota 6. Si rileva in aggiunta che quest'orientamento trova conferma anche in un'interpretazione sistematica del dato normativo, posto che l'art. 257, comma 4, TUA prevede che l'osservanza dei progetti di cui all'art. 242 TUA costituisce condizione di non punibilità per le contravvenzioni ambientali contemplate da altre norme per il medesimo evento e la medesima condotta di cui alla fattispecie di cui al comma 1; ricostruendo, dunque, in positivo la formula dettata negativamente nel 1 comma.

(13) ALIOTTA, *Bonifica dei siti: tutto da rifare*, in *AMBIENTE E SVILUPPO*, 1998.

(14) F. GIAMPIETRO, *Bonifica dei siti inquinati*, in *AMBIENTE E SVILUPPO*, 1998, pag. 67.

Il dibattito non è privo di conseguenze pratiche perché, considerando l'omessa bonifica quale condizione di punibilità, la si deve classificare quale condizione intrinseca di punibilità costruita negativamente.

Pertanto, il reato, che ha quale condotta incriminata la contaminazione, in presenza della bonifica si perfeziona ma non è oggettivamente punibile perché il fatto in sé perde di offensività, e nessun soggetto potrà essere perseguito in quanto responsabile⁽¹⁵⁾.

Costruita come causa soggettiva di non punibilità sopravvenuta, la bonifica non fa venir meno l'offensività oggettiva del fatto, ma elimina la punibilità per il solo soggetto che ha bonificato; non impedendo la punibilità degli eventuali corresponsabili della contaminazione che non si sono attivati per la bonifica. Al riguardo, la bonifica viene considerata come *causalmente e soggettivamente* rimessa alla condotta dell'inquinatore e l'effetto di non punibilità dipendente dall'esecuzione della stessa non si comunica a soggetti diversi dal bonificatore.

Secondo parte della dottrina, costruita come causa soggettiva di non punibilità, la bonifica non farebbe venir meno la responsabilità amministrativa dell'ente dipendente da reato *ex art. 25-undecies* del D.Lgs. 231/2001, che si configura laddove il reato sia stato commesso nel suo interesse o vantaggio e sia il risultato di una colpa di organizzazione o di una politica criminale dell'impresa⁽¹⁶⁾.

In aggiunta, si deve rilevare che dalla qualificazione dell'elemento dell'omessa bonifica discendono conseguenze rilevanti anche in merito alla qualificazione della fattispecie di cui all'art. 257 TUA come reato istantaneo o permanente.

Se si considera l'omessa bonifica come condizione obiettiva di punibilità, il reato viene considerato permanente, individuando il *dies a quo* di decorrenza della permanenza nella scadenza del termine per la bonifica previsto nel progetto e la cessazione della stessa con l'effettuazione della bonifica conforme al progetto o con la pronuncia di primo grado del giudice penale⁽¹⁷⁾. Secondo questa ricostruzione il reato si consuma nel momento in cui scade il termine per la

(15) Si tratta in questo caso di una condizione obiettiva di punibilità "intrinseca" o "impropria", perché l'omessa bonifica non è un fatto esterno alla struttura del reato alla presenza del quale esso diviene punibile (come nelle condizioni obiettive di punibilità estrinseche o proprie), ma è una circostanza inerente allo stesso bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice, ossia una circostanza che, in un'ottica di progressione criminosa, approfondisce l'offensività già implicita nella condotta di contaminazione ed aggrava l'offesa già verificatesi con il superamento delle CSR.

(16) V. ANDREA DI LANDO, *Bonifiche: Il labirinto della legislazione ambientale: dove le responsabilità penali si perdono*, in: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1393494624DI%20LANDRO_2014.pdf, p. 11.

(17) Per una disamina più completa del rapporto tra responsabilità degli enti ed i reati di omessa bonifica, v. FIMIANI, pag. 713.

bonifica, ma la prescrizione decorre a partire da quando viene concretamente effettuata la bonifica o da quando si cristallizza l'imputazione: momento in cui cessa la permanenza del reato⁽¹⁸⁾.

Se, invece, si esamina l'omessa bonifica quale causa soggettiva di non punibilità sopravvenuta, il reato dovrebbe essere considerato come istantaneo, perfezionatosi con il superamento delle CSR, con la precisazione che, anche in questa ipotesi, dovrebbe in realtà distinguersi tra inquinamenti da fonte statica e inquinamenti da fonte dinamica (es. discarica che comporti percolamenti continui), nei quali l'offesa è ancora attuale e produttiva di effetti che andranno considerati ai fini della consumazione del reato.

Solo nel primo caso potrà sostenersi che il reato si è consumato e il termine di prescrizione decorre dalla data in cui è cessata l'attività inquinante⁽¹⁹⁾.

Sebbene la ricostruzione della bonifica quale causa soggettiva di non punibilità sopravvenuta sia preferita da parte della dottrina - perché appare più vicina alla *ratio* di tutela ambientale che conforma la normativa del 2006 e ha il vantaggio di evitare le critiche sollevate avverso la categoria delle condizioni obiettive di punibilità intrinseche⁽²⁰⁾ - la giurisprudenza dominante qualifica l'omessa bonifica quale condizione obiettiva di punibilità del reato⁽²¹⁾, e la fattispecie di cui all'art. 257 TUA come reato permanente.

Nel favorire questo orientamento, la Cassazione ha specificato che l'omessa bonifica deve essere imputabile all'agente quantomeno a titolo di colpa, come gli altri elementi costitutivi del reato. Difatti, la categoria delle condizioni di punibilità intrinseche o improprie è stata in questo caso ammessa alla condizione che queste, e differentemente dalle condizioni di punibilità estrinseche, siano coperte dal principio di colpevolezza nel rispetto dell'art. 27, comma 1, Cost.⁽²²⁾.

(18) V. Cass. pen., sez. III, 11498/2011 CIABATTONI, come ricostruita in Andrea DI LANDO, *Bonifiche: Il labirinto della legislazione ambientale: dove le responsabilità penali si perdono*, in: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1393494624DI%20LANDRO_2014.pdf.

(19) RUGA RIVA, pag. 226-227.

(20) V. ANDREA DI LANDO, *Bonifiche: Il labirinto della legislazione ambientale: dove le responsabilità penali si perdono*, in: https://www.penalecontemporaneo.it/upload/1393494624DI%20LANDRO_2014.pdf e RUGA RIVA, pag. 224, i quali propendono per la tesi secondo la quale l'omessa bonifica rileva come causa soggettiva di non punibilità argomentando soprattutto in relazione all'inutilizzabilità nel sistema penale delle condizioni obiettive di punibilità intrinseche, considerate dal DOLCINI, MARINUCCI una categoria fuorviante che maschera un elemento in realtà costitutivo del reato sottraendolo indebitamente alla verifica dell'elemento soggettivo.

(21) Cass. Pen., Sez. III, 26479/2007 MAGNI. Nello stesso senso, Cass. pen., Sez. III, n. 9794/2007, n. 22006/2010, n. 35774/2010, n. 9214/2013, n. 15246/2015.

(22) Cass. Pen., Sez. III, 26479/2007, MAGNI richiamata in RUGA RIVA, pag. 222, nota 8.

In conseguenza di tale assunto, ad esempio, non sarebbe imputabile l'omessa bonifica né al responsabile della contaminazione laddove questa sia stata cagionata da inadempienze o ritardi della Pubblica Amministrazione, né all'ente che dal reato ha tratto un vantaggio se questo non possiede le risorse economiche necessarie per eseguire i lavori⁽²³⁾.

Questa tesi ha ricevuto ampie critiche da parte di un'attenta dottrina che osserva che qualificare l'omessa bonifica come condizione di punibilità intrinseca, in quanto tale coperta dall'elemento soggettivo, equivale a rendere la stessa un vero e proprio elemento interno alla condotta incriminata. Volendolo intendere, invece, come reato commissivo di evento, l'unica strada rimarrebbe quella di qualificare piuttosto la bonifica come causa sopravvenuta di non punibilità⁽²⁴⁾.

A favore di questa diversa tesi dottrina propende anche un'interpretazione sistematica dell'art. 257, comma 1, TUA con la disposizione di cui al comma 4 dello stesso articolo, che espressamente statuisce che l'osservanza del progetto approvato ai sensi dell'art. 242 TUA costituisce condizione di non punibilità per le contravvenzioni ambientali contemplate da "altre leggi".

Non si vede perché lo stesso fatto dovrebbe valere come causa di non punibilità rispetto alla configurazione di diversi reati (trattandosi di contravvenzioni sono più che altro quelli previsti nel TUA), e come condizione obiettiva di punibilità rispetto alla configurazione del reato di omessa bonifica disposto dallo stesso art. 257 TUA⁽²⁵⁾.

5. Soggetto attivo del reato

Nonostante la formulazione dell'art. 257 TUA appaia aperta alla punibilità di qualsiasi soggetto che cagioni la contaminazione di un sito, la giurisprudenza dominante ricostruisce la contravvenzione di omessa bonifica come reato proprio, che può essere compiuto solo dal responsabile dell'inquinamento⁽²⁶⁾.

Alla stessa conclusione arriva una parte della dottrina, sia che parta dalla qualificazione della fattispecie come omissiva propria sia che la si consideri un reato commissivo di evento. Anche in quest'ultima ipotesi viene negato che il reato possa essere compiuto per omissione *ex* art. 41, comma 2, c.p. da un sog-

(23) V. FIMIANI, pag. 705.

(24) V. FIMIANI, pag. 694.

(25) V. FIMIANI, pag. 695.

(26) V. Cass. pen., Sez. III, 11 maggio 2011, n. 18503, BURANI.

getto diverso dal responsabile dell'inquinamento, non rinvenendosi nell'alveo della normativa attuale alcuna posizione di garanzia gravante su un soggetto diverso.

La normativa del TUA, infatti, descrive il responsabile dell'inquinamento come l'unico soggetto su cui possa gravare l'obbligo a bonificare imposto dall'autorità amministrativa. Persino l'intervento del proprietario o gestore del fondo è ricostruito dall'art. 245 TUA in termini di mera facoltatività⁽²⁷⁾; e la disposizione di cui all'art. 242, comma 1, TUA⁽²⁸⁾ - che estende l'applicazione della procedura di bonifica prevista per il responsabile dell'inquinamento al caso di contaminazioni storiche che possano comportare rischi di aggravamento - non può essere intesa come norma che implicitamente stabilisce un obbligo di bonifica in capo al proprietario del fondo, pena la lesione del divieto vigente in materia penale di analogia in *malam partem*.

L'articolo in questione deve essere interpretato semplicemente come norma che equipara la posizione del responsabile dell'inquinamento a quella del proprietario dell'area ai soli fini dell'obbligo di comunicazione all'autorità della potenziale contaminazione. Peraltro, quest'obbligo di segnalazione esteso anche al proprietario del fondo, secondo la dottrina maggioritaria, è sanzionato soltanto amministrativamente ai sensi dell'art. 304, comma 2, TUA⁽²⁹⁾.

Questo orientamento è condiviso anche dalla giurisprudenza maggioritaria, che ha statuito - in tema di reato di omessa comunicazione *ex* art. 257, comma 1, ultimo periodo TUA - che soggetto attivo può essere solo il responsabile dell'inquinamento e non anche il proprietario del terreno⁽³⁰⁾.

Nell'ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento - che l'Autorità amministrativa competente ha l'onere di ricercare, *ex* artt. 242 e 244 del TUA - non venga individuato, le opere di bonifica saranno realizzate dall'Amministrazione stessa *ex* art. 250, salva la possibilità di rifarsi sul proprietario incolpevole del

(27) L'intervento del proprietario incolpevole del fondo è facoltativo, ma il sistema è costruito in maniera che questi sia spinto a bonificare per evitare le conseguenze patrimoniali negative di cui all'art. 253 TUA.

(28) Art. 242, comma 1, TUA: «Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione».

(29) Secondo una dottrina minoritaria invece anche il proprietario del fondo che non abbia cagionato l'inquinamento potrà rispondere della contravvenzione di omessa comunicazione della potenziale contaminazione all'autorità di cui all'art. 257, comma 1, ultimo periodo TUA. Per argomentazioni V. ANDREA DI LANDRO, pag. 11.

(30) Cass. pen., Sez. III, 18503/2011, BURANI.

fondo nei limiti dell'aumento del valore di mercato del sito a seguito della bonifica (art. 253 TUA⁽³¹⁾).

6. Profili di successione di norme penali nel tempo

Occorre evidenziare che la fattispecie di cui all'art. 257 TUA sostituisce la precedente contravvenzione di cui all'art. 51-*bis* del decreto Ronchi⁽³²⁾, dunque abrogata. Tuttavia, nonostante la *ratio* del D.Lgs. 152/2006 fosse quella di incrementare la tutela ambientale in materia penale, la novella legislativa aveva in realtà portato a un depotenziamento della disciplina repressiva, al punto che la giurisprudenza ha definito la fattispecie di omessa bonifica, introdotta nel Testo Unico, come norma più favorevole al reo rispetto a quella precedente di cui al decreto Ronchi⁽³³⁾.

La nuova normativa, non solo ha previsto un trattamento sanzionatorio più basso, ma nello stesso tempo ha anche innalzato la soglia di gravità del comportamento punibile.

L'evento nella fattispecie di reato attualmente in vigore, consistente nell'inquinamento qualificato dal superamento della concentrazione delle soglie di rischio (CSR) definite in relazione all'Allegato 5 della Parte IV del TUA, è fatto ben più grave del superamento o del pericolo di superamento dei previgenti limiti di accettabilità della contaminazione dei siti di cui al D.M. 471/1999. Questi ultimi piuttosto sembrano coincidere con le concentrazioni di soglie di contaminazione (CSC) di cui alla nuova normativa, le quali sono oggetto di indagini preliminari nel procedimento di cui all'art. 242 TUA ed il cui superamento non porta direttamente all'obbligo di bonificare, ma soltanto all'obbligo di redigere il piano di caratterizzazione.

(31) L'art. 253 TUA prevede che con provvedimento motivato la P.A. può obbligare il proprietario incolpevole del fondo a restituire le somme pagate per la bonifica nei limiti dell'arricchimento di valore del fondo in seguito alla bonifica. Inoltre, è prevista anche creazione a tutela del credito per la bonifica di un privilegio immobiliare speciale sul fondo, che è un onere reale destinato a trasferirsi insieme alla proprietà del terreno.

(32) Art. 51-*bis* D.Lgs. 22/1997: «Chiunque cagiona l'inquinamento o un pericolo concreto ed attuale di inquinamento, previsto dall'articolo 17, comma 2, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno e con l'ammenda da lire cinque milioni a lire cinquanta milioni se non provvede alla bonifica secondo il procedimento di cui all'articolo 17. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da lire dieci milioni a lire cento milioni se l'inquinamento è provocato da rifiuti pericolosi. Con la sentenza di condanna per la contravvenzione di cui al presente comma, o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale».

(33) Cass. Pen., Sez. III, 26479/2007, MAGNI.

L'evento di reato nella fattispecie di cui all'art. 257 TUA, dunque, è più grave sotto un duplice profilo: sia perché è evento di solo danno e non più anche di pericolo, sia perché la contaminazione definita dal superamento delle concentrazioni delle soglie di rischio rappresenta un livello di rischio superiore all'inquinamento qualificato dal superamento dei limiti di accettabilità, che perfezionava il reato di cui all'art. 51-*bis* del decreto Ronchi⁽³⁴⁾.

In relazione a fatti che sono avvenuti prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006, la fattispecie da applicare in base ai principi sanciti dall'art. 2, comma 4, c.p. relativi alla successione delle leggi penali, è quella nuova descritta dall'art. 257 TUA, più favorevole all'imputato. Proprio in base a questa ricostruzione, partendo dall'assunto che la nuova norma introduce una disciplina meno efficace e meno garantistica del bene ambiente rispetto a quella precedente, nel caso Morgante il Procuratore Generale ha sollevato di fronte alla Corte di Cassazione un'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 257 TUA in relazione agli artt. 76 e 77 Cost., che è stata dichiarata irrilevante⁽³⁵⁾.

Le problematiche connesse con l'applicazione della norma nonché l'ambito assolutamente limitato di applicazione della stessa, ha reso necessario l'introduzione di una nuova fattispecie di reato a più ampio respiro.

7. Il reato di omessa bonifica di cui all'art. 452-*terdecies* c.p.

«Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20mila a euro 80mila».

Questa fattispecie di reato è stata introdotta all'interno del codice penale dalla legge 68/2015, che ha inserito all'interno del codice penale il titolo VI *bis* dedicato ai reati ambientali, e si è quindi andata ad aggiungere alla fattispecie contravvenzionale prevista dal TUA e agli altri reati ambientali già disciplinati in altre sedi. La clausola di salvezza presente in apertura della nuova disposizione attribuisce alla nuova fattispecie un ruolo di chiusura del sistema di tutela penale dell'ambiente.

(34) Cass. Pen., Sez. III, 26479/2007, MAGNI.

(35) Cass. Pen., Sez. III, 35774/2010, MORGANTE.

Ciò nonostante, la nuova fattispecie delittuosa codicistica trova un campo di applicazione particolarmente ampio considerato che l'obbligo di bonifica richiamato può avere fonte non solo in un provvedimento dell'autorità amministrativa, ma anche in una legge o in un ordine del giudice⁽³⁶⁾.

A ciò deve aggiungersi che, anche con riguardo agli ordini delle autorità amministrative, trova spesso applicazione la nuova fattispecie codicistica che le fattispecie precedenti apparentemente concorrenti, posto che la clausola di apertura dell'art. 452-*terdecies* c.p. fa salva l'applicazione delle sole norme incriminatrici che prevedono un reato più grave e i reati previsti dal TUA hanno più spesso natura contravvenzionale (art. 257 contravvenzione di omessa bonifica; art. 255, comma 3, TUA contravvenzione che punisce la violazione dell'ordinanza di bonifica adottata dal sindaco di cui all'art. 192, comma 3, TUA). Si tratta di un reato proprio e di mera condotta omissiva, posto in essere dal responsabile dell'inquinamento.

Controversa appare l'applicabilità della fattispecie al proprietario dell'area inquinata. Dal dettato normativo sembrerebbe astrattamente configurabile il reato in capo a chiunque sia soggetto dell'obbligo di bonifica previsto dalla legge, dal giudice o dalla pubblica autorità.

Tuttavia, a ben vedere, nel caso in cui l'obbligo nei confronti del proprietario dell'area sorga per effetto di un provvedimento dell'autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 244 TUA, la responsabilità penale in capo a questi andrebbe esclusa per illegittimità del provvedimento⁽³⁷⁾.

Il TUA è chiaro nel prevedere che tale provvedimento può essere emesso solo nei confronti del responsabile dell'inquinamento, che le autorità amministrative hanno il compito di ricercare e individuare, dovendo queste altrimenti effettuare personalmente la bonifica *ex* art. 250 TUA.

Parimenti non può configurarsi responsabilità penale in capo ai funzionari amministrativi del Comune che non adempiano all'onere previsto dall'art. 250 TUA di provvedere alla bonifica in via suppletiva, nell'inerzia del responsabile della contaminazione e del titolare del fondo. Non si tratta di un obbligo sanzionato penalmente, né sarebbe accettabile sul piano giuridico un trasferimento di responsabilità penali dal responsabile dell'inquinamento alle Amministrazioni pubbliche⁽³⁸⁾.

(36) Esempio: ordine del giudice di recupero e di ripristino dello stato dei luoghi stabilito a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento ai sensi degli artt. 452-*duodecies*; 256, comma 3, TUA in caso di discarica abusiva; 256-*bis* TUA in caso di combustione illecita di rifiuti; 260, comma 4, TUA in caso di traffico illecito di rifiuti.

(37) FIMIANI, pag. 712.

(38) *Ibidem*.

8. Rapporto con l'omessa bonifica di cui all'art. 257 TUA

Problemi di interferenza tra le due fattispecie di omessa bonifica si pongono solamente rispetto all'ipotesi in cui la bonifica sia disposta per ordine dell'autorità amministrativa tramite l'approvazione del progetto di bonifica formulato dal responsabile dell'inquinamento all'esito del procedimento di cui all'art. 242 TUA.

In relazione a tale caso, si sono sviluppate in dottrina diverse teorie.

Secondo una prima interpretazione, come anticipato, le due norme incriminatrici sono in un rapporto di concorso apparente che trova risoluzione sotto il profilo soggettivo nella clausola di salvezza di cui all'art. 452-*terdecies* c.p., la quale fa salvi solo i reati più gravi.

Pertanto, prevale la fattispecie codicistica su quella contravvenzionale di cui all'art. 257 TUA, e spazi di operatività per quest'ultima sarebbero ravvisabili soltanto nelle ipotesi di omessa bonifica colposa, ossia bonifica non eseguita correttamente per negligenza o imperizia, ma non in maniera volontaria.

Per un'altra parte della dottrina la risoluzione del conflitto apparente tra norme va ricostruita sotto il profilo oggettivo facendo operare il principio di specialità di cui all'art. 15 c.p.

Secondo questa tesi, prevale la fattispecie di cui all'art. 257 TUA in tutti i casi in cui l'omessa bonifica sia esattamente il risultato della mancata o inesatta esecuzione del progetto di bonifica approvato dalla Pubblica Amministrazione all'esito della procedura di cui all'art. 242 TUA.

Trovrebbe, al contrario, applicazione la nuova fattispecie codicistica nei casi in cui l'omessa bonifica sia conseguenza dell'omissione di una o di tutte le fasi procedurali di cui all'art. 242 TUA precedenti alla redazione del progetto⁽³⁹⁾.

Non si registrano ancora decisioni sul punto anche in ragione dell'introduzione recente della norma codicistica che non ha ancora portato all'esame della Cassazione casi concreti.

Con l'introduzione della nuova fattispecie il legislatore ha voluto porre rimedio ai vuoti di tutela connessi con l'inapplicabilità della contravvenzione prevista dal TUA, e lo ha fatto con la creazione di un precetto punito più gravemente come delitto e suscettibile di ampia applicazione, per assicurare la massima tutela nei casi in cui si è già verificato un inquinamento per il successivo ripristino dei luoghi.

L'auspicio è che il responsabile di un inquinamento sia costretto a porvi rimedio evitando che le spese ricadano sulla collettività.

(39) Nello stesso senso, AMENDOLA, *Nuovo delitto di "omessa bonifica": primi appunti*, pubblicato il 30 ottobre 2015, sul sito www.lexambiente.it.



Prof. Stefano PANEFORTE

Professore di “Organizzazione e Gestione Risorse Umane” alle Facoltà di Economia delle Università Tor Vergata e degli Studi Internazionali di Roma

Il cambiamento organizzativo centrato su e con le persone^(*)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Un possibile modello di lettura. - 3. Un aggiornamento bibliografico sul cambiamento alla luce dell’Industria 4.0. - 4. Conclusioni.

1. Premessa

Durante gli ultimi decenni i “guru” hanno continuato ad affermare che “il cambiamento è l’unica costante”: ogni organizzazione ha infatti subito delle spinte uniche al cambiamento e ha cercato di rispondere in qualche modo. Questa constatazione ha imposto, dunque, alle imprese e alle istituzioni la necessità di risolvere l’endemica dicotomia tra complessità e flessibilità, attraverso una vera e propria “presa di coscienza” del loro necessario co-esistere. Gestire la complessità significa, in sostanza, non solo cambiare le proprie mappe di lettura del contesto (con specifico riferimento alla flessibilità strategica), ma anche creare le condizioni per interpretarla e risolverla attraverso strumenti manageriali *ad hoc*. Il disordine dunque diventa principio ispiratore della ricerca di strumenti organizzativi, finalizzati appunto alla gestione del cambiamento, alla creazione di “ordine” e, dunque, di innovazione. Parlare di cambiamento organizzativo significa, a mio avviso, non solo analizzare l’organizzazione nel suo incessante evolvere, ma addirittura, e permettetemi la metafora, “entrarvi dentro” toccando l’anima stessa di essere organizzazione. La pratica manageriale e l’accademia hanno da sempre posto l’accento sul cambiamento e sulle variabili critiche, con *focus* e “lenti di ingrandimento” diverse nel divenire degli anni.

(*) - Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

Oggi è indubbio che il mutamento del contesto economico e degli scenari competitivi, mette in crisi il modello classico dell'*Organizational Development* (orientato al lungo periodo, fondato su una concezione fortemente evolutiva, incrementale del cambiamento organizzativo) che, perdendo i suoi caratteri originali, si “ibrida” con esigenze di breve periodo e di radicalità di interventi. In realtà, le esigenze di rinnovamento aziendale e di ripristino di livelli adeguati di efficienza ed efficacia per mantenere aggiornata la capacità di rendersi coerenti con l'ambiente di riferimento vengono affrontate con azioni fortemente orientate ai processi e all'apprendimento, ponendo l'accento sulla centralità delle persone (si pensi agli approcci alle risorse umane basati sulla gestione delle competenze oppure al dibattito intorno alla *learning organization*), lasciando presagire “nuove prospettive” e un ritorno a un approccio di tipo “clinico”.

Per gestire un cambiamento così rapido e così intenso è necessario che, nella definizione delle strategie e nell'operatività quotidiana, la dimensione temporale si coniughi con la ricerca di pro attività continua. Occorre acquisire la capacità di saper leggere tempestivamente, in un'ottica di breve, di medio e di lungo periodo e in uno sforzo necessariamente sistemico, tutte (o molte) le variabili che impattano sul funzionamento aziendale.

A mio avviso le possibilità che tale processo possa avere successo può essere analizzato secondo tre dimensioni:

- *strategia di cambiamento* (incrementale e radicale, laddove la fondamentale differenza tra le due risiede nel presupposto di continuità o discontinuità su cui si fonda l'intervento);
- *modalità di cambiamento*, che a mio giudizio si fonda in modo precipuo sulle modalità e tempi di comunicazione dello stesso;
- *intensità del cambiamento* che esprime il livello di *shock*, disorientamento e discontinuità creati all'interno dell'intera organizzazione.

Se da un lato l'ottimizzazione della coerenza tra strategie, strutture, persone e processi o l'implementazione di ridotte modifiche incrementali (tipiche di una strategia di cambiamento vocata all'adattamento) sono relativamente semplici da gestire, in quanto processi compatibili con l'organizzazione esistente, dall'altro i periodi di trasformazione richiedono competenze distintive specifiche (essendo le *re-creations* ritenute le modalità più rischiose, e le *re-orientations* quelle più sfidanti), capaci di riorientare i comportamenti delle persone.

Ma dove nasce l'esigenza di “cambiare”? È indubbio che l'esigenza di cambiamento nasca da un processo “sociale” di definizione e misurazione dei risultati, che sono funzione delle attese degli *stakeholder* primari e secondari (ovvero il *management*, la proprietà, le istituzioni finanziarie e sociali, nonché i dipendenti).

E ancora le attese dei diversi attori sono funzioni di taluni elementi di scenario quali ad esempio l'andamento dei concorrenti e di organizzazioni di altri settori, l'evoluzione delle tecnologie, la storia delle *performance* passate e la legittimazione sociale dell'impresa. Un fenomeno che corrisponde non solo a sistemi imprenditoriali ma anche al settore pubblico. Il riferimento è in tal senso agli orientamenti emersi a proposito del *New Public Management* sul passaggio (tuttora in corso d'opera) dal concetto di *Government* a quello di *Governance*⁽¹⁾.

2. Un possibile modello di lettura

A questo punto è possibile individuare un modello di lettura del fenomeno “cambiamento” nelle dimensioni che prima ho citato, nell'ottica di evidenziare i passaggi e i criteri che possano connotarlo come vero e proprio momento di crescita.

Tra gli interventi di cambiamento di tipo “adeguativo” possiamo inserire sia le scelte di *outsourcing*, che rispondono ad esigenze di flessibilità strutturale dell'organizzazione (intesa come ricerca di riduzione dei costi operativi) sia i processi *insourcing*, finalizzati alla re-integrazione di competenze e conoscenze strategiche e vitali per l'impresa.

In sostanza l'esternalizzazione o internalizzazione rispondono a logiche diverse ma ad un'unica matrice gestionale: quali conoscenze e competenze rappresentano la base del proprio vantaggio competitivo? Un elemento mi preme sottolineare: la scelta di internalizzare o esternalizzare (*make or buy*) non rappresenta solo un problema di convenienza economica/organizzativa, ma investe in modo sostanziale un aspetto fondamentale, ovvero l'inserimento tra costi di transazione del necessario allineamento, in termini culturali, dei partner. La fiducia organizzativa si colora, dunque, di una sfaccettatura diversa: la ricerca di consonanza tra gli assetti valoriali delle aziende alle quali si decentra o che vengono riassorbite.

Se parliamo invece di cambiamenti di tipo “trasformatore”, è scontato il rimando a fenomeni che stanno caratterizzando ogni giorno di più la nostra economia: fusioni, acquisizioni e concentrazioni. Al di là degli aspetti tecnicistici, tali scelte rispondono direttamente a esigenze di crescita e di sviluppo competitivo, che si sostanziano in un vero e proprio “cambiar pelle e anima” dell'impresa.

(1) “La prospettiva di *Public Governance* si qualifica per la centralità delle interazioni con gli attori presenti ai vari livelli, nel contesto politico e sociale, per il governo e il coordinamento di reti complesse nel sistema sociale e per l'orientamento all'esterno in particolare verso l'ambiente economico e sociale”, Meneguzzo, 1999.

Questo introduce un'ulteriore considerazione, ovvero che i processi di fusione e di acquisizione rappresentano casi particolari dal punto di vista del cambiamento culturale. Le soluzioni possibili sono diverse: dalla trasposizione della cultura di un'azienda all'altra fino alla possibilità di creare una nuova cultura condivisa da entrambe le aziende. La ricerca di integrazione sia organizzativa sia culturale diventa il vero e proprio obiettivo di tali interventi e la vera area critica.

Il cambiamento si traduce dunque in senso generale in un insieme di azioni progettuali volte a modificare i *task* organizzativi, attraverso leve di intervento classiche, ovvero:

- modifica della struttura organizzativa (sia micro che macro) e l'alterazione del potere delle unità e delle persone;
- interventi sui sistemi operativi (in particolare programmazione e controllo e gestione delle risorse umane);
- adeguamento di attori e di *manager*;
- aggiornamento dell'assetto di governo;
- ridefinizione dei processi organizzativi.

Questa esemplificazione mi permette di introdurre un ulteriore elemento di questo modello: il cambiamento necessita anche di una "gestione del cambiamento". Sembra ovvio e banale quello che sto dicendo, ma è anche vero e sotto gli occhi di tutti che le organizzazioni che hanno ritenuto (o anche solo non considerato) che il suo cambiare potesse garantire un vero cambiamento, al di là di quello formale (di assetti societari, di sistemi ecc.), hanno conseguito solo insuccessi.

Un caso di successo che tocca da vicino i lettori della presente rivista è "L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri". In esecuzione della legge del 7 agosto 2015, n. 124 il Governo ha emanato diversi provvedimenti, fra i quali il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 177, con il quale ha voluto semplificare il quadro delle Forze di polizia disegnato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) scegliendo la soluzione più risolutiva tra quelle indicate dal legislatore delegante: l'assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato e delle relative funzioni nell'Arma dei Carabinieri, con la sola eccezione di un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle amministrazioni pubbliche⁽²⁾.

(2) L'argomento è stato oggetto di tesi finale alla Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia, XXXII corso, del Tenente Colonnello Francesca Becchetti dal titolo *La gestione del cambiamento nelle organizzazioni. L'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri*.

L'Arma dei Carabinieri è risultata difatti la Forza di polizia più idonea a consentire la piena attuazione dei criteri dettati dal legislatore delegante, svolgendo da tempo importanti funzioni nel contrasto agli illeciti ambientali e alle frodi agroalimentari ed essendo connotata da una capillare organizzazione dei presidi territoriali, condizione di favore per l'integrazione di quelli appartenenti al Corpo forestale dello Stato. Testimonianza di riforma radicale e incisiva che ha ridotto il numero delle Forze di Polizia da cinque a quattro, sancendo "la scomparsa del Corpo forestale dello Stato, ma in un'ottica che vede conservati i valori e l'identità professionale nella loro unitarietà all'interno di una nuova Istituzione. Una riforma che trova la sua *vision* nella costruzione di una nuova realtà destinata ad essere ancora più incisiva nella gestione delle aree protette, nella tutela della biodiversità, nel monitoraggio ambientale, nella prevenzione e repressione dei reati ambientali, nell'educazione alla legalità ambientale, pur continuando ad operare nella cultura della prossimità".

L'aspetto di forte influenza nelle situazioni di cambiamento è sicuramente quello della cultura che agisce da "collante" organizzativo, capace di rendere "unica" un'organizzazione. Questa impostazione impone dunque la visione di cultura come primo veicolo di armonizzazione e allineamento dei comportamenti individuali verso gli obiettivi dell'organizzazione stessa. È indubbio che produrre un cambiamento culturale in un'organizzazione è difficile e richiede molto più delle semplici parole. Il cambiamento può nascere solo da un management in cui l'educazione e la cultura siano concepiti come strumenti operativi, volti al superamento dei linguaggi settoriali, in grado di tradursi in catalizzatori metadisciplinari per favorire l'integrazione organizzativa, sviluppare nuove modalità di gestione del personale e di innovazione della cultura organizzativa. In definitiva è necessario che il management favorisca un processo di consapevolezza da parte delle persone della propria cultura aziendale: essere un'organizzazione consapevole della propria cultura, oltre a sostenere la motivazione delle persone, impatta in modo diretto anche sull'immagine e la reputazione dell'organizzazione.

Voglio sottolineare ancora una cosa: non sostenere il cambiamento attraverso adeguati piani di comunicazione interna rappresenta una prima grande mina nel possibile successo di tali interventi. La comunicazione rappresenta un mezzo potentissimo e fattivo per rendere le persone più focalizzate e coinvolte, nonché per gestire l'incertezza che inevitabilmente caratterizza tali momenti: incertezza derivante sia da un *management* che non assuma posizioni ufficiali sia dalle naturali paure e resistenze al cambiamento messe in atto dalle persone, anche tramite l'espressione di comportamenti indesiderati.

3. Un aggiornamento bibliografico sul cambiamento alla luce dell'Industria 4.0⁽³⁾

Il tema del *Change Management* è trattato in una recente pubblicazione, “*Change management*”. Gestire il cambiamento organizzativo con un approccio *human centered* a cura di Fabrizio Maimone con i contributi di Pierfranco Malizia, Gaia Moretti, Gladys De la Cruz Bouey Baez, che offre una cornice teorica e metodologica per la gestione dei processi di *Change Management* nelle organizzazioni complesse, in una visione aggiornata del fenomeno, stante la peculiare attenzione assegnata ai processi di trasformazione digitale, di *Industry 4.0* e di lavoro “agile”. Il progresso dello scenario economico in fase di transizione verso la quarta rivoluzione industriale (*Industry 4.0*) deve indurre imprenditori ed organizzazioni a svincolare il cambiamento dal suo significato ansiogeno, spingendoli ad una completa apertura verso l'avvenire. Gli anni dell'automazione e delle *Smart factory* dimostrano un crescente interesse al tema del *Change Management*, in cui la minuziosa attenzione all'innovazione, alle esternalità, alla soggettività e al cambiamento per l'appunto, diviene un processo di ricerca e di implementazione continuo piuttosto che una modalità di risposta situazionale al verificarsi di una crisi. Le organizzazioni “intelligenti”, ispirate dal Toyotismo, imperniano i propri processi sulla conoscenza, sull'intraprendenza e sulle persone, vero valore aggiunto, diventando capaci di gestire e congiungere due fasi cruciali: presente e futuro, ovvero l'efficienza nel breve periodo con l'orientamento all'innovazione nel lungo periodo.

Le aziende presentano strutture sempre meno rigide e in grado di auto-correggersi, apprendono e si trasformano. Come già detto nelle righe iniziali, in un sistema complesso in cui l'unica costante è il cambiamento diviene necessario, attraverso la consapevolezza, raggiungere un equilibrio dinamico, costruito su coerenza e corrispondenza di tutte le variabili. Il “cambiamento caordico”, non lineare e ai confini tra ordine e caos, generato dall'innovazione spinge le imprese ad una “danza” sulle improvvise note del “jazz” dove i passi sono dettati dalla creatività, dal clima emozionale, dall'intuizione e dalla diversità (organizzativa). Talvolta questa, invece, può seguire una coreografia ben preparata e predefinita permettendo ai danzatori di avere due, tre, quattro ‘risposte’ alla musica che verrà suonata ma lasciando ad essi la possibilità e l'autonomia di scegliere come combinarle e attuarle. Un mix tra struttura e improvvisazione.

Con il progredire a braccetto delle competenze *hard-soft*, che richiedono maggiore sofisticatezza, e delle metodologie tecnologiche, diventa necessario

(3) Recensione del libro: *Change Management. Gestire il cambiamento organizzativo con un approccio human centered* a cura di F. MAIMONE, Franco Angeli, Milano, I Edizione 2018, pagg. 176.

revisionare anche le strutture organizzative, che rinnovando continuamente il setting di regole interne e diventando più flessibili, permettono all'impresa di cavalcare l'onda del cambiamento e di emergere in un oceano rosso colmo di competitor. Seppur le aziende si presentano ben strutturate, servendosi di un organigramma ben definito, con un sistema di gestione della qualità certificato a livello internazionale (ISO9001) e rispondenti a specifici standard di prodotto e di processo (assicurando risposte ottimali alle esigenze dell'ambiente esterno e alle volatilità trasformazionali), celano al proprio interno armonia e dinamicità nella gestione della *supply chain*, nel decentramento decisionale, nel clima e nella propria cultura organizzativa. Quest'ultima evolutasi in pluralistica e quasi digitale viene raccontata al mercato attraverso i *social media* e si integra di pari passo con le altre variabili in evoluzione. Per accrescerla si ricorre all'etica (anch'essa dinamica), allo *storytelling* e alla "giustificazione sociale" (conoscenza situata, contestualizzata e relazionale, ovvero, risultante dall'interazione sociale). *Vision*, valori e conoscenze vengono condivisi e si sopraelevano dall'essere individuale all'essere organizzativi. Inoltre, attraverso le tecnologie digitali (TD) e gli spazi virtuali generati dai *social network*, le imprese riducono ampiamente le distanze con l'ambiente esterno comunicando e ricevendo *feedback* attraverso visualizzazioni, "Mi piace" e condivisioni, provenienti dalle interazioni tra gli utenti.

Le organizzazioni contemporanee possono essere viste come una sorta di *melting pot*, che riunisce diversi tratti, processi e comportamenti diacronici e sincronici... dove l'ibridismo organizzativo richiama e si assimila costantemente con la ciclicità dei processi, la trasversalità dei sistemi e la turbolenza dell'ambiente esterno. A comprovare quanto sopradetto intervengono i team interconnessi del modello *holacracy*, lo *smartworking* adottato dalla Tim, dall'Enel e dalla Ferrero, la consapevolezza richiesta dalla curva ad U di Scharmer e così via.

La disamina attenta e puntuale sposta l'asse di focalizzazione dell'analisi sull'impresa immersa nel sociale che deve adottare un processo di crescita sostenibile perseguendo un approccio *human centered*. L'impresa impara a stare nel mondo e ad operare in esso con l'intento di creare valore per tutti i partecipanti: clienti, dipendenti, *stakeholder*, istituzioni ecc., e, al contempo, contribuisce al benessere comune (*sustainability-as-flourishing*). Per una risposta ottimale e soddisfacente a tali esigenze è necessario che il lavoratore con i suoi comportamenti riesca a combinarsi in maniera inter-funzionale nei processi operativi e di business sia adoperando e potenziando tutte le sue competenze, sia adeguando le strutture informatiche a supporto e per facilitare la cooperazione. Pertanto l'HRM (*human resources management*) ricopre un ruolo strategico, proattivo e propositivo capace di aggiungere valore all'impresa che nel caso del pubblico è valore sociale.

L'attenzione alla soggettività degli individui nell'organizzazione viene rimarcata a più riprese seguendo un'ottica relazionale-psicologica. Dalle nuove skills 4.0 richieste ai lavoratori nelle smart organization da conciliare necessariamente con lo sviluppo dell'ambiente di lavoro e il benessere dei dipendenti (sostenibilità interna), l'attenzione si sposta in successione ad altri argomenti coinvolgenti e di grande interesse.

I temi del bilanciamento tra lavoro e qualità della vita, della *Phronesis*, dello spazio organizzativo e dei *network* informali, delle emozioni e dei mood, del clima affettivo-emozionale, dell'integrazione *millennials-vecchie* generazioni e della *leadership* evidenziano con estrema meticolosità la rilevanza rivestita dalle risorse umane nell'ottica evolutiva. Sempre in questa prospettiva un altro aspetto fondamentale è rappresentato dalla formazione che, a prescindere dalla metodologia (in aula, *outdoor training*, *e-learning*, *Blended Learning*, *Social Learning*, ecc.) con la quale viene somministrata, resta il principale strumento per il raggiungimento di risultati che in tale contesto risultano essere imprescindibili:

- diffusione di conoscenza;
- sviluppo di competenze e gestione del cambiamento.

La formazione del personale presenta, senza dubbio, una valenza strategica⁽⁴⁾: la maggior parte delle imprese investono oggi ingenti risorse, più di quanto facessero in passato, per comprendere le esigenze, i problemi, le idee e le aspirazioni del proprio personale.

(4) L'importanza rivestita dalla formazione nei processi di cambiamento trova anche specifico riscontro nel caso di studio analizzato e riportato nel capitolo conclusivo del testo citato a cura di F. Maimone che vede l'ICE, in collaborazione con il Ministero della Produzione della Provincia Autonoma di Santa Fe, attraverso il programma FOSEL (Formazione per lo Sviluppo Economia Locale) dare il via ad un progetto cooperativo tra Italia e Argentina. Attraverso interviste, *workshop*, conferenze, lezioni frontali, esercizi, giochi di ruolo ecc. si è innescato il processo di trasformazione organizzativa che ha portato al trasferimento con un approccio *top-down* di strategie, metodi e pratiche necessarie. Superata la fase formativa i consulenti argentini sono riusciti ad adattare e trapiantare sic et *simpliciter* l'esperienza dei distretti italiani nella propria economia e a designare il nuovo organigramma del Ministero. Il processo riorganizzativo oltre a rendere efficiente l'attività dell'ente è riuscito, attraverso la comunicazione e la formazione, ad incentivare e a fugare ogni timore dalle persone che hanno vissuto al meglio il cambiamento organizzativo dimostrandosi disponibili ad affrontare l'imminente processo di *change management*. Il testo presenta altresì interesse per l'approccio innovativo *human centered* nella gestione dei processi di *change management*. L'approccio, come già segnalato, presenta una prospettiva etica e di sostenibilità sociale e prevede l'integrazione tra processi di *change management* pianificati e cambiamento emergente. Fondamentale in tale contesto è il ruolo critico della Funzione Risorse Umane, facendo leva sulla responsabilità e le competenze delle HR come "agente di cambiamento". Per la minuziosa e articolata analisi contenuta al suo interno il testo può rappresentare una sorta di vademecum "tascabile", con larga validità, specie con riguardo alle connessioni dei processi di trasformazione digitale e di industria 4.0. Il libro si rivolge agli studenti di corsi di Laurea e Master, nonché ai docenti, ricercatori e manager sia del privato che del pubblico.

Occorre sottolineare che il compito della formazione non è solo quello di trasferire rapidamente ed efficacemente nuove conoscenze e competenze, ma quello di motivare le persone a dare continuità quantitativa e qualitativa al loro apprendimento e alle loro performance, consentendo in tal modo all'azienda di poter disporre di risorse dotate di conoscenze specialistiche, professionalità duttili ed elevata motivazione. È in tale ottica, che devono rinnovarsi le politiche di gestione delle risorse umane che dovranno sempre più focalizzarsi sui singoli individui favorendo lo sviluppo dinamico delle competenze e delle carriere.

4. Conclusioni

Gli ultimi trenta anni hanno insegnato tanto ai manager: nessuno può gestire la complessità e il cambiamento, con l'errata convinzione che si possa inserire "il pilota automatico".

La realtà e la storia ci insegnano che il successo o l'insuccesso dei cambiamenti organizzativi dipendono fortemente dalle modalità con le quali si è sostenuto il sistema di gestione delle risorse umane, come primo vettore e responsabile della partecipazione delle persone, nonché dalle azioni realizzate per allineare effettivamente i comportamenti delle persone agli obiettivi prefissati.

L'integrazione (organizzativa e relazionale) si deve sostanziare non certo in slogan, ma in interventi concreti e capaci di allineare e cambiare i "comportamenti" delle persone. In sostanza le chiavi di successo di un intervento di cambiamento risiedono in alcuni *driver* fondamentali:

- *chiara definizione dei comportamenti attesi*: la strategia dettata dal cambiamento fornisce spesso chiare indicazioni sui comportamenti che devono essere incoraggiati. Le persone riescono a meglio orientare il proprio *modus operandi* se hanno degli esempi operativi di comportamenti attesi da loro nella fase di post-deal. Definire e disseminare esempi di comportamenti attesi immediatamente dall'avvio dell'integrazione, rendendo anche evidenti quali sono i benefici economici/di carriera oltre che identitari che derivano dalla loro adozione, è pertanto molto importante;

- *visibilità ed empowerment dei "role models"*: nel processo di cambiamento dei comportamenti più radicati di un'organizzazione, ciò che importa non è cosa le persone potrebbero fare bensì cosa fanno. Se si vogliono cambiare i comportamenti organizzativi delle persone è consigliabile nominare in posizioni chiave dei *Role Model* che esercitano determinati comportamenti attesi, sono visibili e possono rappresentare un esempio da seguire;

- *comunicare in modo chiaro e coerente*: bisogna evitare i mortali conflitti che esistono tra i comportamenti attesi dichiarati ed i comportamenti realmente premiati/penalizzati (es. dichiarare “saremo una organizzazione con propensione al rischio” mentre si punisce chi fallisce nel prenderne uno). Ciò può confondere e far “arrabbiare” le risorse chiave. I messaggi comunicati in fase di integrazione devono essere rispecchiati dai comportamenti realmente adottati dal management e via via rinforzati.

Questo impone dunque di affrontare e gestire il cambiamento attraverso l'utilizzo dello strumento più potente per agevolare il processo di integrazione, ovvero la comunicazione. Ciò significa non solo impostare piani di comunicazione *ad hoc*, ma anche realizzare azioni di analisi delle percezioni/preoccupazioni delle persone e di gruppi di portatori di interesse.

Allora, e concludo, per conquistare il futuro non basta solo adottare strategie di breve termine per la gestione del cambiamento, bensì esso stesso deve diventare endogeno al sistema con la necessità di monitorarlo e gestirlo nelle attività quotidiane. L'obiettivo dunque non è quello di rincorrerlo, ma di afferrarlo mettendo continuamente in discussione lo status quo mantenendo sempre attivi i valori della tradizione (quale fonte ispiratrice e regolatore di azioni e comportamenti) coniugandoli con le esigenze di rinnovamento del contesto per rendere sempre aggiornate le capacità fattuali di organizzazioni ed istituzioni nella prospettiva concreta di continuare a creare valore.





Criptovalute e rischi per la sicurezza⁽¹⁾

Prof. Avv. Ranieri RAZZANTE

Docente di Legislazione antiriciclaggio
all'Università di Bologna

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. - 2. Il riciclaggio “virtuale” di denaro. - 3. Il finanziamento del terrorismo con criptovalute.

1. Premessa metodologica

La Relazione annuale della UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia), ha recentemente rilanciato gli allarmi sulle criptovalute⁽²⁾. Si parla nientemeno anche di possibili utilizzi distorti della *Financial Technology*⁽³⁾. Il rischio “ontologico” all'utilizzo di criptovalute è quello di facilitare transazioni di denaro di illecita provenienza⁽⁴⁾. L'avvento della tecnologia ci mette a confronto con la sconfinatezza del *world wide web* e di fronte a una difficoltà - sempre crescente - di contrasto ai fenomeni illeciti. Il *deep web*, ovvero quella parte di internet che si nasconde al di sotto del *web*, è un territorio che si presta ad attività illecite per celare la tracciabilità delle operazioni⁽⁵⁾.

- (1) Lo scritto riproduce, con le opportune modifiche, un analogo studio pubblicato nel settembre 2018 in un libro, a cura del sottoscritto, edito da Maggioli.
- (2) “Una elevata criticità è associata (...) al ricorso a prototipi emergenti legati alle applicazioni di nuove tecnologie alla finanza (Fintech), quali le valute virtuali e le piattaforme di *crowdfunding*”. Così C. CLEMENTE, *Relazione per l'anno 2017 della Unità di Informazione Finanziaria*, pag. 4, in www.uif.it.
- (3) “È importante che l'economia digitale non diventi una zona franca. (...) La UIF è consapevole di tali esigenze e sta dedicando attenzione al mondo del Fintech”, op. cit., pag. 17.
- (4) Al contrario di quanto affermato dai sostenitori della assoluta tracciabilità e liceità delle monete in discorso, cito l'allarme riportato dai nostri servizi di sicurezza nella recente *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2017*, a pag. 8 e poi diffusamente nel prosieguo dell'illuminante testo.
- (5) Sul tema del *cyber crime*, da ultimo, *Darkweb and cybercrime*, di N. VAN DEN MEULEN, e *Cybercrime and international relations*, di F. RUGGE, sul sito www.ispionline.it.

Nel *black market* vengono scambiati armi, esplosivi, soldi rivenienti dal traffico di esseri umani, sostanze farmaceutiche e droga senza correre rischi di individuazione, pagando con moneta virtuale⁽⁶⁾.

2. Il riciclaggio “virtuale” di denaro

È opportuno ricordare che il riciclaggio di denaro è il processo con il quale vengono sostituiti, trasferiti o occultati - attraverso operazioni formalmente lecite - denari o altre utilità provenienti da delitto non colposo, in modo da ostacolarne la loro illecita provenienza⁽⁷⁾.

Principio cardine attorno al quale ruota la normativa antiriciclaggio delineata dal D.Lgs. 231 del 2007, integrato dal decreto legislativo 90/2017, è quello della prevenzione. Gli strumenti di prevenzione prevedono una serie di obblighi per gli intermediari finanziari finalizzati alla conoscenza del cliente⁽⁸⁾, alla tracciabilità delle transazioni, all’individuazione e alla segnalazione di operazioni sospette⁽⁹⁾.

L’identificazione e la costante verifica dell’operatività della clientela, basata sul principio di proporzionalità, risulta fondamentale per determinare la misura del rischio associabile al singolo cliente e all’operazione messa in atto, in modo da valutare la coerenza delle operazioni con il profilo del cliente stesso⁽¹⁰⁾.

-
- (6) La soluzione auspicabile per contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, rivendicata dal Professor Robby Houben dell’Università di Antwerp, durante il *workshop* “*Taxation and fight against money laundering: crypto currencies, digitalization and the European semester*”, tenutosi presso la Commissione per i reati finanziari, evasione ed elusione fiscale del Parlamento Europeo, è la registrazione obbligatoria per tracciare il flusso delle valute digitali per risalire al nome del soggetto che si cela dietro alla moneta digitale.
- (7) Il presupposto comune alle tre fattispecie previste dal codice penale (artt. 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter* 1) è la commissione pregressa di un delitto che abbia generato un profitto illecito utile alla reimmisione nel circuito economico legale delle relative somme. Cfr. R. RAZZANTE, *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, Giuffrè Editore, 2014, pag. 185; ancora, dello stesso Autore, *Il riciclaggio nella giurisprudenza*, Giuffrè, 2011.
- (8) Il concetto di riciclaggio e di identificazione del cliente è stato introdotto per la prima volta nella *Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell’utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*, adottata dal Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza, istituito per fronteggiare le crisi bancarie e valutarle insorte nei mercati interni ed internazionali.
- (9) Ai sensi dell’art. 39 del D.lgs. 231/2007, la segnalazione di operazione sospetta deve essere effettuata “quando (gli operatori) sanno, o sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa”. Per un commento, R. RAZZANTE, *Codice della normativa antiriciclaggio*, Maggioli, 2018.
- (10) R. RAZZANTE, *Il riciclaggio come fenomeno transnazionale: normative a confronto*, cit., pagg. 180-181.

Senza l'obbligo dell'identificazione certa si può consumare facilmente ogni genere di illecito, soprattutto in campo finanziario⁽¹¹⁾.

L'assenza di intermediari finanziari e l'anonimato delle transazioni previsti dal *Protocollo di Nakamoto* complicano questo tipo di indagine.

Le transazioni con le valute virtuali sono tracciabili, ma coloro che le effettuano sono e restano anonimi, e sono sottratte al controllo delle banche centrali e dei governi che si basano su un sistema "decentralizzato".

Il monitoraggio sul collocamento, la stratificazione e l'integrazione del denaro sporco è molto complicato per gli enti di controllo, considerato che la rete Bitcoin permette a ogni utente di trasferire soldi a velocità quasi istantanea, senza barriere all'ingresso, a bassissimo costo, nell'anonimato virtuale e in assenza di tracciabilità.

Anche se al momento in cui i bitcoin vengono spostati da un indirizzo all'altro, ogni transazione viene registrata presso la *blockchain*⁽¹²⁾, il sistema è stato ideato anche per poter creare un numero infinito di indirizzi bitcoin, attraverso i quali, per l'appunto, "annebbiare" i trasferimenti e le identità collegate.

Non si deve dimenticare che, come ricordano le Autorità internazionali nelle loro innumerevoli pronunce, i bitcoin (e le criptovalute):

- sono rappresentazioni digitali di valore;
- sono decentralizzate, cioè non emesse e garantite da banche centrali;
- non sono collegate a una valuta legale e stabile;
- non possiedono lo status di moneta legale o valuta;
- sono trasferibili elettronicamente, archiviabili e trattabili⁽¹³⁾.

(11) Riprendendo la relazione Uif sopra citata, a pag. 17, si legge che "(...) la rarefazione delle relazioni personali, le ampie possibilità di preservare l'anonimato e la perdita di significato dei riferimenti geografici rendono questi mercati attrattivi per il riciclaggio".

(12) Ritengo "strategica" ai fini della comprensione di quanto stiamo trattando la pubblicazione *Cryptocurrencies and blockchain*, di R. HOUBEN, A. SNYERS, *EU Parliament, TAX3 Committee*, del luglio 2018, reperibile sul sito internet dell'Autorità.

(13) Segnalo come "scandalosi" i concetti a tal riguardo contenuti in un rapporto (del febbraio 2018) di Standard & Poor's, *The future of banking: cryptocurrencies will need some rules to change the game*, ove tra l'altro si afferma - come efficacemente riassume M. BUSSI in un articolo su MF (Milano Finanza) del 20 febbraio scorso - che in attesa di regolamentare il settore, si possono far crollare i prezzi delle criptovalute, facendo rimettere "solo i piccoli risparmiatori", ma nel frattempo regolamentando il settore.

A ciò mi basta allegare riferimento a procedimento della nostra Autorità Antitrust contro "Onecoin", per pubblicità ingannevole e danni ai risparmiatori, di cui al provvedimento in adunanza del 25 luglio 2017, riportato nel Bollettino n. 31, del 16 agosto 2017, alle pagg. 154-177, che consiglio di leggere come *leading case* di "antigiuridicità potenziale" delle valute in discorso.

Ma queste “valute” sono accettate in pagamento da “comunità” di soggetti collegati; ed è qui che si concentra l’attenzione degli esperti di reati come quelli in predicato.

Il riciclaggio non si preoccupa dell’intensità e possibilità di frazionamenti. Con la V Direttiva UE in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è stato previsto l’assoggettamento alle norme antiriciclaggio di coloro che, non solo cambiano valute virtuali in altre monete aventi corso legale (i cosiddetti “*exchangers*”, peraltro già soggetti alle regole oggi in Italia), bensì i «prestatori di servizi di portafoglio digitale», cioè quei soggetti che forniscono “servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali” (cfr. art. 1, comma 1, lett. c, sub g ed h).

Clienti e movimenti saranno chiari, imponendosi la compilazione di schede di adeguata verifica all’atto dell’accensione di conti e/o di cambio di valute, così come l’obbligo di segnalazione di operazioni sospette.

Giova ricordare che per il finanziamento del terrorismo le disposizioni sono le stesse, gli obblighi gli stessi, e cambia lo scopo.

Nessuna zona franca verrà consentita a chi opererà - legittimamente, accreditandosi nei modi che le norme sia primarie che secondarie decideranno - nel settore.

A tale ultimo proposito, mentre scriviamo è presente sul sito del Ministero dell’economia e delle finanze una bozza di decreto, pubblicata il 31 gennaio 2018 per la consultazione, nella quale si prevede una regolamentazione dei soggetti “prestatori di servizi relativi all’utilizzo di valuta virtuale”⁽¹⁴⁾.

Attualmente non vi sono ulteriori sviluppi (la consultazione si è conclusa il 16 febbraio 2018, con la partecipazione di ben trenta utenti), ma il DM si può anticipare come segue.

La valuta virtuale, che la lettera e) del comma 2 dell’art. 1 indica come “la rappresentazione digitale di valore, non emessa da una banca centrale o da un’authority pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l’acquisto di beni e servizi e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente”, non ha quindi “valore legale” e non è “moneta”⁽¹⁵⁾.

(14) La lettera b) del comma 2 dell’art. 1 del provvedimento in commento li definisce come “ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, servizi funzionali all’utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale”.

(15) Non in linea con quanto affermo, e verifico, appare l’articolo (*rectius*: l’affermazione) di C.

In secondo luogo, il decreto istituisce uno speciale “Registro” per i suddetti soggetti, ricavandolo in una sezione speciale di quello già tenuto per gli intermediari finanziari sotto la vigilanza dell’OAM (Organismo degli agenti e dei mediatori creditizi).

La formula suddetta consente la vigilanza di una *Authority*. Nel citato registro potranno iscriversi solo coloro che avranno preventivamente comunicato al Ministero dell’economia e delle finanze l’intenzione di iniziare le attività descritte.

Il Ministero trasmetterà poi alla Guardia di Finanza i dati e le informazioni raccolte che le renderà disponibili, su richiesta, alla Polizia Postale. In Italia, l’Agenzia delle entrate ha attuato encomiabili tentativi “definitivi”, in occasione delle opzioni da dettare ai possessori per la tassazione dei proventi derivanti dalla negoziazione.

Per quanto riguarda i rapporti con gli utilizzatori, la Banca d’Italia è intervenuta con due importanti raccomandazioni:

- la prima, del 30 gennaio 2015;
- la seconda, più recente, del 19 marzo 2018.

Quest’ultima, in particolare, ha ripreso l’avviso pubblicato in pari data da ESMA (Autorità Europea degli Strumenti finanziari e dei mercati), ABE (Autorità Bancaria Europea) e IEOPA (Istituto Etico per l’Osservazione e la Promozione degli Appalti) - le tre autorità di vigilanza Ue su mercati e intermediari - sui rischi delle valute virtuali, per i risparmiatori, tra i quali vanno necessariamente ricordati in questa sede:

- mancanza di trasparenza sui prezzi;
- assenza di opzioni di uscita;
- interruzioni delle operazioni;
- informazioni fuorvianti;
- inidoneità delle valute virtuali per scopi previdenziali e di investimento;
- rischio di volatilità estrema e di bolle speculative;
- assenza di protezione.

Relativamente a questo ultimo aspetto, devo segnalare un interessante Parere del Consiglio Nazionale del Notariato, pubblicato sul sito di categoria come “Quesito antiriciclaggio n. 3/2018/B, intitolato *Compravendita di immobile- Pagamento del prezzo in Bitcoin*.”

GAGLIARDUCCI, in *Criptovalute: l’Europa le riconosce ufficialmente*, pubblicato il 13 luglio 2018 su www.money.it, l’Autrice scrive che in virtù della già analizzata (qui) V Direttiva Ue contro il riciclaggio, si legittimano le valute in discorso. Al contrario, credo, le valute virtuali non diventino *ipso facto* (e non *ipso iure*) “moneta riconosciuta” (mia l’affermazione), bensì i loro *traders* diventino “sorvegliati speciali”.

Il Notariato ha voluto studiare gli effetti della transazione sulle limitazioni al contante di cui alla normativa antiriciclaggio.

Vanno riportate di sicuro due statuizioni importanti contenute nel Documento *de quo*:

- “i sistemi di accesso informatici, senza eccezioni, non si fondano sul concetto di identificazione, bensì sulla mera verifica di credenziali informatiche⁽¹⁶⁾; la differenza, soprattutto ai fini della normativa antiriciclaggio, non è di poco conto.

L'utilizzo di un sistema informatico non può mai garantire, pertanto, l'identità del soggetto che effettua un accesso”;

- “ne deriva che (...) il tracciamento, meramente informatico, potrebbe essere del tutto ininfluenza ai fini della normativa che ci occupa”.

Ciò detto, giustamente si conclude che il Notaio non può assistere alla *traditio* del mezzo di pagamento, requisito essenziale dell'atto prima di tutto (in uno con l'indicazione analitica dei mezzi di pagamento), ma poi dell'applicazione dei criteri antiriciclaggio.

Che il (così definito) “contante digitale” non può paragonarsi a quello reale.

Concludo allora confermando le mie ipotesi sulla mancata ricostruibilità - al momento - della natura giuridica della fattispecie “*criptocurrencies*”.

Solo un “baratto” potrebbe forse oggi aiutarci a connotare le operazioni di trasferimento di detti “oggetti” all'interno di un sistema che, come abbiamo visto, è chiuso e “autoreferenziale”.

L'esempio della compravendita commerciale è emblematico del riconoscimento circa la non contemporaneità del pagamento e della consegna del bene.

3. Il finanziamento del terrorismo con criptovalute

Per quanto attiene ai profili problematici delle criptovalute, l'utilizzo da parte delle mafie e dei terroristi è indubbiamente al primo posto.

Le investigazioni sono difficili, e si orientano sia sull'analisi delle transazioni attraverso i registri, sia sulle segnalazioni degli intermediari finanziari delle FIU (*Financial Intelligence Units*) o autorità di settore.

(16) Viene preliminarmente ricordato nella nota (pag. 3) che nel registro resta sì traccia della transazione in bitcoin, ma di un ignoto detentore che possiede una chiave privata, corrispondente ad una chiave pubblica, sia come venditore sia come compratore.

Oltre alle ricerche su fonti aperte⁽¹⁷⁾, l'utilizzo di programmi appositi sulla *blockchain* è consigliato dagli esperti.

In particolare, il terrorismo islamico ha mostrato di saper sfruttare al meglio le innovazioni tecnologiche e digitali, tanto che utilizza i bitcoin per finanziare tuttora le proprie attività e il reclutamento degli adepti⁽¹⁸⁾.

Va ricordato che non esiste a tutt'oggi una definizione univocamente accettata di "finanziamento del terrorismo", ma analizzando il fenomeno emerge che si tratta di un processo di raccolta, accumulo, movimentazione di denaro ottenuto attraverso mezzi leciti o illeciti per scopi terroristici, o per supportare la struttura logistica di una organizzazione terroristica.

Si distinguono in fonti "apparentemente lecite", quali le rimesse che gli emigrati fanno giungere nei Paesi di origine per il sostentamento dei propri familiari; gli utili e i profitti derivanti dalle attività delle piccole e medie imprese operanti in vari settori economici; le liberalità e le donazioni versati dai membri della comunità islamica (di queste donazioni è stato rilevato un uso distorto da parti di alcuni enti quali *Non-governmental Organization* e *Non-profit Organization*); lo sfruttamento di sussidi statali.

Le fonti illecite più sfruttate invece risultano essere:

- il traffico di sostanze stupefacenti;
- il traffico di armi;
- il traffico di petrolio e di risorse naturali;
- il traffico di beni culturali;
- il racket e le estorsioni;
- i furti e le rapine.

Il potenziale utilizzo di bitcoin quale strumento per il finanziamento del terrorismo è supportato da una intensa attività di propaganda di taluni gruppi.

Sono state create pagine *web* in cui sono inseriti inviti a donare bitcoin segnalando l'indirizzo del *wallet* verso il quale inviare il denaro, oltre a un breve messaggio di propaganda, che spesso si accompagna a richieste di moneta.

(17) Interessanti profili su queste ultime sono contenuti nello studio di Benjamin Brown, *Tracing a jihadi cell, kidnappers and scammer using the blockchain: an open source investigation*, pubblicato il 18 giugno 2018 sul sito www.medium.com.

A livello di inchiesta, si segnalano, su tutti, due interessanti studi: A. TORCHIA, B. VIZCAINO, *Cryptocurrency traders use old gold in drive to draw Islamic investors*, Reuters, 8 aprile 2018; Y. J. FANUSIE, T. ROBINSON, *Bitcoin Laundering*, Elliptic, Center on Sanctions & Illicit Finance, 12 gennaio 2018.

(18) Cfr. R. MUGAVERO, R. RAZZANTE, *Terrorismo e nuove tecnologie*, Pacini Editori, 2016, pagg. 51-60.

Nell'ambito di questo nuovo “mercato”, Autorità e investigatori non possono lasciare “libertà di azione” che consenta ai suoi fruitori di operare in un contesto privo di regole giuridiche ed economiche ben codificate.





Magg. Fabrizio GARRETTO

Consigliere Affari Delegati del Sottosegretario di Stato alla Difesa, già in servizio alla Direzione Investigativa Antimafia - Osservatorio Centrale Appalti Pubblici (OCAP)

L'istituto delle “*white list*” nella legislazione antimafia *Portata applicativa e problematiche interpretative*

SOMMARIO: 1. La legge anticorruzione. - 2. L'istituto delle “*white list*”. - 3. Evoluzione normativa dell'istituto. - 4. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2013.

1. La legge anticorruzione

Il 28 novembre 2012, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, entrava in vigore la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

Dal punto di vista meramente tecnico la legge si compone di due soli articoli, laddove il secondo si limita a contenere la cosiddetta “clausola di invarianza” (a garanzia del fatto che la legge non comporti oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche), mentre le previsioni normative sono concentrate in un articolo unico, il primo, suddiviso in ben ottantatré commi.

In realtà, al di là dei recenti fatti di cronaca giudiziaria che hanno visto coinvolti numerosi pubblici amministratori (e del clamore da essi suscitato, in particolare dal *vulnus* rappresentato da un ulteriore deterioramento del livello di fiducia da parte dei cittadini sul buon funzionamento della Pubblica Amministrazione), il provvedimento legislativo era atteso da anni, richiesto non solo dall'opinione pubblica e dalle forze sociali, ma anche e soprattutto dalla necessità di allineare l'Italia agli standard internazionali in materia di contrasto alla corruzione.

In particolare, la legge, al primo comma dell'art. 1, fa esplicito riferimento alla cosiddetta “Convenzione di Merida contro la corruzione” (Convenzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata dallo Stato italiano con legge 3 agosto 2009, n. 116) e alla “Convenzione penale sulla corruzione” del 27 gennaio 1999 (ratificata con legge 28 giugno 2012, n. 110). Le citate convenzioni, ratificate dall'Italia tardivamente, si proponevano di omogeneizzare - a livello internazionale - il contrasto alla corruzione, mediante la creazione di appositi organismi di controllo e l'attuazione di processi idonei a prevenire i fenomeni corruttivi nella loro globalità.

Tale opera di generale “riassetamento” transnazionale della normativa in materia si è resa oltremodo necessaria anche alla luce di autorevoli studi di settore i quali, a loro volta, hanno fatto emergere il dato secondo cui un sistema politico-amministrativo ove la corruzione assume caratteri di “prassi diffusa” è per ciò stesso destinato ad arrecare danni economici ingenti per il Paese che ne è vittima e, di riflesso, per i suoi cittadini onesti. In particolare, un sistema corrotto o comunque affetto da poca trasparenza (o, peggio ancora, permeabile ai tentativi di infiltrazione della criminalità mafiosa nell'economia legale) è potenzialmente in grado di dispiegare le proprie criticità funzionali non solo sulla capacità di ben operare dei suoi organi amministrativi, ma anche e soprattutto sulla cosiddetta “tenuta” dei conti pubblici, quale delicato corollario che il legislatore nazionale non può non assumere a riferimento nella propria opera di normazione di adeguati strumenti per il contrasto al fenomeno in oggetto.



2. L'istituto delle "white list"

Una delle novità di maggior rilievo contenute nel provvedimento normativo in questione è stata, senza dubbio, la codificazione, con norma di rango primario e quale principio di carattere generale, dell'istituto delle cosiddette "white list" delle imprese che, aspirando ad avere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione o con altre imprese che hanno ottenuto appalti dalla pubblica amministrazione e dopo essere state sottoposte ad apposite verifiche, non risultano soggette a tentativi di infiltrazione mafiosa.

La misura, come detto, ora generalizzata e codificata dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012 (commi da 52 a 56 dell'articolo 1)⁽¹⁾, ha avuto un'applicazione inizialmente riferita ad ambiti territoriali circoscritti, laddove si era reso necessario bandire gare per appalti pubblici dall'importo significativo, in relazione sia all'opera di ricostruzione derivante da calamità naturali di grande portata, sia alla realizzazione di importanti edifici pubblici in occasione dei cosiddetti "grandi eventi".

L'obiettivo era quello di scongiurare il pericolo che le predette commesse pubbliche fossero pesantemente inquinate dai tentativi di infiltrazione delle organizzazioni criminali, nel controllo e nella gestione dei relativi processi di assegnazione e realizzazione dei manufatti.

La legittimazione complessiva dell'istituto, per effetto della citata "legge anticorruzione", ha, pertanto, definitivamente palesato la finalità insita nel sopra novellato quadro regolamentare, ovvero l'aggravamento delle cautele antimafia, in un settore nel quale l'inesauribile e sempre più efficace interventismo della criminalità organizzata (soprattutto sugli appalti più lucrosi) porta ad assistere ad un continuo generarsi di collusioni, favoritismi, intimidazioni e indebiti approfittamenti che, di fatto, costituiscono l'essenza stessa della "mafiosità" e, quale preoccupante appendice, il venir meno dell'autorevolezza dello Stato.

(1) L'art. 1, comma 52, della legge 190/2012, così recita, in particolare "Per le attività imprenditoriali di cui al comma 53 la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura.

L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'articolo 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco".

3. Evoluzione normativa dell'istituto

L'intervento normativo che, per primo, ha codificato con norma primaria l'istituto delle *white list* è costituito dall'art. 16 del D.L. 28 aprile 2009, n. 39, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo".

Il provvedimento in questione ha sancito l'adozione di una serie di misure preventive avverso il segnalato rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata in occasione della ricostruzione conseguente al terremoto che, nel 2009, ha duramente colpito l'Abruzzo; misure anch'esse applicative dello speciale regime di controlli di cui alle linee guida emanate dal "Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere" (CCASGO), organo di consulenza tecnico-giuridica in favore del Ministro dell'Interno, istituito dal Decreto Ministeriale del 14 marzo 2003 e, recentemente, divenuto (mantenendo inalterate le proprie prerogative funzionali) "Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari" (CCASIIP) per effetto del Decreto Ministeriale 21 marzo 2017.

Al fine di rendere più agevole l'attività degli esecutori dei lavori, il decreto citato ha previsto che costoro possono rivolgersi a fornitori e prestatori di servizi inseriti negli speciali elenchi istituiti presso le Prefetture territorialmente competenti, che ne certificano la mancata soggezione a rischio di inquinamento mafioso.

Analogamente, l'art. 3-*quinquies* del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 (riportante disposizioni per garantire la trasparenza e la libera concorrenza nella realizzazione delle opere e degli interventi connessi con lo svolgimento della rassegna "Expò Milano 2015") ha stabilito che, presso la Prefettura di Milano, si dia luogo alla costituzione di elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a rischio di inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori oggetto della norma.

La "legge anticorruzione" 6 novembre 2012, n. 190, infine, nel dedicare l'art. 1, comma 52 e ss., alle *white list*, ha previsto l'istituzione - in via generale e permanente - di detti elenchi, l'iscrizione ai quali soddisfa i requisiti per il rilascio dell'informazione antimafia necessaria per l'esercizio di attività in determinati settori imprenditoriali sottoposti a rischio di infiltrazione mafiosa.

Questi ultimi sono enumerati dal successivo comma 53 il quale, in via tassativa, annovera il trasporto di materiali a discarica per conto terzi, il trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuto per conto terzi, estrazione e tra-

sporto di terra e materiali inerti, confezionamento, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti, il confezionamento, la fornitura e il trasporto di calcestruzzo e di bitume, i noli a freddo di macchinari, la fornitura di ferro lavorato, i noli a caldo, gli autotrasporti per conto terzi, la guardiania dei cantieri: tale elencazione di attività, peraltro, può essere oggetto di modifica con l'apposita procedura indicata al successivo comma 54.

Successivamente, il Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 - convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 - recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", ha introdotto, con l'art. 29, un significativo elemento di novità nella generale disciplina normativa afferente l'istituto in esame.

Tale novella, infatti, allo scopo di incentivare l'iscrizione nelle *white list* da parte degli operatori economici che svolgono le attività elencate al sopra citato art. 1, comma 53, legge 190/2012 (ritenute *ope legis* maggiormente esposte al pericolo di infiltrazione criminale), impone alle stazioni appaltanti di acquisire la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria "obbligatoriamente" attraverso la consultazione, anche in via telematica, di tali elenchi; con la conseguenza che tale iscrizione costituisce oggi la forma necessitata attraverso la quale viene accertata, nei confronti dei soggetti che operano nei settori più permeabili alle organizzazioni criminali, l'assenza di motivi ostativi ai fini antimafia.



4. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2013

Le modalità per l'istituzione, l'aggiornamento delle attività a rischio e l'attività di verifica sono state, da ultimo, definite con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 aprile 2013, entrato in vigore il successivo 14 agosto, recante “Modalità per l'istituzione e l'aggiornamento degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa”.

La fonte regolamentare in oggetto, pertanto, inserisce un nuovo “step” alla disciplina antimafia nello specifico settore, disciplinandone, nel dettaglio, procedure e modalità applicative.

Al riguardo, giova sottolineare fin d'ora che mentre in precedenza l'iscrizione alle *white list* aveva carattere assolutamente facoltativo, adesso, per effetto della recente novella intervenuta ad opera del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2016 (che ha modificato l'art. 2, comma 2, dell'originario Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2013) è stata sancita la natura obbligatoria dell'iscrizione alle *white list* per la stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa.

Da un punto di vista oggettivo, poiché gli elenchi devono essere istituiti presso ciascuna Prefettura, è evidente che l'ambito territoriale di applicazione delle *white list* ha carattere provinciale.



Dal punto di vista soggettivo, invece, i soggetti legittimati a richiedere l'iscrizione nelle *white list* sono individuabili nei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori appartenenti alla filiera di imprese partecipanti al processo realizzativo dell'opera; così argomentando, l'elenco sembra dunque destinato a ricomprendere tutti i soggetti che, a qualunque titolo, prendono parte all'esecuzione della commessa, sia nella veste di appaltatori sia in quella di subappaltatori.

a. Procedimento d'iscrizione

Il procedimento di iscrizione nelle *white list* è disciplinato dall'art. 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo cui gli elenchi devono essere istituiti presso ogni Prefettura e sono unici, nel senso cioè che ciascun UTG (Ufficio Territoriale del Governo) possiede un solo elenco, suddiviso, al suo interno, in sezioni corrispondenti alle diverse attività a rischio.

Il precedente art. 1, peraltro, individua la "Prefettura competente" presso cui presentare l'istanza con quella della provincia dove l'impresa ha la propria residenza o sede legale; mentre, per le imprese costituite all'estero e che hanno una sede stabile in Italia, oppure per le imprese che non hanno una sede stabile nel nostro territorio, la Prefettura competente è individuata in quella in cui si chiede l'iscrizione.

L'istanza è presentata dal titolare dell'impresa individuale o dal legale rappresentante dell'impresa costituita in forma societaria; ad esito di ciò, la Prefettura avvia un procedimento di verifica analogo a quello normalmente seguito per il rilascio della comunicazione antimafia.

L'iter procedimentale prevede che l'Autorità prefettizia effettui gli accertamenti circa la "non mafiosità" dell'impresa istante mediante la consultazione della neo istituita "Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia" (il cui regolamento attuativo è stato approvato per mezzo del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 2014, n. 193, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI) del 7 gennaio 2015 ed entrato in vigore il successivo 22 gennaio) la quale consente di accertare che non risultino, a carico del soggetto, né cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 del Codice antimafia, conseguenti all'applicazione di una misura di prevenzione (verifiche necessarie, ope legis, per il rilascio della "comunicazione antimafia") né tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, desumibili dalle situazioni indizianti elencate dall'art. 84, comma 4, del Codice antimafia (come, ad esempio, la sussistenza di misure cautelari o di condanne, anche non definitive, per reati

come la turbata libertà degli incanti, oppure ancora la violazione reiterata degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari. Tutto ciò, al fine di consentire all'Autorità prefettizia il rilascio dell'"informazione antimafia"⁽²⁾.

Qualora da tale consultazione dovesse emergere che il soggetto risulta censito, e che a suo carico non sussistono ragioni ostative, la Prefettura provvederà all'iscrizione, con il contestuale inserimento dell'impresa richiedente nell'elenco pubblicato sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", secondo quanto previsto dall'art. 8 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al contrario, laddove dalla Banca dati dovesse risultare che il soggetto non sia censito, o che gli accertamenti siano stati disposti in data anteriore a dodici mesi, oppure ancora che esistano situazioni prefiguranti la possibilità di tentativi di infiltrazione mafiosa, la Prefettura provvede ad effettuare le necessarie verifiche, avvalendosi anche del competente Gruppo interforze⁽³⁾.

(2) In materia, si ritiene utile fornire qualche ulteriore precisazione. Con l'espressione "documentazione antimafia" si fa riferimento a quello strumento amministrativo (tipizzato nella duplice forma della "comunicazione" e dell'"informazione") volto a prevenire, con la massima efficacia anticipatoria, l'ingerenza della criminalità organizzata nel settore delle commesse pubbliche. Nella sostanza, mentre la "comunicazione antimafia" consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o di divieto di cui all'art. 67 del Codice antimafia (il riferimento è all'assenza di misure di prevenzione penale o di condanne per alcuni gravi delitti), l'"informazione antimafia" aggiunge in più, rispetto alla comunicazione, anche "...l'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate". È evidente come l'informazione antimafia inglobi il contenuto della comunicazione, rispetto alla quale si caratterizza quale strumento ben più incisivo, rimettendo, di fatto, ad una valutazione discrezionale del Prefetto l'analisi di tutti quegli elementi informativi utili per una scelta in ordine alla sussistenza o meno dei citati "tentativi di infiltrazione mafiosa". Tralasciando, in questa sede, l'ampio e articolato dibattito dottrinale e giurisprudenziale che, negli ultimi anni, si è dipanato avuto riguardo a tale discrezionalità prefettizia (e su cui, solo di recente, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 1743 del 3 maggio 2016, è stato raggiunto un minimo comune denominatore, individuato attraverso una puntuale elencazione, da parte dei supremi Giudici amministrativi, di una serie di situazioni sintomatiche valutabili dal Prefetto ai fini del condizionamento mafioso), vale la pena però richiamare quello che può ormai considerarsi un caposaldo dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in merito alla nozione di "tentativo di infiltrazione mafiosa" delineata dal Decreto Legislativo 159/2011 (Codice antimafia). Si sostiene, infatti, che tale "tentativo", proprio per la sua genesi sociologica e non giuridica, si differenzia significativamente rispetto all'accertamento operato dal giudice penale. La disposizione codicistica, in buona sostanza, non richiede che ci si trovi dinanzi a un'impresa "criminale" e ne richiede la prova dell'intervenuta "occupazione" mafiosa, essendo sufficiente che dalle informazioni acquisite tramite gli Organi di Polizia sia desumibile un quadro indiziario che, complessivamente inteso, ma comunque plausibile, sia sintomatico del pericolo di un qualsivoglia collegamento tra l'impresa e la criminalità organizzata.

(3) I "Gruppi interforze provinciali" sono stati istituiti dal Decreto Ministeriale 3 marzo 2003 presso ogni Prefettura, quali organismi di supporto informativo dei Prefetti e con il precipuo compito di svolgere accertamenti sulle imprese aggiudicatrici di appalti, subappalti o affidatarie di servizi, ordini e forniture riguardanti le opere pubbliche di carattere strategico, al fine

Solo dopo che siano espletati i relativi controlli, l'Autorità prefettizia potrà accogliere o meno l'istanza di iscrizione nelle *white list*, sulla base delle risultanze ottenute. Giova sottolineare che nel caso in cui la Prefettura dovesse optare per il diniego dell'iscrizione, sarà proprio onere comunicare tale provvedimento di rigetto (del tutto assimilabile, quanto agli effetti, ad un'interdittiva antimafia), oltre che all'impresa istante, anche ai soggetti indicati dall'art. 91, comma 7-bis, del Codice antimafia, e cioè:

- Direzione Nazionale Antimafia;
- Camera di commercio del luogo in cui ha sede legale l'impresa;
- Osservatorio centrale appalti pubblici (OCAP) presso la Direzione Investigativa Antimafia;
- Banca dati nazionale dei contratti pubblici (gestita dall'Autorità Nazionale Anticorruzione);
- Antitrust;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché dello sviluppo economico;
- Uffici dell'Agenzia delle entrate competenti per il luogo dove ha sede legale l'impresa.

Per quanto concerne, invece, la tempistica relativa al procedimento di iscrizione, l'articolo 3 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ultimo comma, ne sancisce i termini per la sua conclusione, fissandoli in novanta giorni decorrenti dalla data di ricevimento dell'istanza dell'impresa. Al riguardo, è opportuno evidenziare che il mancato rispetto del termine da parte della Prefettura non sembra configurare un'ipotesi di silenzio-assenso, e dunque l'istanza non potrà considerarsi accolta per il semplice fatto che il procedimento non si sia concluso nei termini previsti.

b. Durata dell'iscrizione

Una volta ottenuta l'iscrizione, la permanenza nella *white list* ha una validità di dodici mesi, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

di verificare la sussistenza di eventuali cointeressenze in siffatte imprese da parte di soggetti legati direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata, anche mediante l'esecuzione di accessi ai cantieri. I Gruppi interforze sono coordinati da un dirigente degli stessi uffici prefettizi e sono composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, da un rappresentante della Direzione territoriale del lavoro, nonché da un funzionario del Centro Operativo della Direzione Investigativa Antimafia competente per territorio. Essi operano in collegamento con la Direzione Investigativa Antimafia che, nel caso di opere che interessano il territorio di più province, ne assicura il raccordo delle attività.

In ogni caso, il successivo art. 5, comma 1, prevede che l'iscrizione possa essere rinnovata su istanza di parte, nel senso cioè che l'impresa può comunicare alla Prefettura competente, almeno trenta giorni prima della data di scadenza, il suo interesse a permanere nell'elenco. Ne consegue che, se l'istanza di rinnovo non viene inoltrata entro il suddetto termine, l'impresa sarà automaticamente cancellata dall'elenco.

A seguito dell'istanza di rinnovo, la Prefettura effettuerà ovviamente una nuova verifica sulla permanenza delle condizioni, a suo tempo accertate, che hanno consentito l'iscrizione dell'impresa nell'elenco.

Il decreto, peraltro, tralascia l'ipotesi in cui, pur avendo l'impresa presentato l'istanza di rinnovo, la Prefettura non abbia concluso i propri accertamenti entro la data annuale di scadenza dell'iscrizione.

Sul punto, sembra potersi sostenere (in ciò corroborati da una prassi diffusa) che l'iscrizione mantenga comunque la sua efficacia, almeno sino a quando la Prefettura non abbia completato le verifiche di propria competenza.

c. Aggiornamento dei dati

In considerazione della delicatezza sottesa alle finalità dichiarative delle *white list* in materia di accertamenti antimafia, il legislatore ha ravvisato l'opportunità di sottoporre l'elenco ad un continuo aggiornamento, sia da parte delle prefetture, sia da parte delle stesse imprese iscritte.

L'Autorità prefettizia, per parte sua, ha l'onere di accertare la permanenza delle condizioni che hanno consentito l'iscrizione nella *white list*, secondo le stesse modalità adottate nella fase iniziale. Accertamenti che, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, potranno essere effettuati in qualsiasi momento, anche mediante controlli a campione, all'esito dei quali l'UTG può disporre la cancellazione dell'impresa dall'elenco, qualora sia stato accertato il venir meno delle condizioni iniziali.

A carico dell'impresa, invece, è posto l'obbligo di comunicazione relativo a qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e dei propri organi sociali (adempimento già fissato, invero, dall'art. 1, comma 55, della legge n. 190/2012 ed ora ribadito dall'art. 5, comma 3, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri). Le norme citate, pertanto, impongono all'impresa iscritta in una *white list* di comunicare alla Prefettura qualunque cambiamento intervenuto nella proprietà o nella gestione della compagine societaria come, ad esempio, il trasferimento di un pacchetto azionario o la sostituzione di una carica apicale. Unica deroga alla predetta disciplina è rappresentata dalle società di capitali quotate in borsa, per le quali le modifiche degli assetti proprietari sono prese in conside-

razione solo se rilevanti ai sensi del Testo Unico di cui al Decreto Legislativo n. 58/1998, vale a dire soltanto se superiori al due per cento del capitale.

In proposito, sono state sollevate perplessità in merito all'obbligo di comunicazione dell'eventuale sostituzione del direttore tecnico, avuto riguardo al fatto che tale soggetto non è stato espressamente contemplato dalla norma in esame.

Tuttavia, considerando che il direttore tecnico compare ordinariamente tra i soggetti per i quali sono effettuate le verifiche antimafia, non sembra potersi dubitare che la sua eventuale sostituzione debba essere comunicata alla Prefettura; analogamente, è ragionevole ritenere che i controlli sul direttore tecnico debbano essere effettuati anche ai fini dell'iscrizione originaria nell'elenco.

Al verificarsi di tali eventi, pertanto, l'impresa ha l'obbligo giuridico di fornire comunicazione alla Prefettura competente entro trenta giorni dalla data della modifica. In caso contrario, ne viene disposta la cancellazione dall'elenco, sia ai sensi dell'art. 1, comma 55, della legge anticorruzione, sia ai sensi dell'art. 5, comma 3, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 aprile 2013.

Ovviamente, una volta ricevuta la comunicazione, la Prefettura rinnoverà le sue verifiche nei confronti dei soggetti subentrati nelle posizioni proprietarie e gestionali dell'impresa, al fine di accertare, anche in tali casi, la sussistenza delle condizioni che consentono la permanenza nella *white list*, nonché al fine di disporre, in caso di esito negativo, la cancellazione dall'elenco.



d. Effetti dell'iscrizione e del diniego all'iscrizione

Gli effetti legati all'iscrizione in una *white list* sono già stati anticipati dalla legge n. 190/2012 la quale, al comma 52 dell'art. 1, ha disposto che l'iscrizione negli elenchi “soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività”.

Tale disposizione è stata ora compiutamente integrata dall'art. 7, comma 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (come recentemente novellato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2016), il quale ha perciò ulteriormente specificato che “ai sensi dell'art. 1, commi 52 e 52-*bis*, della legge l'iscrizione nell'elenco tiene luogo della documentazione antimafia:

- a) per l'esercizio delle attività per cui l'impresa ha conseguito l'iscrizione;
- b) ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali l'impresa ha conseguito l'iscrizione nell'elenco”.

A ben vedere, il combinato disposto delle due norme ha di fatto comportato, quale conseguenza immediatamente apprezzabile, la sostanziale equiparazione tra l'informazione antimafia/comunicazione antimafia (che, ai sensi dell'art. 83, comma 1, costituiscono la “documentazione antimafia” richiamata all'art. 7, comma, 1 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2013) e l'iscrizione nella *white list*.



Da un punto di vista pratico, ciò vuol dire che, ai fini dell'autorizzazione di un subcontratto relativo alle attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, le stazioni appaltanti sono esonerate dal disporre di volta in volta le verifiche antimafia, qualora l'impresa interessata risulti iscritta in un elenco prefettizio. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, infatti (art. 7, comma 2), consente ai committenti pubblici di verificare l'iscrizione nelle liste attraverso i siti istituzionali delle prefetture, in alternativa all'acquisizione della relativa documentazione antimafia.

In merito a ciò, va evidenziato come l'intervento novellatorio ex Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2016 si sia reso assolutamente necessario in virtù del fatto che autorevoli commentatori avevano sollevato il problema insito nella lettura testuale della precedente versione dell'art. 7, comma 1, la quale prevedeva l'equiparazione dell'iscrizione nella *white list* alla sola informazione antimafia che, come noto, si affianca alla comunicazione antimafia (ex artt. 84 e ss. del Decreto Legislativo 159/2011). Una dicotomia interpretativa, per l'appunto, definitivamente dipanata dal legislatore con il recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 novembre 2016 che ha sancito, una volta per tutte, la completa equiparazione dell'iscrizione nelle *white list* alla documentazione antimafia.

Tale parallelismo, invece, non può *de plano* essere analogamente esteso all'ipotesi opposta, ovverosia al caso in cui la Prefettura destinataria dell'istanza di iscrizione nelle *white list* si orienti per un suo diniego, ravvisando motivi ostativi all'iscrizione medesima. In tali casi, infatti, il vigente quadro normativo non contempla un'ipotesi di automatica equipollenza tra diniego e informazione interdittiva e, per tali ragioni, al fine di cristallizzarne gli effetti e dunque consentire il dispiegarsi dell'efficacia giuridica del diniego nei confronti del soggetto destinatario, è necessario che la Prefettura emetta un autonomo provvedimento interdittivo antimafia.

A conferma di ciò, peraltro, la stessa giurisprudenza⁽⁴⁾ ha sottolineato la non assimilabilità dei rispettivi regimi procedurali, evidenziando che nel solo caso del diniego di iscrizione, e non anche per l'interdittiva, si applica (e dunque, se omessa, può farsi valere come vizio di legittimità) la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (ex art. 10-*bis*, legge n. 241/1990). In buona sostanza, i procedimenti volti all'iscrizione nelle *white list* e quello finalizzato al rilascio della documentazione antimafia, trovano un punto di intersezione nel solo caso di iscrizione nella lista, avuto riguardo all'equipollenza tra iscrizione e liberatoria sancita dalla legge.

(4) Tar Lazio, sez. I-*ter*, ord. 13 giugno 2014, n. 2691.

Nel caso opposto, ovvero sia in presenza di un diniego di iscrizione, l'interdittiva antimafia - con i suoi effetti preclusivi al mantenimento di rapporti contrattuali tra l'impresa e la pubblica amministrazione - dovrà comunque essere oggetto di un separato provvedimento prefettizio⁽⁵⁾.



(5) Il che, come sottolineato da autorevole dottrina (M. MAZZAMUTO *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, su *GIUSTAMM - RIVISTA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, n. 3/2016) "... potrà peraltro determinare qualche complicazione processuale: un'eventuale e problematica sovrapposizione di giudizi, tra il giudizio sull'impugnazione del diniego di iscrizione e il giudizio sull'impugnazione dell'interdittiva, emanata sugli stessi presupposti sostanziali del primo; l'inammissibilità per carenza di interesse dell'impugnazione dell'interdittiva in caso di mancata o tardiva impugnazione del precedente diniego di iscrizione".



STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Tutela della salute e salubrità alimentare

Magg. Massimo MINICELLI

Ufficiale Addetto all'Ufficio OAIO del Comando
Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari
Carabinieri, già in servizio al Comando
Carabinieri per la Tutela della Salute (NAS)

Obesità, sovrappeso, ipercolesterolemia e altre malattie cronic-degenerative, sono solo alcune delle patologie provocate da scorrette abitudini alimentari, che testimoniano come una “sana” alimentazione non sia solo un interesse diffuso per la collettività ma, soprattutto, un obiettivo di sanità pubblica.

Non a caso, il “Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018” del Ministero della Salute, nel considerare i macro-obiettivi di periodo, include l'alimentazione tra i principali fattori di rischio da contenere per “(...) ridurre il carico prevenibile di morbosità, mortalità e disabilità (...)”, associato alle suddette malattie croniche non trasmissibili⁽¹⁾.

A fronte di un'importanza tanto rilevante, tuttavia, gli ordinamenti giuridici europeo e italiano, pur richiamando frequentemente il concetto di “salubrità nutrizionale” degli alimenti in una serie numerosissima di provvedimenti normativi, non ne danno mai una definizione positiva, come avviene, invece, per altri istituti giuridici di analoga portata “generale”.

In ambito igienico-sanitario, ad esempio, il Regolamento europeo che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare si sofferma diffusamente sui requisiti di sicurezza degli alimenti⁽²⁾, delineandone chiaramente i contorni e introducendo nuovi strumenti giuridici, i concetti di “pericolo” e di “rischio”⁽³⁾, funzionali per le relative valutazioni di idoneità.

(1) Piano Nazionale della Prevenzione 2014-2018 para 2.1 pag. 18.

(2) Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002/CE, art. 14.

(3) Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002/CE, art. 3, co.1, pp.tt. 9), 14).

Al contrario, per quanto concerne la salubrità nutrizionale, dall'esame della disciplina giuridica relativa agli alimenti e alle bevande, attualmente è possibile solamente ipotizzare i tratti essenziali di tale importante attributo, senza tuttavia ancorarsi ad alcuna "certezza" definitoria da cui trarre le successive implicazioni pratiche relative all'applicazione delle norme in vigore.

Emblematica è la recente definizione di "alimento", di cui al citato regolamento "quadro", ove l'unico riferimento giuridicamente rilevante dal punto di vista "nutrizionale" è rappresentato dalla concreta finalità o destinazione d'uso del bene, ovvero dalla possibilità di essere ingerito⁽⁴⁾.

Gli effetti nutrizionali successivi e conseguenti all'ingestione, al contrario, non sono ritenuti elementi qualificanti ai fini della definizione giuridica dell'alimento, con le evidenti e significative ripercussioni sul piano della tutela del consumatore, in particolare per quanto concerne l'impossibilità di poter stabilire eventuali profili di lesione della salute dal punto di vista nutrizionale.



Eppure, lo stesso regolamento "quadro", proprio in apertura, riconosce alla "(...) libera circolazione di alimenti sani (...)" una valenza fondamentale per la tutela della "salute e il benessere del consumatore"⁽⁵⁾, salvo poi tralasciar-

(4) Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002/CE, art. 2 "Definizione di alimento. Ai fini del presente regolamento si intende per "alimento" (o "prodotto alimentare", o "derrata alimentare") qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. (...)".

(5) Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002/CE, considerando n. 1 "(...) la libera circolazione di alimenti (...) sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici.

ne i contenuti nel prosieguo del *corpus* normativo, a vantaggio esclusivamente della “sicurezza sanitaria”, che rappresenta per il legislatore comunitario l’unico parametro, chiaramente circoscritto, idoneo a “(...) garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana (...)”⁽⁶⁾.

Eppure, l’importanza della sicurezza nutrizionale nell’alveo delle norme poste a tutela della salute pubblica non è affatto nuova all’ordinamento giuridico nazionale, e risale addirittura al 1962, quando il legislatore, con la legge quadro in materia di alimenti, già sanzionava la condotta di chi “(...) [priva] anche in parte dei propri elementi nutritivi (...)”, “(...) [mescola] a sostanze di qualità inferiore (...)” o “(...) [tratta] in modo da variare la composizione naturale (...)” alimenti o bevande in qualsiasi momento della loro “vita” produttiva o commerciale⁽⁷⁾.

Come è ormai pacificamente riconosciuto in dottrina, si tratta di un reato di natura contravvenzionale, che sanziona a titolo di colpa la messa in pericolo del bene giuridico fondamentale (salute pubblica), sulla base della presunzione che lo stesso possa indirettamente subire una qualche lesione attraverso condotte anti-giuridiche lesive di beni-interessi a quello “strumentali”.

Un’architettura precauzionale della normativa, dunque, efficacemente strutturata per assicurare quella necessaria tutela “anticipata” del bene giuridico fondamentale, attraverso la regolamentazione minuziosa di tutte le attività relative alla produzione o alla commercializzazione degli alimenti e delle bevande.



Sempre entro i confini nazionali, ma ad altre latitudini legislative, è possibile rinvenire un altro significativo richiamo alla composizione merceologica

(6) Reg. (CE) 28 gennaio 2002, n. 178/2002/CE, considerando n. 2.

(7) L. 283/1962, art. 5, lett. a).

degli alimenti nel Codice Penale, a proposito del concetto di “genuinità”, che dispiega, però, pacificamente, tutta la sua portata precettiva ai fini esclusivi della tutela degli interessi patrimoniali del consumatore, senza alcuna possibilità di incidenza in campo nutrizionale, intimamente correlato ad attributi “sanitari” di un alimento.

Analogamente improduttiva, come detto, è l’analisi del Regolamento “quadro” sulla sicurezza alimentare.

In particolare, il citato art. 14, disciplinando i “Requisiti di sicurezza degli alimenti”, considera unicamente i parametri di natura sanitaria (igienica e tossicologica) e non anche quelli nutrizionali per la caratterizzazione degli alimenti “(...) inadatti al consumo umano (...) [per i] probabili effetti (...) a lungo termine dell’alimento sulla salute di una persona che lo consuma, (...) anche su quella dei discendenti (...)”.

Al contrario, un richiamo esplicito agli attributi nutrizionali degli alimenti si rinviene, piuttosto curiosamente, nella disciplina giuridica relativa all’etichettatura e alla presentazione degli alimenti e delle bevande, tassonomicamente orientata, come noto, a garantire in prima battuta, la lealtà nelle transazioni commerciali e la correttezza delle informazioni e solo indirettamente la salute del consumatore. Ma anche in tale ambito normativo, altrettanto curiosamente, è impossibile stabilire dalla lettura di un’etichetta quando un alimento possa realmente definirsi nutrizionalmente “salubre”, proprio a causa dell’assenza di una definizione esplicita di tale concetto anche in tale ambito normativo.



D’altro canto, già per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti in genere, lo stesso legislatore europeo nel considerare lo scostamento dai parametri di legalità, individua, quale criterio discriminante, le legittime aspettative del consuma-

tore, alle quali gli *standards* produttivi devono uniformarsi, a cominciare dalle modalità di presentazione, che devono essere tali da non indurre in errore o fuorviarne le scelte in ordine alle caratteristiche intrinseche del prodotto stesso⁽⁸⁾. In termini di sicurezza nutrizionale, dunque, il Regolamento (CE) n. 1924/2006 si pone come norma di riferimento da cui trarre i principi generali in materia di “sicurezza nutrizionale”, da “armonizzare”, eventualmente, con la già citata normativa nazionale, ma senza partire da una definizione certa di “salubrità”.

A riguardo, vi è da rilevare come il legislatore europeo prevede, tuttavia, la possibilità che taluni alimenti possano essere “salubri”, sulla base del possesso di una o più sostanze in grado di provocare un effetto fisiologicamente benefico⁽⁹⁾ sull’organismo umano.

Tale valutazione, però, viene interamente rimessa al produttore, che, sulla base di valutazioni scientifiche accreditate, ha la possibilità di riportare in etichetta o in pubblicità una determinata dicitura “nutrizionale” o “sulla salute”, a seconda che l’effetto si riverberi o meno sulla “(...) riduzione significativa del fattore di rischio di sviluppo di una malattia umana (...)”⁽¹⁰⁾.

Tale impostazione risente, evidentemente, di una criticità di fondo che esamineremo meglio in seguito, ovvero quella di rimettere la valutazione della prova scientifica agli organi amministrativi deputati ad autorizzare o controllare i *claims*.

Ciò comporta le “consuete” difficoltà che si presentano in tali casi, purtroppo non infrequenti, in cui non vi sia un consenso unanime circa gli effetti sulla salute provocati da un ingrediente o un elemento presente nell’alimento.

Ciononostante, allo stato attuale, la qualificazione della “salubrità” di un alimento passa attraverso il suo claim pubblicitario, ovvero attraverso un istituto il cui fine “commerciale”, ancorché opportunamente disciplinato, non può evidentemente essere di secondario interesse per il produttore, neanche rispetto a quell’obbligo giuridico di informare correttamente il consumatore sulle scelte più idonee per la propria salute, a cui dovrebbe prioritariamente tendere il fine della norma, per la già citata connessione strumentale con l’esigenza primaria di tutela della salute pubblica.

(8) “Un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze (...): a) il modo in cui il prodotto è stato messo in circolazione, la sua presentazione, le sue caratteristiche palesi, le istruzioni e le avvertenze fornite (...)”, D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, art. 117.

(9) Reg. (CE) 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE, considerando n. 9, 14 e art. 2, co. 2, n. 4.

(10) Reg. (CE) 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE, art. 2, co. 2, n. 6.

Da notare che nei casi in cui gli effetti “nutrizionali” o “sulla salute” non sono condivisi dalla comunità scientifica di riferimento⁽¹¹⁾, qualsiasi indicazione è vietata e la relativa salubrità degli alimenti non può essere “propagandata” a fini commerciali, cosa che, come si accennava in precedenza, potrebbe presentare non poche difficoltà applicative, soprattutto per gli organi deputati al controllo ufficiale.

Tale procedura comporta, inoltre, quale naturale conseguenza, la creazione di due macro-categorie di alimenti: quelli “salubri” dal punto di vista nutrizionale o salutistico, perché dichiarati tali sulla base di prove scientifiche accreditate, e quelli “normali”, senza alcun apparente effetto fisiologico benefico.

È evidente che tale classificazione rischia di ingenerare nel consumatore una certa confusione in ordine al concetto stesso di “dieta equilibrata e varia”⁽¹²⁾, ampiamente richiamato dal Regolamento quale punto fermo per una “sana” alimentazione, laddove lo stesso venisse erroneamente riferito esclusivamente agli alimenti provvisti di claims nutrizionali o salutistici, in considerazione soprattutto del fatto che anche gli stessi attributi di “varietà” ed “equilibrio” non vengono, anch’essi, definiti.



Tale rischio è nondimeno reale nonostante le condizioni “contrappeso” imposte all’utilizzo delle indicazioni di cui si tratta, a tutela, appunto, del “primato” di una “dieta equilibrata e varia” e di uno “stile di vita sano”.

Tali generiche diciture mancando di un’adeguata definizione giuridica, sembrano porsi più quali petizioni di principio che suggerimenti pratici per un

(11) Reg. (CE) 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE, considerando n. 17 e artt. 5, co. 1, let. a), 6 e 11.

(12) Reg. (CE) 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE, art. 3, co. 2, let. d).

consumo consapevole e, come tali, destinate ad avere una minore incidenza sulla sfera decisionale del consumatore e, in ultimo, di un minore valore in termini di *appeal*.



Tale *vulnus* normativo andrebbe poi ulteriormente approfondito alla luce del concetto di “profilo nutrizionale”, introdotto dall’art. 4 del Regolamento quale criterio basilare su cui uniformare le indicazioni nutrizionali e salutistiche.

Il documento scientifico di riferimento emanato all’Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA), a complemento delle norme citate, considera seriamente la possibilità che taluni alimenti possano “(...) influenzare il profilo nutrizionale complessivo della dieta (...)”⁽¹³⁾, pregiudicandone, almeno potenzialmente, quel naturale “equilibrio”, che andrebbe ripristinato attraverso l’inclusione o l’esclusione di determinati alimenti, appunto, con un determinato profilo nutrizionale.

L’esistenza, dunque, di alimenti controindicati quali - o quantitativamente - per una dieta “equilibrata e varia”, determinerebbe concettualmente l’astrazione del concetto stesso dal momento che la sussistenza di uno dei due requisiti esclude, per definizione, la presenza dell’altro.

In conclusione, la possibilità di etichettare, pubblicizzare e accompagnare un alimento con claims nutrizionali o salutistici, benché seguendo una procedura amministrativa rigorosa basata su prove scientifiche, presenta taluni elementi di criticità in relazione alla concreta possibilità per il consumatore di compiere scelte consapevoli nella direzione della propria sicurezza nutrizionale.

(13) The setting of nutrient profiles for foods bearing nutrition and health claims pursuant to article 4 of the regulation (ec) no 1924/2006, par. 2, punto 2, in <https://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/644>.

Da questo punto di vista la tutela della salute pubblica è dotata di un'arma "spuntata" in quanto ad affidabilità, migliorabile sicuramente a maggiore certezza e trasparenza legislative, quali presupposti da cui partire per ottimizzare l'attuale impianto normativo.





Cap. Gianni CAVALLO

Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri
Comandante 2^a Sezione Reparto Indagini Tecniche

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Le intercettazioni “tra presenti” mediante captatore informatico

Novelle legislative e sviluppi tecnologici alle prese con un difficile bilanciamento tra esigenze probatorie e garanzie difensive

SOMMARIO: 1. Sistemi di controllo remoto e attività “atipica” di captazione dati, tra “*online search*” e “*online surveillance*”. - 2. La giurisprudenza delle intercettazioni delle “comunicazioni fra presenti” mediante captatore informatico: un cammino lastricato di sorprese. - 3. Le novità introdotte dal decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216 (cosiddetta “riforma Orlando”) per i reati di “grande criminalità” e i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Sistemi di controllo remoto e attività “atipica” di captazione dati, tra “*online search*” e “*online surveillance*”

Il portavoce di *Wikileaks* Julian Paul Assange, nel corso di un’intervista⁽¹⁾ rilasciata il 30 gennaio 2011 al *The Guardian*, ha dichiarato che: “[...] Gli ultimi dieci anni hanno visto una rivoluzione nella tecnologia delle intercettazioni, consentendo di passare da quelle di tipo tattico a quelle di tipo strategico.

L’intercettazione tattica è quella che tutti conosciamo, dove alcuni soggetti diventano oggetto dell’interesse dello Stato o dei suoi amici: attivisti, trafficanti di droga ecc.

I loro telefoni vengono intercettati, le loro mail vengono intercettate, i loro amici vengono intercettati, e via di questo passo.

(1) Scaricabile da <https://www.theguardian.com/media/2011/jan/30/julian-assange-interview>.

Siamo passati da questa situazione alla intercettazione strategica, dove qualunque cosa entra o esce da un paese, e per alcuni paesi anche le comunicazioni interne, viene intercettato e immagazzinato automaticamente e permanentemente. Permanentemente. È divenuto più efficace immagazzinare tutto che andare alla ricerca di chi vuoi intercettare [...]”.

Tale metamorfosi nell’attività di *intelligence* è stata possibile grazie all’incredibile sviluppo delle tecnologie di comunicazione informatica che ha portato ai cosiddetti “sistemi di controllo remoto”: la gamma dei dispositivi è molto ampia, ci limitiamo qui ai cosiddetti *malware* del tipo *trojan*⁽²⁾ che, una volta inoculati⁽³⁾ e installati sul *target* (un PC fisso o portatile, un tablet o uno smartphone di ultima generazione), creano al suo interno una porta di comunicazione occulta (*backdoor*) tramite la quale il centro remoto di ascolto ne acquisisce il controllo completo⁽⁴⁾.

(2) Il termine *malware* è l’abbreviazione di “malicious software” e comprende un’ampia gamma di tipologie di programmi che si attivano diffondendosi in modo incontrollabile dall’utente della piattaforma nella quale si annidano. Il *trojan*, in particolare, deve il suo nome al fatto che il software a cui è associato si compone di due moduli: il primo, all’apparenza innocuo e detto “server”, consta di un’applicazione di piccole dimensioni che infetta il bersaglio palesandosi sotto forme ritenute affidabili dall’utente (aggiornamento di sistema operativo, *upgrade* di una app conosciuta ecc.); il secondo, detto “client”, è l’applicativo usato per controllare il dispositivo “target”. Per avere un’idea della portata degli attacchi informatici tramite *trojan* si veda, ad esempio, l’articolo di COSIMI S., *Android, l’invasione delle app maligne: ne fioccano 350 all’ora, 3,5 milioni all’anno*. LA REPUBBLICA, 8 maggio 2017, dal link: http://www.repubblica.it/tecnologia/sicurezza/2017/05/08/news/android_1_invasione_delle_ap_p_maligne_ne_fioccano_350_all_ora_3_5_milioni_all_anno-164918724/.

(3) Il malware viene generalmente inoculato “da remoto”:

- mediante *posta elettronica* come un allegato apparentemente innocuo di posta elettronica;
- mediante *web*, trasmesso tramite un download effettuato dall’utente da una pagina web (video o file audio, siti “civetta”, falsi *update*);
- mediante *rete telefonica*, trasmesso tramite un sms fittizio,

oppure:

- per via diretta con *trasferimento fisico* tramite CD-ROM o un’unità USB da collegare all’apparecchio da infettare;
- mediante *infezione tramite IMSI Catcher*, anche portatile, che permette alle Forze dell’ordine di portare attacchi del tipo “man-in-the-middle” (MTM).

Sempre più spesso gli attacchi testè elencati vengono preceduti da veri e propri studi comportamentali della vittima attraverso tecniche di *social engineering*, che permettono di carpire informazioni utili e profilarne le abitudini in modo da plasmare l’inoculazione su di esse per non destare sospetti e massimizzare così la probabilità di successo.

(4) Indipendentemente dalle modalità d’azione, i *malware* vengono iniettati sfruttando una vulnerabilità del sistema operativo del bersaglio, definita comunemente *0-day* poiché non conosciuta nemmeno agli sviluppatori del programma al momento dell’attacco; queste vengono ingenerate spesso da pratiche consapevolmente attuate dagli utenti stessi, come il cosiddetto *jailbreak* su dispositivi “Apple” (o *rooting* in ambiente “Android”). Letteralmente “evasione dal carcere”, questa rappresenta una procedura che rimuove le restrizioni software imposte da Apple nei dispositivi iOS (iPhone, iPad e iPod touch) e TvOS (Apple TV), per consentire

Tutte le componenti *hardware* (telecamera, microfono, display, tastiera, altoparlanti, antenna wi-fi, giroscopio ecc.) sono gestite dal sistema operativo del *target* (IOS, Android, Windows) attraverso specifici applicativi software; il captatore, inserendosi a livello di *kernel*⁽⁵⁾ come un *rootkit*⁽⁶⁾, ha accesso a tutti i suoi moduli, ragione per cui può consentire l'impiego da remoto di ciascuna periferica per l'operazione di volta in volta selezionata⁽⁷⁾.

In tal modo possono acquisirsi dal PC⁽⁸⁾:

- traffico dati in arrivo e/o in partenza (file dati, audio e immagini);
- contenuto della *clipboard*⁽⁹⁾ (con relativa *discovery* di eventuali *passwords*);
- registro storico della navigazione internet e di posta elettronica (sia web-mail sia *outlook*);
- *password* di applicazioni e caratteri digitati su tastiera (modalità *key-logger*);
- visualizzazione dello schermo e salvataggio in formato immagine istantanea (modalità *screenshot*) o video, inteso come flusso temporale di fotogrammi (modalità *screencast*);

l'installazione di pacchetti alternativi a quelli fruibili dall'App Store. Per compiere tale “aggiornamento” è necessario simulare il possesso di permessi da “amministratore”, di fatto aprendo una falla nel sistema operativo. Nel agosto del 2015 è stato scoperto *KeyRaider*, un *malware* specifico per dispositivi “jailbroken” che, secondo il Palo Alto Networks, avrebbe infettato circa 225mila dispositivi, soprattutto in Cina; esso si è rivelato capace di rubare i dati dell'ID Apple, nonché di bloccare da remoto lo smartphone.

- (5) Il *kernel* costituisce il “nucleo” di un sistema operativo, ovvero il *software* avente il compito di fornire ai processi in esecuzione sull'elaboratore un accesso sicuro e controllato all'*hardware*. Dato che possono esserne avviati simultaneamente più di uno (modalità *multitasking*), il *kernel* ha anche la responsabilità di assegnare a ciascuno dei programmi in funzione una porzione ben definita di tempo-macchina (*scheduling*).
- (6) Il *rootkit* è costituito da una collezione di software, realizzati per ottenere l'accesso ad un computer o ad una parte di esso superando le protezioni di cui sono provvisti e mascherandosi sotto forma di applicazioni, riconosciute lecite dal target o comunque capaci di emulare i profili di autenticazione richiesti per essere eseguite. Il termine deriva dalla concatenazione di due termini: “*root*” (che indica, tradizionalmente, l'utente con le credenziali d'accesso più elevate in sistemi Unix-like, coincidente di norma con il profilo “amministratore di sistema”) e “*kit*” (che si riferisce al software che implementa il “*target*”).
- (7) Attraverso i permessi acquisiti fraudolentemente, il *trojan* può anche modificare i *software* in uso al *target*, a cominciare da quelli atti a rilevarli e bloccarli (*antivirus*), fattore che se da un lato aumenta l'efficienza dello strumento, dall'altro espone la genuinità dei dati raccolti sul dispositivo ad una serie di obiezioni di principio che solo apposite contromisure tecniche possono elidere *ex ante*.
- (8) Elenco tratto dalla classificazione fatta da Cass., sez. un., 28 aprile 2016, SCURATO, n. 26889 (punto 1 della motivazione).
- (9) Componente del sistema operativo o del gestore dell'interfaccia grafica che gestisce lo scambio di informazioni tra le varie applicazioni in uso tramite le funzioni di “taglia e incolla” e “copia e incolla”.

- fotografie istantanee da webcam remota e conversazioni “ambientali” dal microfono interno;

- chat e chiamate VoIP⁽¹⁰⁾ (quali su Skype, MSN, Google Talk ecc.).

Allo stesso modo dagli smartphones si possono captare, in aggiunta ai dati sopra citati:

- registro chiamate;
- rubrica dei contatti;
- agenda;
- testi di sms e mms;
- localizzazione attraverso il gps integrato in esso.

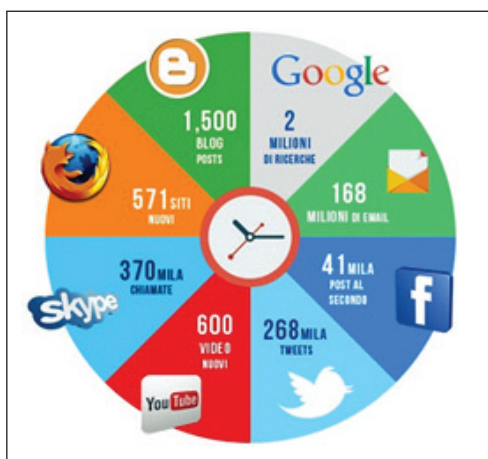


Fig. 1-2: I mutamenti nelle comunicazioni (e nei comportamenti sociali) scaturiti dall'accesso diretto alla rete (a destra le stime delle attività su web compiute ogni secondo nel mondo).

L'insieme delle suddette acquisizioni informative⁽¹¹⁾ possono raggrupparsi in due macro-categorie:

- *On line search* (o *one-time copy*), che comprende le perquisizioni (ricerca) e il sequestro (copia) a distanza di “dati statici”, ossia già memorizzati nei dispo-

(10) Acronimo di *Voice Over Internet Protocol*, consiste nella possibilità di effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione di rete (di tipo internet o dedicata che utilizzi il protocollo IP) invece di passare attraverso la rete telefonica tradizionale PSTN (*Public switched telephone network*) e le sue centrali di commutazione.

Il sistema VoIP, attraverso appositi software (chiamati *gateways*), provvede ad instradare sulla rete pacchetti di dati contenenti le “informazioni vocali” (analogiche), codificate e compresse in forma digitale (*bits*), nel momento in cui uno degli utenti collegati sta parlando.

(11) Per le quali si è accennato ad una “natura vagamente camaleontica” di questo strumento in A. TESTAGUZZA, *Exitus acta probat “Trojan” di Stato: la composizione di un conflitto*, in *ARCH. PEN.*, 2016, n. 2, pag. 6.

sitivi bersagli; una volta individuati, vengono trasmessi (in tempo reale o a intervalli prestabiliti) agli organi inquirenti attraverso un indirizzo internet in modalità nascosta e protetta (modalità di “copiatore informatico”);

- *On line surveillance*, che rimanda ad un’accezione estensiva di monitoraggio del *target*, ovvero la captazione occulta di “dati dinamici”⁽¹²⁾ in quanto tratti durante il loro processo di formazione (da cui la definizione in questo caso di “appostamento informatico”).

La pervasività degli smartphones e delle reti nel plasmare i costumi sociali (soprattutto a livello di comunicazione interpersonale) ha portato ad una evoluzione sempre più tecnologicamente sofisticata del *modus operandi* della criminalità (specie nelle sue aggregazioni maggiormente strutturate), spingendo ad una progressiva mutazione del ruolo stesso di internet in ambito processuale: da oggetto passivo della condotta criminosa e/o medium tipico per la commissione di specifici fatti illeciti (reati informatici in senso proprio) a fonte di prova imprescindibile.

Si pensi alle nuove forme non convenzionali di chat rooms e instant messaging (*whatsapp*, *telegram* ecc.)⁽¹³⁾, telefonia (su tecnologia VoLTE⁽¹⁴⁾), *social networks* (*Facebook*, *Instagram* ecc.), che hanno decretato l’obsolescenza giuridica dei tradizionali mezzi di ricerca della prova.

Le moderne comunicazioni elettroniche, infatti, mediante l’utilizzo di complesse tecniche di cifratura, sono inintelligibili qualora intercettate nel loro flusso (attacco *man in the middle*): si comprende dunque l’importanza strategica del “captatore informatico”⁽¹⁵⁾ ai fini investigativi, in quanto inserito diretta-

(12) Parliamo di intercettazioni, videoriprese e profilazione dell’utente mediante *keylogger*, *screenshot* e *screencast*.

(13) Ciascuna con annessi algoritmi proprietari dietro ai propri sistemi di cifratura. Il caso più famoso è quella del tipo *end-to-end* su *Whatsapp*: la sicurezza della conversazione si sposta dal server al dispositivo, poiché la chiave di cifratura è nota solo agli interlocutori e il server non è capace di “leggere” i messaggi che smista dall’uno all’altro.

(14) Acronimo di *Voice over Long Term Evolution*, applica la tecnica VoIP alla telefonia mobile sfruttando la modalità di scambio dei pacchetti dati sulla rete LTE (4G) per effettuare conversazioni telefoniche in modalità “dati” anziché “voce”, ottenendo un audio di qualità superiore rispetto alle chiamate “tradizionali” in GSM (2G) o UMTS (3G).

(15) Sono stati vari gli appellativi utilizzati dalla giurisprudenza per definire lo strumento in oggetto: da captatore informatico in Sez. 5, n. 16556 del 14 ottobre 2009, dep. 2010, VIRRUSO, Rv. 246954, ad agente intrusore in Sez. 6, n. 27100 del 26 maggio 2015, MUSUMECI, Rv. 265654, fino all’etichetta più altisonante di virus di Stato in Sez. U, n. 26889 del 28 aprile 2016, SCURATO, Rv. 266905.

Le variopinte denominazioni denotano, del resto, una certa confusione da parte degli stessi membri della Corte suprema nel comprendere il senso autentico del funzionamento della tecnologia citata.

mente come “sonda” nei dispositivi atti alla criptazione dei dati in entrata ed in uscita⁽¹⁶⁾.

C'è poi un'altra ragione, che potremmo definire “ontologica” rispetto alla precedente, che ci porta a spostare nuovamente il centro dell'attenzione sul dispositivo.

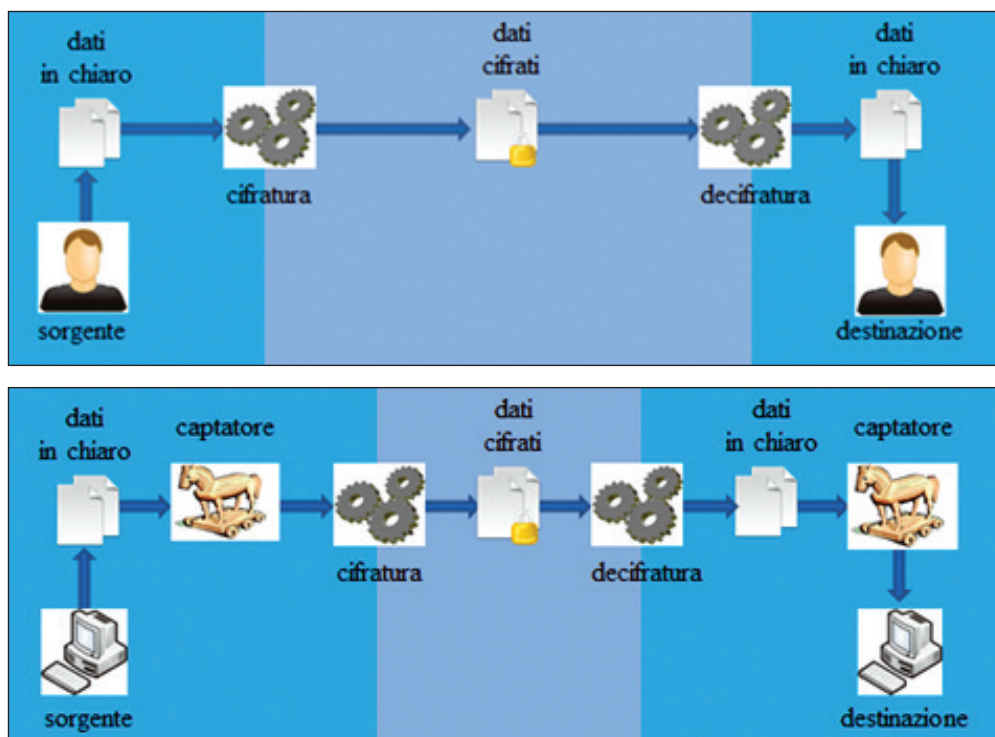


Fig. 3-4: Principio di funzionamento del captatore per le intercettazione di flussi dati in “chiaro”.

- (16) Tale protezione induce a procedere all'acquisizione delle informazioni mediante il sequestro del supporto informatico non cifrato.

Bisogna tuttavia sottolineare come gli smartphone di ultima generazione siano dotati di codice di accesso e/o biometrico (impronta digitale o riconoscimento facciale dell'utente). Non vi è alcun obbligo da parte dell'indagato di rivelare né il codice di accesso né le password di de-criptazione: questi, infatti, ha sempre la facoltà di non rispondere e/o di non dire il vero secondo il principio del *nemo tenetur se detegere*. Inoltre, una erronea digitazione delle credenziali di accesso oltre un certo numero di tentativi può portare alla disabilitazione del telefono con perdita dei dati in esso allocati.

Del resto, la stessa presenza fisica dei dati nel target potrebbe essere esclusa nella misura in cui l'utilizzo di sistemi di *cloud computing* garantisce la fruizione on-line di servizi, come quelli di archiviazione, che consentono una pressoché totale assenza di dati sul singolo dispositivo. Si rende dunque necessario procedere all'intercettazione, a monte o a valle, dei flussi di comunicazione attraverso software in grado di captarli.

Le conversazioni telefoniche tradizionali (sia da rete fissa sia mobile) necessitano per il loro funzionamento di infrastrutture dedicate che sono nella disponibilità dei gestori di telefonia⁽¹⁷⁾: ciò determina la possibilità che tali comunicazioni siano tecnicamente intercettabili mediante la collaborazione del provider delle telecomunicazioni (gestore) che assicura il servizio di connettività all'indagato⁽¹⁸⁾.

I nuovi applicativi che consentono l'interazione digitale tra gli utenti, invece, non sono vincolati ad alcuna infrastruttura in quanto sfruttano direttamente la rete internet e i relativi protocolli di comunicazione che non sono nella sfera di controllo del *provider*.

In questo caso le intercettazioni tradizionali permetterebbero solo di accertare se i dispositivi in uso all'indagato siano effettivamente utilizzati⁽¹⁹⁾, senza però fornire altre informazioni di interesse.

È dunque necessario passare alle cosiddette intercettazioni attive, non più riconducibili ad un mero ascolto passivo del segnale, bensì legate ad una vera attività di cattura dell'informazione, posta in essere spostando l'attenzione dal canale di comunicazione (su cui diventa impossibile rendere intellegibile il flusso dati in transito) al dispositivo stesso, sul quale si procede all'individuazione dei dati presenti che siano di interesse investigativo.

Del resto, anche laddove il contributo dei gestori mantenga un contributo tecnologicamente rilevante (per esempio con la linea ADSL domestica), non si deve sottovalutare la possibilità da parte degli utenti di accedere giornalmente a internet attraverso una molteplicità di providers disponibili⁽²⁰⁾, di cui risulterebbe estremamente difficile ricostruire con esattezza la sequenza cronologica ed associare, a ciascuno, i flussi dati originati e/o ricevuti dall'utente.

Il captatore, essendo stabilmente in esecuzione sul *target*, rende una volta di più l'attività di intercettazione indipendente dal provider in uso.

(17) Lo stesso avviene per le intercettazioni di conversazioni tra presenti, sia che avvengano con microspie funzionanti su rete radiomobile GSM/UMTS (come fossero dei normali telefoni cellulari), sia che vengano captate con microspie digitali in radiofrequenza, il cui segnale venga poi instradato su rete telefonica.

(18) L'operatore di telefonia, su richiesta dell'A.G., “duplica” la conversazione tra due utenti deviandola in parallelo al sistema di intercettazione installato presso la Procura: siamo nello schema classico delle cosiddette intercettazioni passive.

(19) I cosiddetti “dati esterni”, una sorta di tabulato molto parziale in cui è registrato il traffico verso un determinato sito senza alcun riferimento ai contenuti dell'esplorazione.

(20) Si pensi al wi-fi domestico o in ufficio, proseguendo poi con le connessioni presenti all'interno di locali commerciali o in aree aperte al pubblico (aeroporti, sale concerto ecc.).

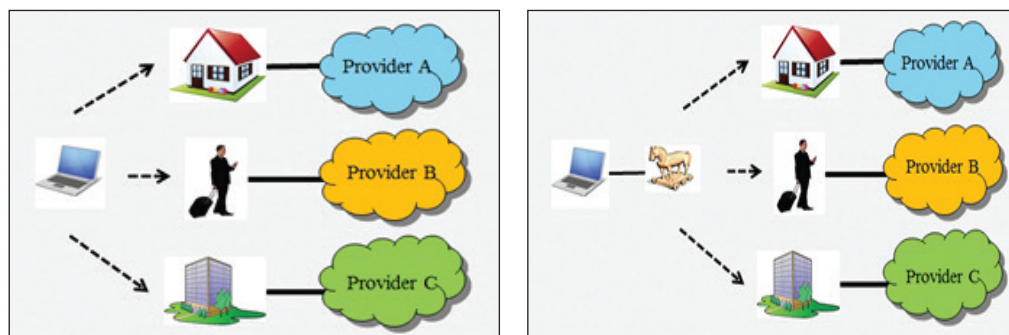


Fig. 5-6: Mobilità dei gestori di connessione ed attività intercettiva con trojan.

Le tradizionali attività investigative sono state tuttavia congegnate “nel segno della materialità”: ne deriva che, da una parte, taluni atti d’indagine per come sono congegnati non risultino più idonei alla virtualità del web, dall’altra la stessa tecnologia spinga verso nuovi canoni esecutivi di altre procedure investigative, comprimendo e/o rimodulando la portata di diritti “convenzionali” e non. Tutto ciò determina un’imprescindibile esigenza di un complessivo ripensamento⁽²¹⁾ degli istituti previsti dalle normative vigenti alla luce delle

(21) Volendo isolare i punti nodali della questione, potremmo riassumerli come segue riprendendo la trattazione di S. SIGNORATO, *Le indagini digitali. Profili strutturali di una metamorfosi investigativa*, 2018, Giappichelli editore, pagg. 3-8:

- *Dematerializzazione o virtualizzazione degli oggetti* in contrasto con l’idea che il diritto romano ha tramandato di una immarcescibile correlazione tra res e dominium che le nuove tecnologie scindono invece irreparabilmente. Dalla digitalizzazione deriva infatti la possibilità di prescindere dai supporti materiali, arrivando alla concreta ipotesi di oggetti immateriali che configurino degli elementi di prova, la cui necessaria acquisizione possa rivelarsi critica;
- *Volatilizzazione della distinzione tra originale e copia*, stante la possibilità di creare copie identiche all’originale;
- *Trasformazione dello spossessamento in condivisione*, nella misura in cui se nella realtà fisica la consegna di un oggetto ad un’altra persona implica necessariamente lo spossessamento, nella realtà digitale sembra sostituirsi ad esso la condivisione, permanendo in capo al soggetto la disponibilità di ciò che mette a disposizione per il download;
- *Convergenza delle reti*, in virtù della quale una sola rete può offrire servizi multipli dal medesimo dispositivo; diviene pertanto labile il confine tra l’intercettazione di conversazioni o comunicazioni telefoniche *ex art. 266 c.p.p.* e l’intercettazione di comunicazioni informatiche e telematiche, *ex art. 266-bis c.p.p.* Dalla polifunzionalità dei vari dispositivi informatici ne deriva un’analogia versatilità degli strumenti di indagine: singoli strumenti investigativi, un tempo strutturati per svolgere una sola funzione, sono ora in grado di espletarne molteplici (foto, video, audio ecc.);
- *Difficile revisione dei principi giuridici* sotto la spinta compulsiva della tecnologia: da un lato si assiste all’individuazione di nuovi diritti e di declinazioni nuove dei diritti già esistenti, che richiedono di ripensare le forme di tutela e di raccordare con esse tipologie e modalità applicative degli atti investigativi. Dall’altro, si riscontra come i tradizionali atti investigativi tipici appaiano spesso inadatti alle investigazioni che utilizzano le nuove tecnologie. Si moltiplicano quindi gli atti atipici d’indagine con annesse criticità, come la loro dubbia compatibilità con il diritto al rispetto della vita privata e familiare previsto dall’art. 8 Cedu;

nuove possibilità aperte dall'informatica. Al riguardo, come accennato in precedenza, il captatore può consentire le più disparate attività tecniche sul dispositivo *target*: in assenza di una disciplina specifica, gli organi giudicanti riconducono di volta in volta ciascuna funzione alla specifica tipologia di mezzo di ricerca della prova atipico più confacente al singolo caso, riprendendo talora con sensibili incertezze applicative le discipline⁽²²⁾ proprie delle ispezioni, perquisizioni ecc.

Dalle diverse soluzioni interpretative discendono poi importanti conseguenze circa l'utilizzabilità dei dati acquisiti nella fase investigativa.

L'ermeneutica delle decisioni in questo campo risiede nella necessità di coniugare potenzialità tecniche e garanzie imprescindibili all'interno del “giusto processo”, traducendosi nella verifica del canone della proporzionalità per valutare la legittimità delle ingerenze perpetrate dai poteri pubblici in relazione alla limitazione delle prerogative dei singoli individui.

Ogni nuova possibile acquisizione informativa è suscettibile dunque di collocarsi di fronte ad un bivio: mezzo di ricerca della prova “atipico” o prova incostituzionale⁽²³⁾ (e come tale da escludere a priori dal panorama conoscitivo del giudice)? La questione viene solitamente affrontata in base al principio di “legalità temperata” della prova che si articola su tre livelli:

- verifica preliminare della effettiva “aticipità” dello strumento investigativo;
- in caso di esito negativo, valutazione della possibilità di adozione dell'art. 189 c.p.p. per legittimare il mezzo atipico di ricerca della prova⁽²⁴⁾;

- *Vertiginoso ampliamento del catalogo degli atti irripetibili*: il contraddittorio tende a divenire sempre più tecnico e spesso posticipato, mentre la prova orale rischia di essere confinata in ambiti sempre più ristretti;

- *Natura intrinsecamente transnazionale delle indagini informatiche*, legata soprattutto alla conservazione di taluni dati digitali di importanza investigativa in server ubicati all'estero.

(22) Mentre tutto ciò che rientra nel campo delle intercettazioni di comunicazioni e di conversazioni è disciplinato in termini di modalità autorizzative ed esecutive, rientrando a pieno titolo negli artt. 266, 266-bis e 13 del D.L. n. 152 del 1991, il vulnus normativo si avverte nelle altre modalità d'uso quali le perquisizioni da remoto oppure le modalità d'uso cosiddette keylogger, screenshot e screencast. In questi casi il vuoto legislativo viene coperto in modo frammentario dalla giurisprudenza attraverso il ricorso all'art. 189 c.p.p. che definisce il ricorso alle cosiddette “prove atipiche”.

(23) Nel merito vedasi GIUNCHEDI F., *Captazioni “anomale” di comunicazioni: prova incostituzionale o mera attività di indagine?*, in *PROC. PEN. GIUST.*, 2014, pagg. 133 ss.

(24) Accanto alle prove tipiche il legislatore, con legge delega n. 81 del 16 febbraio 1987, ha previsto la “valvola di sicurezza” rappresentata dall'art. 189 c.p.p. in grado di rendere il processo penale “elastico” rispetto alle evoluzioni tecnologiche, evitando eccessive restrizioni ai fini dell'accertamento della verità dei fatti pur senza mettere in discussione le garanzie difensive. Ciò ha segnato l'abbandono del principio di tassatività dei mezzi di prova, a favore di una

- in ultimo, verifica dell'esistenza di eventuali limiti di natura costituzionale individuando il bene giuridico attinto⁽²⁵⁾ onde verificarne "rango" ed "intensità" di compressione⁽²⁶⁾.

2. La giurisprudenza delle intercettazioni delle "comunicazioni fra presenti" mediante captatore informatico: un cammino lastricato di sorprese

Restringendo ora il campo alle sole intercettazioni di comunicazioni⁽²⁷⁾, il

apertura controllata del loro catalogo veicolata sui binari della idoneità probatoria, della tutela della libertà morale della persona e del rispetto del principio del contraddittorio nella formazione della prova. In tale prospettiva si apre un dibattito più generale circa la configurabilità o meno, accanto ai "mezzi di prova atipici", della categoria concettuale dei "mezzi atipici di ricerca della prova", tra i quali si colloca appunto il captatore informatico.

La dottrina maggioritaria e la giurisprudenza di legittimità si sono pronunciate più volte in senso affermativo, ricorrendo ad una interpretazione "adeguatrice" dell'art. 189 c.p.p., relativamente all'obbligo davanti al giudice di un contraddittorio tra le parti sulle modalità di assunzione della prova (inconciliabile, in questo caso, con la riservatezza che caratterizza la fase delle indagini preliminari).

Qualora l'atipicità riguardi mezzi di ricerca e non mezzi di prova, anziché configurare un contraddittorio anticipato sulla ammissione nel corso delle indagini si dovrà svolgere in dibattimento un contraddittorio posticipato sulla utilizzabilità degli elementi acquisiti (Cass., sez. un., 28 marzo 2006, PRISCO, in CED 234270, pag. 1347).

- (25) La Germania è stato il primo paese in Europa ad autorizzare forme di captazione occulta mediante strumenti di controllo a distanza, interrogandosi al contempo sui limiti di liceità del loro uso; significativa è stata la posizione della Corte costituzionale tedesca che, con una sentenza del 27 febbraio 2008, ha riconosciuto per la prima volta il riconoscimento del "diritto fondamentale alla garanzia dell'integrità e della riservatezza dei sistemi informatici", espressione del più generale "diritto alla dignità" da parte di ogni individuo inteso come utente della rete.

Il computer viene dunque assimilato ad un "domicilio informatico", in quanto "strumento attraverso cui l'individuo sviluppa liberamente la propria personalità", da presidiarsi con garanzie analoghe a quelle del domicilio ordinario. Per approfondimenti vedasi FLOR R., *Brevi riflessioni a margine della sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla cosiddetta Online Durchsuchung*, in RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PENALE DELL'ECONOMIA, n. 3, 2009, pagg. 695-716.

- (26) In sintesi si può affermare che, nell'ipotesi di compressione di un diritto fondamentale coperto da doppia riserva, di legge e di giurisdizione, la prova atipica è inutilizzabile; qualora venga in gioco un diritto fondamentale non coperto da espressa riserva di legge circa i casi e i modi della sua limitazione, l'atipicità probatoria è consentita purchè sia assistita da un previo e congruamente motivato provvedimento del pubblico ministero e siano rispettati i requisiti previsti dall'art. 189 c.p.p. Qualora poi l'attività investigativa atipica non intacchi alcun diritto di rilevanza costituzionale, essa rientra nelle generali attribuzioni della polizia giudiziaria, cui spetta il compito di svolgere tutti "gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e... quant'altro debba servire per l'applicazione della legge penale" (art. 55 c.p.p.), senza necessità di alcun provvedimento giurisdizionale e con l'art. 189 c.p.p. unico filtro con cui valutare i risultati ottenuti.

- (27) Le intercettazioni consistono nella "captazione, ottenuta mediante strumenti tecnici di registrazione, del contenuto di una conversazione o di una comunicazione segreta in corso tra

cui impiego è strettamente legato alla difesa dei principi di inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.) e di libertà e segretezza nelle comunicazioni (art. 15 Cost.), entrambi garantiti da una riserva di legge e di giurisdizione, ne deriva l’inammissibilità di un utilizzo dei captatori informatici che avvenga in assenza di un idoneo quanto aggiornato quadro normativo di riferimento, in termini sia di criteri che ne giustificano il ricorso, sia di previsione delle relative modalità e limiti d’utilizzo⁽²⁸⁾.

Andando a ritroso nel tempo, l’analisi della giurisprudenza sul tema ha evidenziato alcuni orientamenti a dir poco disomogenei.

Nel 2015, con la sentenza n. 27100/2015⁽²⁹⁾, i giudici di legittimità accolsero il ricorso della difesa contro l’ordinanza del Tribunale del riesame di Catania che confermava una misura cautelare sulla base di intercettazioni effettuate tramite un *trojan*.

La Corte qualificava i dati acquisiti, benché con mezzo informatico, come effettivamente rientranti nel novero della disciplina di cui al secondo comma dell’art. 266 c.p.p., dichiarandone tuttavia la radicale inutilizzabilità dal momento che mancava nel decreto del g.i.p. l’esatta individuazione *ab origine* del luogo in cui avrebbe dovuto prendere vita la captazione delle conversazioni.

Questa, infatti, non rappresenta una semplice modalità operativa, bensì una insostituibile condizione di legittimità delle operazioni di intercettazione, da cui ne deriva l’inammissibilità di ogni elemento probatorio derivante da attività

due o più persone, quando l’apprensione medesima è operata da parte di un soggetto che nasconde la sua presenza agli interlocutori” (vedi Cass., Sez. Un., 28 maggio 2003, dep. 24 settembre 2003, n. 36747, TORCASIO, in Cass. Pen. 2004, pag. 2094). Queste possono avere ad oggetto:

- a) conversazioni o comunicazioni telefoniche, nonché altre forme di telecomunicazione (art. 266 c.p.p.);
- b) il flusso di comunicazioni relativo a sistemi informatici o telematici o intercorrente tra più sistemi (art. 266-*bis* c.p.p.);
- c) le comunicazioni o conversazioni tra presenti (art. 266, comma 2 c.p.p.).

Dal punto di vista giuridico, la captazione mediante *trojan* del traffico dati di natura comunicativa, in arrivo o in partenza dal dispositivo “infettato”, rientra integralmente nell’ambito delle intercettazioni previste dagli artt. 266 e seguenti c.p.p.

Tale copertura (sia per l’attività in sé sia per l’utilizzabilità delle informazioni così ottenute) regge a patto che oggetto della captazione sia effettivamente una comunicazione e non anche dati già presenti e memorizzati all’interno dei dispositivi monitorati (cosiddetti dati non comunicativi).

(28) Significativo in tal senso l’appello sottoscritto nel mese di ottobre 2016 da numerosi docenti di procedura penale dal titolo *Necessaria una disciplina legislativa in materia di captatori informatici* (cosiddetti “*trojan*”): un appello al legislatore da parte di numerosi docenti di diritto italiani, scaricabile da <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4928-necessaria-una-disciplina-legislativa-in-materia-di-captatori-informatici-cd-trojan-un-appello-al>.

(29) Cass. Sez. VI, 26 maggio 2015, MUSUMECCI, in *GUIDA DIR.*, n. 41, 2015, pagg. 83 ss.

di tal genere effettuate in un qualsiasi luogo in cui il soggetto porti con sé l'apparecchio elettronico⁽³⁰⁾ (specie se di natura domiciliare *ex art.* 614 c.p.).

Nel ribadire tale interpretazione, si evidenziava l'ammissibilità eventuale della variazione del luogo di captazione solo quando "rientrante nella specificità dell'ambiente oggetto dell'intercettazione autorizzata", negandone così ogni tipo di operatività ad ampio raggio. Dopo meno di un anno, le Sezioni unite furono chiamate a pronunciarsi su un caso analogo; anche stavolta *l'incipit* è stato dato da un ricorso in Cassazione da parte della difesa in un procedimento in materia di associazione a delinquere di stampo mafioso. Appellandosi ad una presunta violazione degli artt. 14 e 15 Cost. nonché dell'art. 8 CEDU (Convenzione Europea Diritti dell'Uomo), questa sollevava l'insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza⁽³¹⁾ dell'imputato sulla base degli indizi emersi durante le operazioni di intercettazioni ambientali, in quanto nel decreto di autorizzazione si indicava come luogo di captazione "quello ove fosse ubicato in quel momento l'apparecchio portatile". Il difensore si richiamava dunque alla precedente "giurisprudenza Musumeci", chiedendo che fosse accertata l'illegittimità e l'inutilizzabilità delle conversazioni captate in luoghi non previamente identificati. Chiamata a pronunciarsi, la VI Sezione della Corte di Cassazione⁽³²⁾ si mostrava fin da subito critica verso le conclusioni della precedente decisione, soprattutto circa la previa identificazione del luogo⁽³³⁾ come criterio fondante

(30) Si legge testualmente dal punto 2 dei motivi della decisione: "[...] un'intercettazione telematica, tramite agente intrusore (virus informatico), che consenta l'apprensione delle conversazioni tra presenti mediante l'attivazione, attraverso il virus informatico, del microfono di un apparecchio telefonico smartphone, non è giuridicamente ammissibile. Nel caso di specie, la tecnica utilizzata consente, attraverso l'attivazione del microfono del telefono cellulare, la captazione di comunicazioni in qualsiasi luogo si rechi il soggetto, portando con sé l'apparecchio [...]. Non si tratta pertanto, come erroneamente ritenuto dal Tribunale, di una semplice modalità attuativa del mezzo di ricerca della prova, costituito dalle intercettazioni. Si tratta invece di una tecnica di captazione che presenta delle specifiche peculiarità e che aggiunge un *quid pluris* rispetto alle ordinarie potenzialità dell'intercettazione, costituito, per l'appunto, dalla possibilità di captare conversazioni tra presenti non solo in una pluralità di luoghi, a seconda degli spostamenti del soggetto, ma - ciò che costituisce il fulcro problematico della questione - senza limitazione di luogo. Ciò è inibito, prima ancora che dalla normativa codicistica, dal precetto costituzionale di cui all'art. 15 Cost. [...] la cui corretta ermeneutica osta all'attribuzione, al disposto dell'art. 266 c.p.p., comma 2, di una latitudine operativa così ampia da ricomprendere intercettazioni ambientali effettuate in qualunque luogo".

(31) Che, insieme alle dichiarazioni di due collaboratori di giustizia, avevano spinto il Tribunale del riesame di Palermo ad applicare all'imputato la misura della custodia cautelare in carcere con ordinanza emessa l'8 gennaio 2016.

(32) Cass., 10 marzo 2016, n. 13884, non massimata.

(33) La Sezione rimettente sottolineava come "la pretesa di indicare con precisione e anticipatamente i luoghi interessati dall'attività di captazione fosse incompatibile con questo tipo di intercettazioni che, per ragioni tecniche, in quanto collegata al dispositivo elettronico, sia smartphone o tablet o pc portatile, prescinde dal riferimento al luogo".

della legittimità dell’intercettazione mediante captatore informatico. Inoltre si sottolineava come nel caso “Musumeci”, trattandosi di un analogo procedimento per reato di associazione mafiosa *ex art. 416-bis c.p.*, i giudici avessero omesso di applicare la disciplina derogatoria di cui all’art. 13, d.l. 13 maggio 1991, n. 152 (convertito con modifiche dalla legge 12 luglio 1991, n. 203), in tema di lotta alla criminalità organizzata (e terrorismo): mentre i canoni generali della normativa sulle intercettazioni di comunicazioni fra presenti prevedono che nei luoghi di privata dimora queste siano consentite solo qualora vi sia fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l’attività criminosa, nelle ipotesi ricomprese nel citato art. 13 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, tale limitazione perde di efficacia.

Alla luce di tutto ciò, la VI Sezione rimetteva la questione alle Sezioni Unite con ordinanza del 10 marzo 2016, formulando tre distinti quesiti interpretativi:

- se il decreto di autorizzazione dell’intercettazione di conversazioni o comunicazioni mediante il *trojan* dovesse indicare tassativamente i luoghi in cui andava effettuata la captazione;

- se, in assenza di tale indicazione, l’eventuale inutilizzabilità concernesse solo le captazioni in luoghi di privata dimora, in assenza dei presupposti delineati dall’art. 266, comma 2, c.p.p.;

- se potesse comunque prescindere da essa nell’ipotesi in cui l’intercettazione effettuata mediante virus informatico fosse disposta in un procedimento relativo a delitti di criminalità organizzata.

Chiamate in causa, le Sezioni unite si pronunciavano nella cosiddetta sentenza “Scurato”⁽³⁴⁾ ove sottolineavano come la sentenza n. 2700/2015, oltre a

(34) Cass., Sez. un. 28 aprile 2016, n. 26889 (dep. 1 luglio 2016), SCURATO, consultabile in:

- *Arch. nuova proc. pen.* 2017, 76 e ss. con nota di CAMON A., *Cavalli di troia in Cassazione*;
 - *Cass. pen.* 2016, pagg. 2274-2288, con nota di BALSAMO A., *Le intercettazioni mediante virus informatico tra processo penale italiano e Corte europea*;
 - *Il Diritto dell’informazione e dell’informatica*, 2016, 88, con nota di CORASANITI G., *Le intercettazioni “ubiquitarie” e digitali tra garanzia di riservatezza, esigenze di sicurezza collettiva e di funzionalità del sistema delle prove digitali*;
 - *Proc. pen. giust.*, 2016, fasc. 5, 21, con nota di FELICIONI P., *L’acquisizione da remoto di dati digitali nel procedimento penale: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*.
- Per approfondimenti sulla sentenza si consultino anche:
- GAITO A., FURFARO S., *Le nuove intercettazioni “ambulant”: tra diritto dei cittadini alla riservatezza ed esigenze di sicurezza per la collettività*, in *ARCH. PEN.* 2016, II, pag. 309;
 - CISTERNA A., *Spazio ed intercettazioni, una liaison tormentata. Note ipogarantiche a margine della sentenza Scurato delle Sezioni unite*, in *ARCH. PEN.* 2016, II, pag. 331;
 - FILIPPI L., *L’ispe-perqui-intercettazione “itinerante”: le Sezioni unite azzeccano la diagnosi, ma sbagliano la terapia (a proposito del captatore informatico)*, in *ARCH. PEN.* 2016, II, pag. 348;
 - PICOTTI L., *Spunti di riflessione per il penalista dalla sentenza delle Sezioni unite relativa alle intercettazioni mediante captatore informatico*, in *ARCH. PEN.* 2016, II, pag. 354;
 - LASAGNI G., *L’uso di captatori informatici (trojans) nelle intercettazioni “fra presenti”*, in *DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO*, 7 ottobre 2016.

presentare una lacuna importante nel mancato riferimento al citato art. 13 d.l. 152/91, faceva riferimento ad una nozione, quella di intercettazione ambientale, in realtà priva di riscontro normativo sia nella disciplina ordinaria di cui all'art. 266, comma 2, c.p.p., sia in quella derogatoria.

Il termine rinvia ad un'espressione, diffusasi nella prassi, per indicare che le "cimici" o microspie sarebbero state installate in luoghi chiusi riconducibili a determinati ambienti, mentre l'avvento del captatore ha di fatto rivoluzionato completamente le procedure tecniche sia di installazione sia di captazione, frantumando ogni limitazione nel tempo e nello spazio.

Evidenziando come formalmente né la legge né la giurisprudenza abbiano mai richiesto la predeterminazione del luogo come condizione di legittimità delle intercettazioni tra presenti⁽³⁵⁾, l'unico spartiacque rimane il comma 2 dell'art. 266 c.p.p. nella misura in cui la captazione avvenga in luoghi diversi da quelli di cui all'art. 614 c.p.p., rispetto a cui non è richiesta alcuna condizione particolare, oppure all'interno di private dimore, esclusivamente quando vi sia un fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo un'attività criminosa. È dunque solo in riferimento a quest'ultima categoria che la natura itinerante del captatore richiede "intrinsecamente" la previa individuazione del luogo: alla luce di quanto detto l'intercettazione operata a mezzo *trojan* in luoghi di privata dimora nel caso di procedimenti per reati ordinari deve sempre essere considerata illegittima, poiché il giudice non può prevedere i luoghi in cui tale apparecchio sarà introdotto nei suoi spostamenti, verificando all'uopo, come prevede la legge, che ivi sia effettivamente in corso un'attività criminosa.

Ed anche qualora tale previsione fosse possibile, essa comunque si sottrar-

(35) Assenza confermata dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui non è necessario che nel provvedimento autorizzativo delle intercettazioni siano indicati i luoghi in cui le stesse devono svolgersi, purché ne venga identificato chiaramente il destinatario. Significativa in proposito la sentenza emessa il 4 dicembre 2015 dalla Grande Camera (Zakharov contro Russia), con cui sono stati indicati gli elementi necessari ai fini della compatibilità delle intercettazioni di conversazioni con la normativa dettata dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (C.E.D.U.), quali:

- predeterminazione della tipologia delle comunicazioni oggetto di intercettazione;
- ricognizione dei reati per cui tali mezzi invasivi sono applicabili;
- attribuzione ad un organo indipendente della competenza ad autorizzare le intercettazioni;
- definizione delle categorie di persone interessate;
- limiti di durata e procedura da osservare;
- criteri di utilizzazione e conservazione dei dati ottenuti;
- individuazione dei casi in cui occorre distruggerli.

La Corte ha ritenuto, in particolare, che la legge russa non rispettasse il criterio sulla "qualità della legge" e che fosse incapace di limitare l'intercettazione di comunicazioni a quanto "necessario in una società democratica", con conseguente violazione dell'art. 8 della C.E.D.U.

rebbe a qualsiasi controllo al momento dell'autorizzazione che quindi, per riprendere le parole dei giudici, si rivelerebbe “un'autorizzazione disposta al buio”, pericolosamente esposta al rischio di generare una pluralità di intercettazioni illegittime⁽³⁶⁾.

D'altra parte, se per i procedimenti di criminalità organizzata la scelta del legislatore è stata quella di ritenere irrilevanti le caratteristiche del luogo in cui la captazione avviene, a maggior ragione questa deve osservarsi laddove le intercettazioni si avvalgono di un mezzo, quale il *trojan*, per sua natura itinerante. Ricomponendo così il contrasto giurisprudenziale venutosi a creare in precedenza, le Sezioni Unite giungevano alla conclusione che, in relazione a indagini per delitti di criminalità organizzata, l'intercettazione per mezzo di “captatore informatico” fosse sempre legittima prescindendo dall'indicazione dei luoghi in cui la captazione avvenga, in particolare nei domicili privati pur in mancanza di gravi indizi che attestino lo svolgimento al loro interno, al momento della registrazione delle conversazioni, dell'attività criminosa che si voglia perseguire.

A questo punto si rendeva necessario definire in maniera nitida quali delitti possano venire ricompresi nella categoria “criminalità organizzata”.

Al riguardo, dopo aver proceduto a una ricognizione delle disposizioni che concernono tale categoria di reati⁽³⁷⁾, le Sezioni Unite hanno confermato una nozione ampia di “delitti di criminalità organizzata”, valorizzando le finalità perseguite dalle norme speciali ad essi collegate. Vengono così ricomprese attività criminose eterogenee⁽³⁸⁾ purché realizzate da una pluralità di soggetti che,

(36) Le Sezioni unite hanno reputato insoddisfacente la tutela “postuma” delle prerogative individuali che potrebbe derivare dall'applicazione della sanzione dell'inutilizzabilità che colpirebbe le sole intercettazioni eventualmente avvenute in luoghi di privata dimora al di fuori dei presupposti di cui all'art. 266, comma 2, c.p.p.

L'inutilizzabilità, infatti, va riservata a gravi patologie degli atti del procedimento, non all'ipotesi di adozione di provvedimenti *contra legem* e non preventivamente controllabili quanto alla loro conformità alla legge.

(37) La Corte ha distinto due categorie di norme: nella prima, si annoverano le disposizioni che richiamano espressamente la locuzione “criminalità organizzata”; la seconda è costituita da quelle norme (art. 51, comma 3-*bis* c.p.p. e art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p.) che, pur non recando in modo testuale la locuzione “delitti di criminalità organizzata”, prevedono un trattamento processuale differenziato che rimanda ai crimini in forma organizzata.

(38) Nel nostro ordinamento non esiste una definizione omnicomprensiva di criminalità organizzata; nondimeno, sulla base della progressiva estensione della disciplina speciale ad essa correlata rispettivamente ai delitti previsti dagli artt. 270-*ter* e 280-*bis* c.p. e ai delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), n. 4, c.p.p. (ad opera dell'art. 3 d.l. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438) nonché, successivamente, ai delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, c.p. e dall'art. 3 legge 20 febbraio 1958, n. 75 (ad opera dell'art. 9 della legge 11 agosto 2003, n. 228), possiamo ora, in linea di principio, identificarne cinque diverse varianti quali:

- la *criminalità organizzata comune*, riconducibile allo schema dell'associazione per delinquere

per la commissione del reato, abbiano costituito un apposito apparato organizzativo, con esclusione del mero concorso di persone nel reato⁽³⁹⁾ ex art.110 c.p. Non solo dunque i reati di criminalità mafiosa, ma tutte le fattispecie criminose di tipo associativo che, in quanto tali, prevedano che il ruolo della struttura si riveli preminente rispetto ai singoli partecipanti. Riconoscendo la straordinaria forza intrusiva del captatore, la Corte ha poi precisato che “la qualificazione del fatto reato, ricompreso nella nozione di criminalità organizzata, deve risultare ancorata a sufficienti, sicuri e obiettivi elementi indiziari, evidenziati nella motivazione del provvedimento di autorizzazione in modo rigoroso”⁽⁴⁰⁾.

prevista dall’art. 416 c.p., che si riscontra in tutti i casi nei quali un gruppo di persone si associa per la realizzazione di delitti comuni;

- l’*associazione di tipo mafioso*, disciplinata dall’art. 416-*bis* c.p., che si concretizza quando il sodalizio pone in essere delitti o, paradossalmente, attività lecite o pseudo tali (quali il controllo di attività economiche, l’acquisizione di concessioni o appalti, il condizionamento di voti favorevoli durante le competizioni elettorali) attraverso un metodo classificabile come “mafioso”, caratterizzato dalla intimidazione e dalla omertà che ne deriva;
- le *associazioni* cosiddette *monotematiche*, costituite esclusivamente per la gestione di singole attività delittuose (ad esempio un’associazione contrabbandiera per il commercio dei tabacchi lavorati esteri, rientrante nell’art. 291-*quater* del Testo Unico Leggi Doganali, oppure un’associazione per il traffico di stupefacenti, prevista dall’art. 74 del Testo Unico Stupefacenti, o ancora un’associazione finalizzata alla tratta degli essere umani, ex art. 416, comma 6 c.p., ecc.);
- *associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico*, ex art. 270 e seguenti c.p.

(39) Pur se caratterizzato da un’attività di organizzazione di risorse materiali ed umane, con rilievo predominante rispetto all’apporto dei singoli concorrenti La sentenza in esame ha confermato la validità di questo indirizzo giurisprudenziale, “perché consente di cogliere l’essenza del delitto di criminalità organizzata e nel contempo di ricomprendere tutti i suoi molteplici aspetti, nell’ottica riconducibile alla *ratio* che ha ispirato gli interventi del legislatore in materia, tesi a contrastare nel modo più efficace quei reati che, per la struttura organizzativa che presuppongono e per le finalità perseguite, costituiscono fenomeni di elevata pericolosità sociale”.

(40) Cosiddetta “sentenza Romeo” (Cass., Sez. VI, 13 giugno 2017, n. 36874, inedita): ciò proprio al fine di contenere il rischio di abusi investigativi per mezzo del grimaldello della “criminalità organizzata”. Al riguardo, l’aspetto più delicato riguarda proprio la difficoltà di tracciare un confine netto tra la fattispecie associativa ed il concorso di persone nel corso delle indagini. Su questa delimitazione si esalta la funzione di garanzia del decreto di autorizzazione sebbene questa, secondo l’indirizzo prevalente in giurisprudenza, si basi su un dato generalmente labile come l’individuazione del tasso di precisione dell’accordo criminoso (vedasi in merito, tra le altre, Cass., sez. II, 4 ottobre 2016, n. 53000, in *CED CASS.*, n. 268540; Cass., sez. IV, 16 ottobre 2013 n. 51716, in *CED CASS.*, n. 257906; Cass., Sez. II, 11 ottobre 2013, n. 933, in *CED CASS.*, n. 258009). Come ha suggerito da tempo la Suprema Corte (Cass. pen., Sez. VI, 12 febbraio 2009, n. 12722, in *GIUR. IT.* 2010, 5, 1186), il giudice deve dare conto della ragione dell’intrusione nella sfera della libertà di comunicare di una persona, illustrando quale sia il suo rapporto con gli specifici accertamenti in atto. Per giustificare l’atto investigativo, in altri termini, il giudice non può tralasciare di indicare il criterio di collegamento tra l’indagine in corso e l’intercettando. L’obbligo di motivazione, di cui agli artt. 15 Cost. e 267, comma 1 c.p.p., si traduce dunque nell’obbligo *tout court* di spiegare il “perché di un’intercettazione”.

Ciò in considerazione del fatto che i risultati delle intercettazioni, disposte per uno dei reati previsti nell’art. 266 c.p.p., possono risultare utilizzabili estensivamente per altri reati per i quali si procede nel medesimo procedimento, pur se per essi le attività captative non sarebbero state consentite⁽⁴¹⁾.



Fig. 7: Le intercettazioni di “comunicazioni tra presenti” come strumento principe dell’attività investigativa nel contrasto alla criminalità organizzata.

Questo orientamento potrebbe accentuare il rischio di una strumentalizzazione della qualificazione giuridica associativa nel corso delle investigazioni, finalizzata a conseguire l’autorizzazione alle intercettazioni mediante *trojan* per reati diversi da quelli iniziali e per cui tale strumento probatorio potrebbe non essere ammissibile. La sentenza “Scurato”, se da una parte ha permesso di dirimere una imbarazzante “frattura giurisprudenziale”, ha dall’altra impresso un notevole impulso al dibattito circa i limiti e le criticità connessi alle potenzialità investigative del captatore informatico.

(41) Cass., sez. fer., 23 agosto 2016, n. 35536, in *CED Cass.*, n. 267598. Secondo Cass., sez. V, 16 marzo 2016, n. 45535, in *CED Cass.*, n. 268453, l’utilizzabilità presuppone che tra il contenuto dell’originaria notizia di reato alla base dell’autorizzazione e quello dei reati per cui si procede separatamente vi sia una stretta connessione sotto il profilo oggettivo, probatorio o finalistico, cosicché il relativo procedimento possa ritenersi non diverso rispetto al primo ai sensi dell’art. 270, comma 1, c.p.p. In senso contrario all’impiego delle captazioni per reati per i quali non sussistono i presupposti di ammissibilità dell’istituto si esprime un diverso indirizzo cfr. Cass., sez. II, 18 dicembre 2015, n. 1924, in *CED Cass.*, n. 265989; Cass., sez. III, n. 25 febbraio 2010, n. 12562, in *CED Cass.*, n. 246594; Cass., sez. VI, 15 gennaio 2004, n. 4942, in *CED Cass.*, n. 229999.

L'esigenza di una normativa chiara, aggiornata e possibilmente suffragata dalla più ampia condivisione degli addetti ai lavori si è fatta via via più pressante; infine, la repentina evoluzione tecnologica delle comunicazioni in atto, preludio all'ormai imminente *internet of everything*, ha finito per conferire alla questione i toni di un improcrastinabile “giudizio universale”.

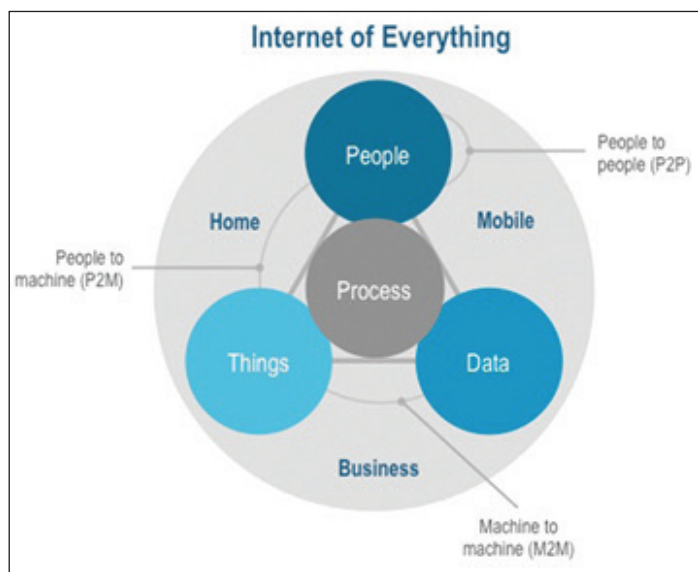


Fig. 8: Il futuro delle comunicazioni parlerà sempre più di interazione “uomo-macchina”.

3. Le novità introdotte dal decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216 (cosiddetta “riforma Orlando”) per i reati di “grande criminalità” e i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione⁽⁴²⁾

Con il D.Lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'11 gennaio 2018, il Governo ha dato seguito alla delega legislativa attribuitagli dall'art. 1, comma 84, l. 23 giugno 2017, n. 103, intervenendo (tra gli altri) sulla disciplina legata (esclusivamente) all'utilizzo del *trojan* per l'attivazione del microfono per le intercettazioni di conversazioni tra presenti, limitatamente ai casi di inoculazione su dispositivi elettronici portatili. Anzitutto la novella ha inteso riformulare i confini di tale facoltà, già consolidatisi nell'orientamento emerso dalla citata pronuncia delle Sezioni unite che, come anticipato, aveva apparentemente escluso la possibilità di ricorrere alle intercettazioni mediante captatore informatico per i delitti diversi da quelli di criminalità organizzata.

(42) La cui entrata in vigore è stata attualmente sospesa in attesa della redazione finale del regolamento tecnico che certifichi i cosiddetti “captatori informatici”, a cura del Ministero della Giustizia.

Trattandosi di un caso particolare di applicazione della disciplina già prevista, non può che seguirne il perimetro stabilito: risulta pertanto sempre consentita nei luoghi diversi da quelli di privata dimora, di cui all’art. 614 c.p., mentre, in tali luoghi, rimane autorizzabile dal giudice soltanto qualora sussista fondato motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l’attività criminosa.

Al contrario, nel caso in cui si proceda per i delitti di “criminalità organizzata”, di cui all’art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p., viene sempre consentita anche nei luoghi domiciliari.

La precisazione, attuata mediante l’art. 4 (“Modifiche al codice di procedura penale in materia di intercettazioni mediante inserimento di captatore informatico”) comma 1, lett. a), che modifica (a partire dal 26 luglio 2018) l’art. 266, comma 2, c.p.p. e introduce il comma 2-*bis*, potrebbe apparire superflua in ragione di quanto già più volte messo in evidenza, mentre in realtà determina un evidente restringimento dell’ambito operativo del *trojan*. Infatti, prima della riforma, le citate Sezioni unite avevano indicato che, in tutti i procedimenti lato sensu di criminalità organizzata, anche comune, era consentito ricorrere al *trojan* pur senza necessità di specificare i luoghi in cui attivarlo; con l’inserimento del comma 2-*bis*, invece, l’ambito operativo del captatore senza vincoli di luogo viene ricondotto ai soli delitti espressamente indicati nelle norme di rinvio. Sempre all’art. 4, inoltre:

- al comma 1, lett. d) si modifica l’art. 270 c.p.p. introducendo il comma 1-*bis* e modificando il comma 2: in termini di circolazione extra-procedimentale, i risultati delle intercettazioni tra presenti, operate con *trojan* sui telefoni cellulari, non possono essere utilizzati per la prova di reati diversi da quelli per i quali è stato emesso il decreto di autorizzazione, salvo che risultino indispensabili per l’accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l’arresto in flagranza⁽⁴³⁾;

- al comma 1, lett. e) si modifica l’art. 271 c.p.p. introducendo il comma 1-*bis*: non sono in ogni caso utilizzabili i dati acquisiti nel corso delle operazioni preliminari all’inserimento del captatore informatico, nonché i dati acquisiti al di fuori dei limiti di tempo e di luogo indicati nel decreto autorizzativo.

Quanto ai presupposti e alle forme del decreto che autorizza l’intercettazione mediante agente intrusore, l’art. 4, comma 1, lett. b) modifica (a partire dal 26 luglio 2018) l’art. 267, comma 1, c.p.p. richiedendo, uno sforzo motiva-

(43) A differenza del comma 1 che si indirizzava (per le intercettazioni tra presenti con metodi tradizionali) a reati provenienti da procedimenti diversi. La suddetta novella decreta, pertanto, la non estensibilità dei risultati probatori conseguiti ad ulteriori reati pur appartenenti al medesimo procedimento. L’eventuale riqualificazione derubricativa del titolo di reato, rispetto al quale è stata legittimamente autorizzata l’intercettazione, non pregiudica tuttavia l’utilizzabilità dei risultati delle operazioni, né a diverse conclusioni pare potersi pervenire nel caso in cui la comunicazione intercettata costituisca corpo del reato.

zionale ulteriore da parte del giudice: infatti, oltre alla sussistenza di gravi indizi di reato e all'indispensabilità del ricorso al mezzo intercettivo, si richiede anche l'indicazione delle ragioni che rendano necessaria tale modalità per lo svolgimento delle indagini.

Se ne deduce che, per espressa *voluntas legis*, l'intercettazione mediante captatore informatico non rappresenta una delle varie (ma equivalenti) opzioni probatorie a disposizione della pubblica accusa, quanto piuttosto un mezzo che, per la particolare intrusività nella sfera di riservatezza del destinatario, richiede l'individuazione di specifiche necessità operative che rendano manifesta una più agevole riuscita dell'operazione tramite l'inoculazione del *trojan* sul bersaglio portatile. Tale necessità non va tuttavia confusa con il più rigido parametro dell'indispensabilità del ricorso al particolare mezzo operativo, che non è richiesta dal dato normativo, cioè la prova che il ricorso a tale peculiare forma di intercettazione sia l'unico strumento operativo praticabile: in altre parole, il giudizio di necessità non coincide con quello di inefficacia certa delle altre forme di intercettazione "ambientale" quanto piuttosto con la dimostrazione, anche logicamente in astratto, di una meno agevole praticabilità delle operazioni tradizionali. Ad esempio, saranno certamente ammesse:

- l'intercettazione mediante captatore informatico di una conversazione tra due interlocutori che passeggino lungo una via pubblica, non essendo certamente fruttuoso il ricorso a microspie tradizionali che richiedono la loro preventiva collocazione in un luogo determinato;

- la medesima intercettazione relativa a un incontro che si svolga all'interno di un locale pubblico, la cui ubicazione non sia preventivamente nota agli operatori di polizia giudiziaria, oppure che non sia facilmente accessibile per la collocazione delle microspie tradizionali perché sorvegliato da telecamere o da altri sistemi di protezione.

Soprattutto nell'ultimo caso è possibile notare come l'intercettazione tra presenti con metodi tradizionali non sia di per sé inattuabile, ma risulti però esposta ad un più alto rischio di insuccesso: una condizione di questo tipo rientra in pieno tra le situazioni in cui il ricorso all'agente intrusore si renda necessario per la buona riuscita dell'operazione tecnica. Salvo poi che si proceda per delitti di criminalità organizzata o di terrorismo, di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p., il decreto autorizzativo dovrà anche indicare i luoghi e il tempo, anche indirettamente indeterminati, in relazione ai quali è consentita l'attivazione del microfono: si vuole così evitare il rischio di un'attivazione indiscriminata e ininterrotta degli ascolti che si protragga senza soluzione di continuità, esponendo il bersaglio a una illimitata compressione della sua riservatezza.

A tal proposito non si può sottovalutare il rischio che diventi non agevole individuare preventivamente, all'atto dell'autorizzazione, il luogo ed il tempo in cui si svolgeranno le conversazioni d'interesse investigativo⁽⁴⁴⁾: è proprio sulla base di tale difficoltà, ben nota anche al legislatore, che è stata comunque prevista la possibilità di una determinazione anche indiretta⁽⁴⁵⁾.

Si pensi infatti, in tema di contrasto al traffico illecito di stupefacenti, al caso in cui si debba monitorare l'incontro, emerso nel corso di una conversazione telefonica, tra acquirente e spacciatore in cui i due si diano appuntamento in un luogo noto ad entrambi ma non ovviamente agli inquirenti delegati all'ascolto; ferma la sussistenza del requisito di necessità del ricorso a tale forma di intercettazione, posto che la mancata conoscenza del luogo dell'appuntamento non rende possibile la preventiva installazione delle microspie, risulta impossibile per il giudice autorizzare l'intercettazione nel luogo specificatamente individuato, posto che lo stesso non sarà noto se non al momento dell'incontro stesso; ecco allora che la suddetta possibilità di autorizzazione consente l'intercettazione con rimando indiretto al luogo in cui avverrà la cessione della sostanza stupefacente. E anche qualora ciò dovesse accadere in un luogo domiciliare, la captazione sarebbe comunque consentita dato che in quel luogo risulterebbe in corso di svolgimento l'attività criminosa da contrastare.

Analoghe considerazioni valgono nel caso in cui si debba monitorare lo svolgimento di una seduta riservata della commissione di gara nell'ambito di una procedura per l'aggiudicazione di una commessa pubblica, dovendo procedere per il delitto di turbativa d'asta di cui all'art. 353 c.p.

Qualora si dovesse conoscere la struttura pubblica in cui avrà luogo la riunione⁽⁴⁶⁾ senza conoscere il locale esatto in cui i commissari si riuniranno, vi sarà comunque la possibilità di ricorrere all'intercettazione mediante *trojan* e il luogo potrà essere indirettamente determinato con il richiamo al sito in cui avrà materialmente corso la riunione.

(44) Un ruolo determinante verrà giocato dalla giurisprudenza prossima ventura, impegnata nei primi approcci con il nuovo istituto, che non dovrà/potrà mostrarsi eccessivamente rigida nello scrutinio a posteriori della sufficiente determinatezza dei provvedimenti autorizzativi emessi.

(45) Sul punto in questione, la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo indica che tale scelta si spiega nell'impossibilità di prevedere specificamente tutti gli spostamenti dell'apparecchio controllato, con conseguente necessità logica di delimitare gli ambiti ai verosimili spostamenti del soggetto, per come emergono in base alle emergenze investigative. A titolo esemplificativo, la relazione indica che è legittimo quindi fare ricorso a formule del tipo "ovunque incontri il soggetto x" oppure "ogni volta che si rechi nel locale y" e così via.

(46) Che in quanto pubblica sfugge, tradizionalmente, alla sua inclusione tra i luoghi domiciliari.

Ancor più innovativa è la previsione relativa alla determinazione, da parte del giudice, del tempo in relazione al quale è consentita l'attivazione del microfono (senza intaccare la facoltà del pubblico ministero di determinare, ai sensi dell'art. 267, comma 3, c.p.p., la durata delle operazioni).

Si introduce così un sistema profondamente diverso dalle intercettazioni (telefoniche e tra presenti) di tipo tradizionale, dove gli ascolti proseguono indistintamente e senza soluzione di continuità per tutto l'arco temporale disposto dal pubblico ministero ed eventualmente prorogato dal giudice. Nelle intercettazioni mediante agente intrusore, invece, una volta fissata la durata complessiva delle operazioni gli ascolti avverranno in ragione di specifiche occasioni preventivamente determinate: i tempi di ascolto saranno individuati in ragione di due differenti variabili, l'una relativa all'arco temporale complessivo delle operazioni e l'altra alle singole occasioni di effettiva captazione. Tanto per chiarire gli effetti in concreto della nuova disposizione, si pensi al procedimento a carico di due sodali individuati quali autori di una rapina: in vista del loro incontro in area campestre⁽⁴⁷⁾ per la spartizione del profitto del reato, viene ottenuta l'autorizzazione all'attivazione degli ascolti mediante *trojan* inoculato sul cellulare di uno dei due indagati. Nell'occasione potrà accadere che i due interlocutori si accordino per un ulteriore "colpo" da mettere a segno, dandosi nuovamente appuntamento per discuterne le modalità operative. Qualora il giudice abbia autorizzato "indirettamente" la captazione di ogni incontro che si svolgerà in quel luogo (o in altri luoghi), non sarà necessaria una nuova autorizzazione e l'ascolto avrà luogo, con attivazione del microfono ad intermittenza, ad ogni occasione di riunione tra gli indagati per tutta la durata stabilita dal p.m. (di cui si potrà successivamente disporre la proroga ad opera del giudice stesso).

All'art. 4, comma 1, lett. b), il legislatore è poi intervenuto anche in materia di intercettazione d'urgenza (disposte dal p.m.) con l'introduzione del comma 2-*bis* all'art. 267 c.p.p., con cui si è limitata l'applicabilità, in caso di intercettazione mediante captatore informatico, soltanto ai delitti di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p. All'art. 4, comma 1, lett. c), viene novellato l'art. 268, comma 3-*bis* c.p.p., al quale si aggiunge la previsione che, per le operazioni di avvio e di cessazione delle registrazioni con captatore informatico su dispositivo elettronico portatile riguardanti comunicazioni e conversazioni tra presenti, l'ufficiale di polizia giudiziaria possa avvalersi di persone idonee con specifiche competenze tecniche, come in generale consentito dall'art. 348, comma 4, c.p.p. Il riferimento è ovviamente ai tecnici delle società⁽⁴⁸⁾ che gesti-

(47) Risulta in tal caso autorizzabile l'intercettazione in ragione della tipologia del luogo (non domiciliare) della captazione e della necessità di ricorso al particolare tipo di intercettazione in quanto nel luogo dell'incontro non risulta possibile alcuna altra forma tradizionale di intercettazione tra presenti.

scono il servizio e che collaborano con la polizia giudiziaria nella complessa fase di inoculazione (e di disattivazione) del *trojan* all'interno del *target*.

Con l'art. 5 (“Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale”) comma 1, lett. a), viene modificato (a partire dal 26 luglio 2018) l'art. 89 comma 1, norm. att. c.p.p. e introdotti al suo interno altri commi con cui viene stabilito che:

- il verbale deve indicare il tipo di programma impiegato ed i luoghi in cui si svolgono le comunicazioni (comma 1);
- possono essere utilizzati soltanto programmi conformi ai requisiti tecnici fissati da un apposito decreto del Ministro della giustizia⁽⁴⁹⁾ (comma 2-*bis*);
- le comunicazioni intercettate sono direttamente⁽⁵⁰⁾ trasferite verso gli impianti della Procura, con costante verifica della sicurezza ed affidabilità della rete di trasmissione e della corrispondenza tra quanto intercettato e quanto trasmesso e registrato (comma 2-*ter*); quando risulti impossibile⁽⁵¹⁾ il contestuale trasferimento dei dati intercettati dal captatore al server della Procura, il verbale deve dare atto degli impedimenti tecnici e della successione cronologica degli accadimenti captati e delle conversazioni intercettate (comma 2-*quater*);

(48) La complessità legata al controllo tecnologico del malware impedisce che questo venga gestito in presa diretta dagli inquirenti: esso pertanto sarà “guidato”, su delega del p.m., da personale specializzato nominato ausiliario di polizia giudiziaria. Ciò comporta che spesso la loro attività di *remote forensics* sfugga, per sua natura, al controllo dell'A.G. e della P.G., circostanza che invece non accadeva nel caso delle intercettazioni tradizionali ove il contributo “terzo” del gestore telefonico consentiva un costante tracciamento esterno di tutte le operazioni.

(49) La previsione secondo cui, ai fini dell'installazione e dell'intercettazione attraverso captatore informatico in dispositivi elettronici portatili, possano essere impiegati soltanto programmi conformi ai requisiti tecnici stabiliti con decreto del Ministro della giustizia è sicuramente innovativa, posto che non è disciplinata dal codice l'attività propedeutica all'installazione delle tradizionali microspie atte a captare comunicazioni tra presenti, tanto che la giurisprudenza è dovuta intervenire in materia per ribadire che la collocazione delle apparecchiature in luoghi di privata dimora deve ritenersi implicitamente ammessa nel provvedimento che ha disposto l'intercettazione e che in nessun caso il p.m. è tenuto a precisare le modalità dell'avvenuta intrusione (vedasi, ad esempio, Cass. 13 febbraio 2013, n. 21644, Rv. 255541; Cass. 23 ottobre 2012, n. 44936, Rv. 254116; Cass. 25 settembre 2012, n. 41514, Rv. 253805).

(50) In realtà, tra il *target* che origina i dati da intercettare e il server di Front-End che riceve le informazioni del captatore e ne consente la sua configurazione, gestione e controllo (da non confondere con il server di *Back-End*, preposto all'archiviazione delle informazioni in modo sicuro) esiste una cosiddetta “catena di anonimizzazione”: trattasi di una filiera di nodi (server fisicamente situati in Italia o all'estero) che rilanciano il traffico dati in modo cifrato, affinché l'eventuale *sniffer* di controllo dell'indagato non sia in grado di rintracciare l'effettiva destinazione dei pacchetti dati dalla sua periferica in uso (vedasi fig. n. 9).

(51) Si pensi, ad esempio, al caso in cui l'acquisizione avvenga in un momento o in un luogo in cui il dispositivo elettronico non sia connesso alla rete mediante wi-fi e non sia nemmeno possibile trasmettere immediatamente il colloquio intercettato al server sfruttando la connessione dati dello smartphone infettato.



Fig. 9: Percorso dei dati captati verso i server allocati in Procura per la raccolta e lo storage.

- al termine della durata delle operazioni (che, come abbiamo già visto, non coincide con il tempo del singolo e specifico ascolto) il captatore deve essere disattivato e reso inservibile, dando atto della procedura seguita nel verbale (comma 2-*quinqüies*).

Quest'ultima disposizione non può che essere interpretata con una certa elasticità, in considerazione delle serie difficoltà tecnico-operative connesse all'inoculazione del captatore; pertanto non pare certamente praticabile che, nell'ipotesi in cui la singola operazione autorizzata si sia già conclusa ma l'indagine risulti ancora in corso, si proceda immediatamente alla disinstallazione dell'agente intrusore, in quanto potrebbe tornare utile in vista di ulteriori incontri da captare e sarebbe impensabile doverne replicare l'inoculazione. Ne consegue che il richiamo al "termine delle operazioni" non può prescindere dalla valutazione complessiva della strategia investigativa in atto, contestualizzata nell'ottica dell'intero procedimento penale (posto che in tale ambito è pacificamente riconosciuta la facoltà di ricorrere a reiterati impieghi del dispositivo "infettato").

È interessante rilevare che tutte le modifiche intervenute all'art. 89, disp. att. c.p.p. testé citate non sono prescritte a pena di inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni acquisite (a differenza delle indicazioni fornite dall'art. 268, comma 3, c.p.p.), posto che la riforma non è intervenuta sul testo dell'art. 271, comma 1, c.p.p.

Con l'art. 6 ("Disposizioni per la semplificazione delle condizioni per l'impiego delle intercettazioni delle conversazioni e delle comunicazioni telefoniche e telematiche nei procedimenti per i più gravi reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione") si prevede, dal 26 gennaio 2018:

- l'estensione alle indagini su gravi delitti dei pubblici ufficiali (puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni) della disciplina

delle intercettazioni telefoniche e di conversazioni tra presenti vigenti per i delitti di criminalità organizzata (*ex art. 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203*);

- in relazione a tale catalogo di delitti, le intercettazioni con captatore informatico in luoghi di privata dimora (*ex art. 614 c.p.*) vengono consentite solo quando vi sia motivo di ritenere che in tali luoghi si stia svolgendo l'attività criminosa.

L'obiettivo maggiormente auspicato dalla “riforma Orlando” era probabilmente proprio semplificare le condizioni per l'impiego del captatore informatico nell'ambito di reati, quali quelli commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, particolarmente invisi all'opinione pubblica e, al contempo, molto insidiosi da dimostrare in modo oggettivo.

Il legislatore ha inteso equiparare, almeno in linea di principio, la normativa in tema di captazioni occulte dei suddetti reati a quella tipica dei procedimenti per criminalità organizzata e terrorismo⁽⁵²⁾, con tutto ciò che ne consegue in termini di applicabilità degli aspetti di specialità nella disciplina derogatoria rispetto a quella ordinaria⁽⁵³⁾: in particolare la riforma estende, anche per i gravi reati commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, la possibilità di attivare gli ascolti nei luoghi di cui all'art. 614 c.p., pur quando non vi sia motivo di ritenere che nei luoghi predetti si stia svolgendo l'attività criminosa. Va tuttavia sottolineato che il rimando non è integrale in base a quanto appena detto riguardo all'art. 6, comma 2 del decreto in esame circa la captazione a mezzo *trojan* nei luoghi di privata dimora: l'atteggiamento estremamente cauto del legislatore in materia ha dunque decretato l'insorgenza di una terza disciplina delle intercettazioni, a metà strada tra quella ordinaria e quella speciale.

(52) La giurisprudenza ritiene che la valutazione del reato per il quale si procede, da cui dipende l'applicazione della disciplina ordinaria o di quella speciale per la criminalità organizzata, va fatta con riguardo all'indagine nel suo complesso e non con riferimento alla responsabilità di ciascun indagato (vedasi Cass. 6 aprile 2017, n. 28252, Rv. 270565; Cass. 4 marzo 2016, n. 26817, Rv. 267889). L'orientamento appare certamente estensibile anche ai reati contro la pubblica amministrazione, anche in considerazione del fatto che l'art. 6 comma 1, del decreto in esame fa riferimento ai “procedimenti” per i reati di pubblica amministrazione, non alle singole ed autonome posizioni di coloro che, a vario titolo, vengono coinvolti nell'indagine.

(53) In termini di requisiti per l'autorizzazione alle operazioni si dovranno valutare, in luogo dei gravi indizi di reato e del requisito di indispensabilità del ricorso alle intercettazioni, i soli sufficienti indizi di reato e la mera necessità del mezzo captativo. È prevista la facoltà dell'ufficiale di polizia giudiziaria delegato all'ascolto di farsi coadiuvare da agenti di polizia giudiziaria. Sul fronte della durata delle operazioni, in luogo del tradizionale termine di quindici giorni, essa non può superare i quaranta giorni, ma può essere prorogata dal giudice con decreto motivato per periodi successivi di venti giorni, qualora ne permangano i presupposti applicativi. Nei casi di urgenza, alla proroga può provvedere direttamente il pubblico ministero, secondo le disposizioni del comma 2, dell'art. 267 c.p.p.

Essa si applica, alla luce del combinato disposto degli artt. 4, comma 1, lett. a) e 6, comma 2, della “riforma Orlando”, non solo ai reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ma anche ai procedimenti comunque facenti capo ad un’associazione per delinquere seppur diversa da quelle richiamate all’art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p. (per i quali si applicano le disposizioni di cui all’art. 13 del d.l. n. 152/1991). In questi casi, dunque, non potendosi applicare la più estensiva disciplina del nuovo comma 2-*bis* dell’art. 266 c.p.p., l’intercettazione di comunicazioni tra presenti nei luoghi indicati dall’art. 614 c.p. non può essere eseguita mediante l’inserimento di un captatore informatico su dispositivo elettronico portatile quando non vi è motivo di ritenere che ivi si stia svolgendo l’attività criminosa: la stessa attività captativa può tuttavia essere eseguita, senza restrizioni di sorta, utilizzando le tradizionali sonde da collocare fisicamente nei luoghi da monitorare. Infine, con l’art. 7 (“Disposizioni di attuazione per le intercettazioni mediante inserimento di captatore informatico e per l’accesso all’archivio informatico”), a partire dal 26 luglio 2018 si demanda ad appositi decreti del Ministro della giustizia la definizione dei requisiti tecnici dei programmi informatici necessari all’esecuzione delle intercettazioni mediante *trojan* su dispositivi elettronici portatili⁽⁵⁴⁾.

Tali criteri sono stabiliti secondo misure idonee di affidabilità, sicurezza ed efficacia, al fine di garantire che i software devoluti allo scopo si limitino all’esecuzione delle operazioni autorizzate, nonché per salvaguardare le esigenze di:

- acquisire le prove senza modificare il sistema informatico su cui si trovano;
- garantire che le prove trasportate su un altro supporto siano perfettamente identiche a quelle originarie;
- analizzare i dati senza apportare alcuna alterazione in grado di falsare il risultato;
- identificare e documentare in modo oggettivo le attività che sono state compiute sul sistema informatico o telematico “infettato”.

4. Considerazioni conclusive

L’introduzione di potenti strumenti quali i captatori informatici all’interno delle indagini di polizia giudiziaria ha esponenzialmente incrementato l’acquisizione informativa, prestando allo stesso tempo il fianco ad una serie di criticità del tutto inusitate quali⁽⁵⁵⁾:

- promiscuità dei dati raccolti per cui vengono rinvenuti, mescolati tra

(54) Da emanare entro trenta giorni dall’entrata in vigore della riforma, ma alla data odierna ancora in fase di studio.

(55) Vedasi M. TORRE, *Il captatore informatico*, 2017, Giuffrè Editore, pag. 9.

loro, non solo dati rilevanti ai fini investigativi, ma anche irrilevanti o, peggio, “sensibili”⁽⁵⁶⁾ la cui gestione implica un adeguato livello di preparazione tecnico-professionale da parte degli operatori preposti, oltre a una rigorosa tutela legislativa contro la loro illegittima divulgazione e/o utilizzo;

- impossibilità di un accesso selettivo al sistema informatico “*target*”, in quanto allo stato attuale non vi è modo di concentrare le operazioni di captazione su specifici dati⁽⁵⁷⁾ o circostanziarle con precisione massima in predeterminate finestre spazio-temporali;

- globalità della rete, che consente alle informazioni digitali di essere “salvate in cloud”, venendo ubicate su server dislocati in Paesi diversi rispetto a quello ove si svolgono le indagini. Ciò determina un sempre più costante ricorso alle procedure di cooperazione giudiziaria, nonché un pressante sforzo di armonizzazione degli strumenti investigativi in uso a Paesi diversi, affinché vengano scoraggiate eventuali prevaricazioni di singoli Stati nel corso delle indagini, spingendole oltre ai limiti attribuiti alla propria sovranità fintanto che la tecnologia lo consenta.

Del resto nell’era del “grande fratello orwelliano”, dove ogni condotta rappresenta un “dato” potenzialmente rintracciabile, è proprio la garanzia dei diritti individuali a poter subire le più gravi lesioni da un uso indiscriminato del progresso disponibile. Al riguardo, è stato affermato in dottrina che “... i diritti fondamentali sono oggetto di tutela “progressiva”, non solo nel senso di un loro opportuno adeguamento all’evoluzione tecnologica e alle sfide del tempo, ma altresì per il fatto di trovarsi in rapporto di costante tensione con l’esigenza, anch’essa di rango costituzionale, di un efficace perseguimento dei reati”. Il tortuoso percorso legislativo⁽⁵⁸⁾ verso la regolamentazione processuale dei captatori informatici testimonia quanto possa essere difficile il bilanciamento tra esigenze probatorie e garanzie difensive, ma allo stesso tempo quanto sia vivo il dibattito attuale attorno a queste tematiche. La “riforma Orlando” sicuramente rappre-

(56) Ovvero, *ex art.* 4 del D. Lgs. n. 196 del 2003, “dati personali idonei a rivelare l’origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l’adesione a partiti, sindacati, associazioni ed organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.

(57) Fattore che determina il rischio che un tale supporto tecnologico, più che per le classiche indagini di p.g. a carattere prettamente repressivo, possa utilizzarsi per attività esplorative di tipo massivo, tese alla ricerca stessa delle notizie di reato lungo un crinale ambiguo tra prevenzione e repressione.

(58) La proposta di legge C.3762 del 20 aprile 2016, ad opera dei deputati Quintarelli e Catalano, oltre all’emendamento Casson-Cucca al disegno di legge n. 2067, presentato in data 3 agosto 2016, sono state le tappe più recenti di tale percorso, che ha conosciuto le sue prime vicissitudini già con il cosiddetto “pacchetto terrorismo”, poi tradottosi nel d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale”, che in sede di conversione nella legge 17 aprile 2015, n. 43, vide stralciato tra le polemiche l’emendamento che avrebbe dovuto modificare l’art. 266-*bis* c.p.p.

senta un primo passo avanti nella direzione di una normativa più attenta ed aggiornata alle potenzialità delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione (I.C.T.); numerose sono tuttavia le criticità che si stagliano all'orizzonte, tanto per citarne alcune:

- il servizio nevralgico di assistenza tecnica assicurato dalle società private esterne le pone su un piano pericolosamente sbilanciato rispetto all'azione di controllo dell'A.G.; non sono stati pochi, negli ultimi anni, i casi di attività di intercettazioni illecite⁽⁵⁹⁾ o data breach di società fornitrici per le Procure di "software spia";

- la prassi investigativo-giudiziaria ha mostrato che il continuo aggiornamento dei sistemi operativi degli smartphones e degli altri strumenti elettronici portatili da parte delle case produttrici costringe le suddette società ad una incessante rincorsa all'aggiornamento dei propri *malware*: a tal proposito si auspica che il disciplinare tecnico che il Ministero di giustizia dovrà emanare con apposito decreto, previsto dall'art. 7. della riforma, non introduca requisiti eccessivamente stringenti, che potrebbero rendere del tutto impraticabili le operazioni di inoculazione, né previsioni di tale dettaglio da rischiare, nel breve termine, di non essere più aggiornate rispetto al mercato delle comunicazioni tecnologiche;

- tutte le cautele predisposte dal legislatore, finalizzate ad evitare un indiscriminato ed incontrollato utilizzo del *trojan*, aggravano notevolmente l'impegno della p.g. delegata all'indagine nell'ottemperare all'obbligo di aggiornare costantemente il verbale circa lo svolgimento delle operazioni con dati precisi e incontrovertibili.

Non è dunque difficile prevedere che, già a partire dai prossimi mesi, tanto il legislatore quanto la giurisprudenza ritorneranno presto in argomento con modifiche e integrazioni: è d'uopo sperare che l'attenzione non rimanga fissa solo riguardo la disciplina delle intercettazioni, ma si allarghi fino a comprendere tutti quei molteplici profili applicativi del captatore in ambito investigativo che, ad oggi, non hanno ancora trovato un inquadramento univoco nel *corpus* giuridico vigente se non nel catalogo dei mezzi atipici di ricerca delle prove, di per sé insufficiente a dirimere tutte le controversie aperte.

Del resto non è forse il destino naturale del diritto quello di sottoporsi ad un continuo percorso di revisione critica, nella consapevolezza che "la Giustizia s'incontra nel percorso, prima ancora che alla meta"⁽⁶⁰⁾?

(59) Vedasi ad es. L. FERRARELLA, *Intercettazioni dei pm dal server delle Procure all'azienda informatica*, LA REPUBBLICA, 28 novembre 2016, scaricabile al link https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/16_novembre_29/intercettazioni-pm-server-procure-all-azienda-informatica-5593741c-b5ac-11e6-a2c1-e1ab33bf33ae.shtml.

(60) C. CONTI, P. TONINI, *Il diritto delle prove penali*, Milano, 2016, in epigrafe.

Riferimenti bibliografici

- AMATO G., *Reati di criminalità organizzata: possibile intercettare conversazioni o comunicazioni con un captatore informatico*, in GUIDA AL DIRITTO, 2016, n. 34-35, pag. 79;
- ATERNO S., *Digital forensics (investigazioni informatiche)*, in DIGESTO PEN., Agg. VIII, Torino, 2014, pag. 217;
- FLOR R., *Lotta alla “criminalità informatica e tutela di tradizionali e nuovi diritti fondamentali nell’era di internet*, in DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 22 settembre 2012;
- LORENZETTO E., *Il perimetro delle intercettazioni ambientali eseguite mediante “captatore informatico”*, nota a Trib. Palermo, Sez. riesame, ord. 11 gennaio 2016, in Diritto penale contemporaneo, 24 marzo 2016;
- MAZZA O., *Le nuove intercettazioni*, 2018, Giappichelli editore;
- PIO E., *Intercettazioni a mezzo captatore informatico: applicazioni pratiche e spunti di riflessione alla luce della recente decisione delle sezioni unite*, in PAROLA ALLA DIFESA, 2016, 1, pag. 161;
- SIGNORATO S., *Le indagini digitali. Profili strutturali di una metamorfosi investigativa*, 2018, Giappichelli editore;
- TESTAGUZZA A., *I sistemi di controllo remoto: tra normativa e prassi*, in DIR. PEN. PROC. 2014, pag. 759;
- TORRE M., *Il virus di Stato nel diritto vivente tra esigenze investigative e tutela dei diritti fondamentali*, in DIR. PEN. PROC. 2015, pag. 1163;
- TORRE M., *Il captatore informatico*, 2017, Giuffrè editore;
- TROGU M., *Le intercettazioni di comunicazioni a mezzo Skype*, in PROC. PEN. GIUST., 2014, pag. 102.

Sitografia

- CORASANITI G.⁽⁶¹⁾, *Le intercettazioni ed il futuro delle investigazioni digitali*, atti della Lawful Interception Academy, Roma 8-10 novembre 2017, scaricabile da www.sicurezzaegiustizia.com/wp-content/uploads/2018/02/SeG_IV_MMXXVII_COSARANITI.pdf;
- European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, *Legal Frameworks for Hacking by Law Enforcement: Identification, Evaluation and Comparison of Practices*, 6 aprile 2017, scaricabile da [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583137/IPOL_STU\(2017\)583137_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583137/IPOL_STU(2017)583137_EN.pdf);

(61) Già Sostituto Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione.

- GIORDANO L., *Dopo le Sezioni unite sul «captatore informatico»: avanzano nuove questioni, ritorna il tema della funzione di garanzia del decreto autorizzativo*, marzo 2017, scaricabile da <https://www.penalecontemporaneo.it/d/5267-dopo-le-sezioni-unite-sul-captatore-informatico-avanzano-nuove-questioni-ritorna-il-tema-della-funz>;

- NICOLICCHIA F., *Il principio di proporzionalità nell'era del controllo tecnologico e le sue implicazioni processuali rispetto ai nuovi mezzi di ricerca della prova*, gennaio 2018, scaricabile da www.penalecontemporaneo.it/d/5784-il-principio-di-proporzionalita-nell-era-del-controllo-tecnologico-e-le-sue-implicazioni-processual;

- PRETTI D., *Prime riflessioni a margine della nuova disciplina sulle intercettazioni*, gennaio 2018, scaricabile da <https://www.penalecontemporaneo.it/d/5828-prime-riflessioni-a-margine-della-nuova-disciplina-sulle-intercettazioni>;

- VENEGONI A., GIORDANO L., *La Corte costituzionale tedesca sulle misure di sorveglianza occulta e sulla captazione di conversazioni da remoto a mezzo di strumenti informatici*, maggio 2016, scaricabile da <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4703-la-corte-costituzionale-tedesca-sulle-misure-di-sorveglianza-oculta-e-sulla-captazione-di-conversa>.





Prof. Umberto TRIULZI

Docente di Politica Economica Europea
alla Sapienza Università di Roma

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

30 Anni di Politica di Coesione in Italia *Una sfida vinta dalla Pubblica Amministrazione?*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Motivazioni, principali obiettivi e risultati della Politica di Coesione. - 3. Politica di Coesione e Pubblica Amministrazione: i ritardi dell'Italia. - 4. Conclusioni.

1. Introduzione

La Commissione europea ha presentato a maggio 2018, nell'ambito della proposta avanzata per il bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027⁽¹⁾, le prime indicazioni sulle risorse da destinare alla Politica di Coesione nel prossimo settennio. A quasi trenta anni dall'avvio dell'intervento straordinario introdotto dall'UE per la riduzione dei divari regionali, appare naturale domandarsi se i risultati di questa politica siano stati significativi nel favorire la convergenza tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee. Dalle indagini svolte sugli effetti della Politica di Coesione non emerge un giudizio unanime⁽²⁾.

(1) Quadro Finanziario Pluriennale - Bilancio UE Post 2020.

(2) La valutazione dell'impatto della politica di coesione sulla crescita economica e la convergenza è l'oggetto di numerose analisi e studi empirici, svolti non solo dalla Commissione nei suoi Rapporti triennali, ma da molti Istituti di ricerca e singoli esperti (KRUGMAN, VENABLES 1990; BARRO, SALA I MARTIN 1991 e 1995; LEONARDI 2005 e 2006; BARCA 2009; PELLEGRINI *et al.*, 2013; POLVERARI *et al.*, 2014). La numerosità degli studi empirici dedicati a questo tema è giustificata sia dalla dimensione finanziaria che la politica di coesione ha assunto nel tempo, più di un terzo del bilancio totale dell'Unione Europea è dedicato al suo finanziamento, sia dal numero elevato di settori e attività finanziati dell'UE, e conseguentemente dalla quota consistente di popolazione e territori europei che traggono beneficio da tali risorse.

Alcuni autori confermano gli effetti positivi, altri ritengono che l'impatto sia stato limitato o addirittura nullo. La prima domanda a cui si intende rispondere è se le ragioni e i principi introdotti per la gestione degli interventi strutturali dell'UE e le modifiche apportate successivamente dalla Commissione siano ancora validi in un contesto europeo profondamente mutato, passato da dodici a ventotto Paesi membri, e attraversato da profonde crisi non solo di carattere economico. La seconda domanda, più direttamente collegata all'esperienza italiana, è se la Politica di Coesione abbia contribuito a ridurre i divari di sviluppo delle Regioni del Meridione destinatarie della grande parte delle risorse previste nei cinque cicli programmatici che si sono susseguiti sino ad oggi (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020).

Nello studio, dovendo necessariamente restringere il campo di indagine, la Politica di Coesione viene analizzata attraverso la *performance* del principale attore coinvolto nella programmazione, attuazione e valutazione degli investimenti previsti nei diversi cicli di programmazione: l'Amministrazione pubblica nelle sue diverse articolazioni territoriali (nazionale e regionale). La grande parte degli studi condotti sull'efficacia della Politica di Coesione è giunta, infatti, alla conclusione che uno dei fattori che maggiormente contribuisce al successo di questa politica è la qualità delle istituzioni pubbliche chiamate a gestirne l'attuazione⁽³⁾.

Naturalmente vi sono anche altre motivazioni, a cui faremo cenno nel lavoro, che possono spiegare il maggiore o minore successo derivante dall'impiego delle risorse della Politica di Coesione nei diversi contesti regionali, ma la qualità dell'amministrazione nella gestione delle risorse comunitarie appare un fattore esplicativo fondamentale.

La Pubblica Amministrazione italiana, e in particolare le istituzioni pubbliche responsabili della Politica di Coesione nelle Regioni del Sud, dopo le difficoltà iniziali conseguenti alle nuove regole introdotte con la riforma dei Fondi Strutturali e manifestate principalmente nei primi due cicli di programmazione, hanno sfruttato le opportunità offerte dalle consistenti risorse messe a disposizione dai programmi operativi nazionali e regionali per migliorare la qualità della governance e hanno assicurato al personale preposto alla programmazione e valutazione degli interventi finanziati dai programmi comunitari, la formazione e le competenze necessarie a fornire il supporto tecnico e operativo per la selezione e attuazione dei progetti di sviluppo locale? È a queste domande che si cercherà di rispondere nello studio.

(3) BECKER 2012; BOUVET, DALL'ERBA 2010; RODRIGUEZ, POSE 2013; RODRIGUEZ, POSE, DI CATALDO 2015.

2. Motivazioni, principali obiettivi e risultati della Politica di Coesione

a. Le Motivazioni e gli obiettivi della Politica di Coesione

Per comprendere l'importanza, ma anche le novità introdotte dalla Politica di Coesione, occorre ricordare che la politica regionale dell'Unione Europea si è sviluppata in un arco di tempo che possiamo suddividere in tre diverse fasi temporali.

La prima fase è quella che coincide con l'avvio del Trattato di Roma nel 1957 dove nel Preambolo i sei Stati firmatari esprimono la volontà di assicurare l'unità e lo sviluppo armonioso delle loro economie "riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite". All'indirizzo regionalista del Trattato di Roma si contrappone, tuttavia, una politica della Comunità europea che, improntata al principio della libera concorrenza e avversa sostanzialmente agli aiuti di Stato⁽⁴⁾, vede nei benefici derivanti dall'integrazione economica e commerciale i fattori che porteranno alla riduzione delle divergenze tra le regioni europee.

La crisi dei primi anni Settanta, con il diffondersi dei fenomeni di inflazione e stagnazione economica nella grande parte dei Paesi avanzati e in via di sviluppo, segna l'insorgere di squilibri consistenti nel mercato europeo, sia dal lato del lavoro, con forte riduzione del numero degli occupati e incremento dei livelli di disoccupazione strutturale, sia dal lato agricolo e manifatturiero, in particolare nelle regioni caratterizzate dalla presenza di settori industriali e aree agricole in forte declino. L'avvio, sempre in questa prima fase, del Fondo destinato a correggere i principali squilibri regionali, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) istituito nel 1975, segnala una prima modifica della politica regionale anche se l'operato del Fondo manifesta molti limiti per la scarsità delle risorse ad esso assegnate e per l'assenza di un vero coordinamento degli interventi del FERS con gli altri strumenti finanziari della CEE, il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOGA), la Banca Europea per gli Investimenti (BEI).

La seconda fase è quella che coincide con l'avvio dell'Atto Unico Europeo nel 1986, da molti ritenuto come una delle modifiche più importanti introdotte nel processo di costruzione dell'UE, che ha portato all'assunzione di obiettivi e strumenti più incisivi per la riduzione dei divari delle regioni meno sviluppate. Le disparità regionali vengono considerate come un impedimento all'approfondimento dell'integrazione economica e, quindi, maggiori risorse devono essere destinate alla Politica di Coesione.

(4) HOLLAND 1977.

La riforma dei Fondi Strutturali, che verrà realizzata nel 1988 dando vita al primo ciclo di programmazione 1989-1993, prevede un forte incremento e un utilizzo più coordinato delle risorse destinate alla correzione dei principali squilibri regionali e l'introduzione di specifici principi che ne regolano la gestione.

La terza fase inizia con le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht (1992), che hanno portato a rafforzare la Politica di Coesione economica e sociale e a farla diventare, insieme al mercato interno europeo e all'Unione Economica e Monetaria (UEM), una delle priorità fondamentali per l'UE. Viene istituito il Fondo di Coesione per i quattro Paesi (Irlanda, Grecia, Spagna e Portogallo) la cui limitata dotazione di infrastrutture nel settore delle comunicazioni e dell'ambiente costituiva un forte impedimento al rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno dell'UE.

Con gli allargamenti avvenuti nel 2004 e 2007 e l'uscita di Spagna ed Irlanda (che registravano livelli di reddito superiori alla media europea), ma non della Grecia e del Portogallo che ne fanno ancora parte, la partecipazione al Fondo di coesione è stata estesa ai nuovi Stati membri. Successivamente, con il Trattato di Amsterdam del 1997, si consolida l'attenzione dell'UE alla dimensione sociale dell'integrazione.

La Politica di Coesione viene concepita in questa terza fase sempre più come strumento di attuazione degli obiettivi strategici dell'UE, inizialmente la strategia di Lisbona del 2000 finalizzata a promuovere l'innovazione e accrescere la conoscenza e la competitività, il suo rilancio nel 2005, poi il Trattato di Lisbona del 2007 che propone una politica destinata a promuovere uno "sviluppo territoriale" più equilibrato e sostenibile.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, in conseguenza dell'aumentata diversità territoriale determinata dall'ingresso di tredici nuovi Stati membri, con livello di reddito inferiori tra il quaranta e il settanta per cento della media comunitaria, tassi di disoccupazione più alti e dotazioni di infrastrutture inferiori a quelle della grande parte dei Paesi dell'UE, le sfide della Politica di Coesione si fanno ancora più impegnative anche per il diffondersi in Europa, a partire dal 2010, delle conseguenze negative indotte dalla crisi economica e finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel 2007-2008 e diffusasi in tempi rapidi a livello globale. Infine la strategia Europa 2020 basata su una visione di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Con Europa 2020, l'UE si dà una nuova strategia rivolta a realizzare cinque obiettivi prioritari: un forte incremento nel tasso di partecipazione delle persone al mercato del lavoro, un aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo

(tre per cento del Pil), lotta alla povertà, miglioramento dei sistemi di formazione riducendo il tasso di abbandono scolastico e aumentando l'istruzione universitaria, il perseguimento di obiettivi ambientali (venti per cento riduzione emissioni gas serra, venti per cento aumento dell'energia rinnovabile, venti per cento aumento dell'efficienza energetica).

Con il quinto periodo di programmazione 2014-2020 l'attenzione della Politica di Coesione viene rivolta al raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità ambientale, alla riduzione delle disparità economiche e dell'esclusione sociale grazie anche ad un approccio integrato delle risorse dei cinque Fondi⁽⁵⁾, l'introduzione di specifiche condizionalità, la sottoscrizione di un Contratto di partenariato con la Commissione con il quale gli Stati membri si impegnano a definire fabbisogni, obiettivi tematici e risultati attesi.

Ulteriori novità introdotte in questo quinto ciclo consistono nel rafforzare il coordinamento dei diversi strumenti di finanziamento, integrando i fondi strutturali con quelli di Investimento Europei (Fondi SIE) e nel porre una forte attenzione ai risultati attraverso l'utilizzo di indicatori in grado di misurare i progressi compiuti, la ricerca di un maggiore coinvolgimento dei *partner* regionali e locali nelle diverse fasi di programmazione degli interventi finanziati dall'UE, l'introduzione di metodi rigorosi di valutazione dei programmi.

Da quanto sin qui sinteticamente esposto sulle motivazioni e gli obiettivi della Politica di Coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, emergono due considerazioni di fondo.

La prima è che la Politica di Coesione nasce in forte ritardo, circa trent'anni dopo l'avvio del processo di integrazione europea, quando la Commissione avverte l'urgenza di intervenire in modo più efficace e con maggiori risorse finanziarie per ridurre gli impatti negativi indotti dallo sviluppo conseguente al processo di integrazione delle economie europee. Uno sviluppo che ha visto aumentare, e non ridurre, le distanze tra le regioni europee più avanzate e quelle meno favorite e, dunque, interventi necessari a "promuovere uno sviluppo armonico di tutti i territori". Di qui, la necessità di dare alla Politica di Coesione obiettivi e procedure attuative in grado di affrontare non solo le situazioni di criticità e gli squilibri presenti nelle aree urbane e rurali più emarginate e caratterizzate da un elevato degrado economico-sociale e infrastrutturale, ma anche fare fronte alle trasformazioni che via via avevano interessato la società e le economie europee.

(5) Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Le crisi economiche e finanziarie degli anni Novanta e Duemila, l'allargamento della *membership* a Stati con livelli di sviluppo molto distanti dalla media europea, l'emergere di nuovi *competitors* globali, le nuove sfide indotte dal degrado ambientale, le tensioni emergenti nei Paesi confinanti con l'UE finiranno con il creare squilibri e tensioni all'interno dell'Unione, solo in parte compensati dalle risorse investite dalla Politica di Coesione.

La seconda considerazione è che la Politica di Coesione ha visto ampliare di molto i suoi ambiti di intervento e ha finito con l'assumere obiettivi che sono andati oltre quelli legati alla riduzione dei divari delle regioni meno sviluppate (*catching up*), caratterizzandosi in tal modo come uno strumento di intervento utilizzabile per una molteplicità di obiettivi e di politiche⁽⁶⁾.

L'introduzione di nuovi regolamenti e nuovi obiettivi all'avvio di ogni ciclo programmatico e la trasformazione della Politica di Coesione da una politica regionale sostanzialmente redistributiva a una politica che prevede una governance multilivello finalizzata ad accrescere la competitività dei territori e ad assistere le regioni in ritardo di sviluppo nell'affrontare le sfide indotte dalla globalizzazione ha rappresentato un ulteriore elemento di complessità della Politica di Coesione, oltre a sollevare problemi di non facile soluzione nel raccordare gli obiettivi e le politiche nazionali e regionali con le politiche europee. Ne sono una evidenza i ritardi osservati nella realizzazione degli interventi previsti nei diversi cicli di programmazione, la difficile integrazione dei principi della Politica di Coesione con le procedure amministrative e contabili delle regioni e degli Enti locali, l'introduzione di nuovi obiettivi per le aree rurali, per le regioni a bassa intensità demografica, per le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. L'introduzione nell'ultimo ciclo di programmazione (2014-2020) di principi di condizionalità (*ex ante*, *ex post*, macroeconomica), che gli Stati membri devono soddisfare pena la sospensione da parte della Commissione dei pagamenti e di incentivi da erogare (è la riserva di efficacia e di efficienza che ammonta al sei per cento delle risorse complessive destinate ad ogni Stato membro) solo dopo la verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali fissati dai programmi finanziati dai fondi SIE, pongono problemi di opportunità e difficoltà di misurazione delle performance nella spesa delle amministrazioni che presentano dubbi interpretativi e criticità non ancora risolti. Un complesso di nuovi obiettivi e regole di non facile attuazione e che presuppongono l'esistenza di apparati istituzionali, sia nazionali sia regionali, che operano con efficienza ed efficacia nei territori⁽⁷⁾.

(6) MANZELLA 2010.

(7) BELLOMO 2014.

b. I Principi e le regole della Politica di Coesione

Per dare concretezza all'obiettivo della riduzione dei divari regionali l'UE introduce nel 1988 una riforma sostanziale dei principi che regolano la gestione della Politica di Coesione che porterà non solo a rimuovere grande parte degli ostacoli che avevano impedito di dare maggiore incisività alle politiche regionali e sociali dell'Unione ma anche a triplicare le risorse europee destinate a finanziare gli interventi a favore delle regioni più svantaggiate.

È da qui che occorre partire per comprendere la profondità delle innovazioni introdotte con la riforma del 1988:

- aumento delle risorse comunitarie a disposizione (inizialmente il venticinque per cento del bilancio della Commissione, oggi oltre trentacinque per cento) e partecipazione degli Stati membri al finanziamento delle risorse previste dalla Politica di Coesione (cofinanziamento);
- concentrazione degli interventi su un numero limitato di aree e obiettivi (concentrazione geografica, tematica, finanziaria);
- complementarietà e concertazione dell'azione della Commissione con le Autorità nazionali e regionali competenti (*partnership*);
- non sostituibilità della spesa nazionale con le risorse dei fondi (addizionalità); attivazione di un programma pluriennale di azioni che definisce le priorità di sviluppo, gli assi prioritari, i mezzi finanziari e gli interventi previsti (programmazione).

A partire dal 1989, la prima fase di avvio della Politica di Coesione, i Paesi destinatari delle risorse europee si sono dovuti confrontare con regole e metodi di gestione di grande complessità e non facilmente assimilabili nelle procedure amministrative e contabili di regioni con esperienze di *governance* e tradizioni molto diverse tra di loro e con situazioni di sottosviluppo, sia in campo economico sia sociale, che non potevano essere affrontate né tanto meno risolte con politiche caratterizzate da obiettivi e strumenti d'intervento difficilmente adattabili a contesti regionali e locali molto diversi tra di loro.

Il primo vero problema della Politica di Coesione, esploso successivamente con l'allargamento a Paesi caratterizzati da profonde divergenze nei livelli di sviluppo, è stato affrontare la "diversità" delle condizioni di partenza delle regioni in ritardo di sviluppo.

Il rispetto delle nuove regole, unitamente alle maggiori risorse destinate alle regioni divergenti dalla media europea, avrebbe favorito, nell'ottica della Commissione, l'attuazione di azioni in grado di incidere sui fattori di sottosviluppo presenti in queste aree e, quindi, accelerato il loro processo di convergenza verso le regioni più evolute.

L'introduzione di principi comuni per la gestione delle risorse dei Fondi era, dunque, una condizione necessaria per passare da politiche regionali qualitativamente e quantitativamente limitate e scarsamente coordinate con le politiche nazionali ed europee ad una Politica di Coesione che vedeva nell'arretratezza delle regioni dei dodici Stati membri e nel loro sviluppo asimmetrico un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi che la Comunità europea, consapevole dei ritardi accumulati nel raggiungimento dei traguardi fissati dal Trattato di Roma⁽⁸⁾, si era posta con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo. Una condizione necessaria ma non sufficiente, come vedremo nel commentare i risultati della Politica di Coesione, a garantire a tutte le regioni in ritardo di sviluppo percorsi di successo nel ridurre le distanze dalle regioni più sviluppate.

I principi di base introdotti per guidare le politiche dell'Unione sono stati, nei diversi cicli di programmazione dei fondi, successivamente rivisti. Nuovi obiettivi sono stati introdotti per fare fronte alle modifiche intervenute nelle condizioni economiche e sociali degli Stati membri, sono state apportate semplificazioni alle procedure di gestione dei fondi per tenere conto delle difficoltà incontrate dalla singole Amministrazioni, si è data maggiore attenzione al raccordo tra obiettivi e risultati migliorando i sistemi di valutazione dell'efficacia degli interventi da realizzare, si è data priorità all'analisi dei contesti territoriali per meglio rispondere alle esigenze e alle aspettative delle comunità locali⁽⁹⁾.

Nonostante le numerose modifiche introdotte dai regolamenti comunitari per rafforzare il ruolo e le responsabilità dello Stato e delle Regioni nella gestione e nel controllo della Politica di Coesione e per semplificarne le procedure di attuazione, si può sostenere che la struttura portante dei fondi strutturali sia rimasta sostanzialmente inalterata nelle sue caratteristiche complessive.

I ritardi che alcune amministrazioni, sia a livello nazionale sia locale, hanno manifestato nel recepire e implementare i regolamenti della Commissione e, soprattutto, le difficoltà economiche attraversate dai singoli Paesi membri, così come avvenuto negli anni Novanta e nell'ultimo ciclo 2007-2013 in conseguenza della crisi, hanno accentuato la ricerca di soluzioni, sia per il controllo formale delle regole contabili che per l'accelerazione dei livelli di spesa (onde evitare la restituzione delle risorse assegnate), che hanno portato ad un sistema di gestione della Politica di Coesione che resta lontana dal raggiungimento degli obiettivi di efficienza economica e distributiva perseguiti dalla Commissione⁽¹⁰⁾.

(8) Libro Bianco sul completamento del mercato unico 1985.

(9) BARCA 2012.

(10) Critiche sono state avanzate anche alle modalità con le quali la Commissione individua le

c. I risultati raggiunti

La letteratura di riferimento sugli effetti della Politica di Coesione, si è detto, è ampia e le verifiche empiriche non portano a conclusioni univoche in quanto l'impatto sulle economie delle regioni più arretrate presenta una forte variabilità dovuta a fattori diversi:

- le condizioni di arretratezza del tessuto economico e sociale dell'area presa a riferimento;
- la qualità degli assetti istituzionali di governo della Politica di Coesione (sia a livello nazionale che locale);
- le condizioni macroeconomiche esterne alla regione prevalenti nei diversi cicli di programmazione (squilibri monetari e commerciali globali, crisi economiche e finanziarie internazionali ecc.);
- il coordinamento delle politiche regionali con le politiche nazionali ed europee. L'impatto di questi fenomeni non è facile da accertare e quindi non è evidente quanto i cambiamenti indotti nel tessuto regionale siano da imputare alla Politica di Coesione o a questi fattori.

Le motivazioni che spiegano la divergenza nei risultati delle analisi svolte sull'efficacia della Politica di Coesione sono da attribuire anche ad altri elementi. Le analisi empiriche fanno riferimento a finalità e criteri di indagine molto differenti tra di loro, come lo studio dei risultati di un programma rispetto agli obiettivi fissati per il ciclo di programmazione, la valutazione di uno o più specifici progetti di investimento strategici, l'analisi dei processi e delle procedure adottate per l'attuazione dei Fondi o altre indagini volte a valutare l'efficacia di singoli interventi. Si tratta di studi che ricorrono a strumenti metodologici diversi e, di conseguenza, i risultati non sono tra loro confrontabili. Sostanzialmente le principali metodologie applicate per l'analisi della Politica di Coesione si basano su quattro diverse tecniche di valutazione: i modelli macroeconomici, le analisi di regressione, gli studi microeconomici e i casi di studio, ognuno dei quali presenta sia elementi di forza che di debolezza⁽¹¹⁾.

Queste indagini richiedono la disponibilità di un volume elevato di dati settorialmente dettagliati, disaggregati a livello dei territori presi in esame e comparabili tra Paesi.

disparità regionali per l'assegnazione delle risorse dei fondi, principalmente attraverso i livelli di Pil pro capite e di disoccupazione (STIGLITZ, SEN, FITOUSSI, 2009). Nonostante negli ultimi due cicli sia stata data maggiore attenzione ad altri aspetti rilevanti dello sviluppo, come l'ambiente, la povertà, l'esclusione sociale, la disuguaglianza, la classificazione delle regioni ammissibili al finanziamento delle risorse della Politica di Coesione avviene ancora con riferimento al Pil *pro capite*.

(11) POLVERARI *et al.*, 2014.

Non disponendo in misura sufficiente di tali informazioni, gli analisti devono ricorrere a dati settoriali e regionali qualitativamente non sempre omogenei, non sufficientemente disaggregati per settori e aree territoriali o riguardanti periodi di tempo troppo limitati per ricavarne elementi di *policy*. Di conseguenza, i risultati a cui pervengono non solo divergono, ma non possono essere oggetto di confronto⁽¹²⁾.

La Commissione, nella Sesta Relazione sulla Politica di Coesione, riporta i risultati, sia di medio che di lungo periodo, di uno studio macroeconomico sull'impatto potenziale dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione negli Stati membri principali beneficiari del supporto finanziario dell'UE, nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013⁽¹³⁾.

Dallo studio emerge che la Politica di Coesione 2000-2006 ha avuto un impatto positivo sul Pil degli Stati membri in questione, con punte medie più elevate per la Lettonia (1,8), il Portogallo (1,6), la Grecia (1,3). Sempre per lo stesso periodo, il modello stima una crescita dell'occupazione dell'0,5% per la Lituania e il Portogallo e dello 0,3% in Polonia, Lettonia e Spagna. Gli effetti di impatto della Politica di Coesione risultano più elevati se si guarda al lungo periodo (2015), in conseguenza dell'accumularsi di fenomeni positivi indotti dall'aumento della produttività e dal rafforzamento della competitività nei Paesi beneficiari degli aiuti.

Nel periodo 2007-2013, l'effetto medio sulla crescita del Pil è di poco superiore ai valori registrati nel periodo 2000-2006: 2,1 per la Lettonia, 1,8 per la Lituania, 1,7 per la Polonia.

Effetti positivi sul Pil sono registrati anche per la Spagna, per la Grecia e per il Portogallo, mentre per quanto riguarda l'occupazione l'impatto maggiore si osserva in Lituania (1,3), Lettonia (0,8) e in Polonia (0,8). L'effetto a lungo termine (2022) sul Pil e sull'occupazione risulta, per l'impatto positivo degli investimenti sulla produttività, ancora più elevato.

Una metodologia che sembra dare risultati più rigorosi sull'efficacia della Politica di Coesione, è la valutazione d'impatto controfattuale. Questa metodologia, applicata sino ad ora a un numero molto limitato di valutazioni dei programmi FESR e FSE, anche per la carenza di dati statistici adeguati, confronta la situazione di un gruppo di beneficiari dei contributi UE con la situazione di un «gruppo di controllo» con caratteristiche simili al primo gruppo, ma che non ha percepito contributi, in modo da valutare l'effetto netto dell'intervento. Non tutti gli interventi finanziati con i Fondi strutturali possono essere oggetto di

(12) TRIULZI 2016.

(13) VARGA, VELD 2011.

una analisi controfattuale. Per esempio, per la valutazione degli investimenti in infrastrutture è più indicata l'analisi costi-benefici, mentre per l'analisi delle misure di sostegno alle comunità locali, il ricorso a specifici e ben strutturati casi di studio può portare a una più attenta valutazione dei risultati attesi. Il ricorso a questa tecnica di valutazione è, tuttavia, in costante aumento per il crescente interesse della Commissione e degli Stati membri a dare maggiore attenzione ai risultati delle politiche attivate a livello europeo nell'intento di migliorarne l'efficacia⁽¹⁴⁾.

Risultati interessanti emergono da analisi controfattuali condotte nel periodo 2007-2013 su interventi del FESR a sostegno dell'imprenditorialità⁽¹⁵⁾. L'assistenza alle imprese ha prodotto risultati positivi, in termini di crescita dell'occupazione e modernizzazione del settore, in Germania, Portogallo, Regno Unito e Ungheria. In Italia, il sostegno all'imprenditorialità ha dato risultati significativi per le PMI ma non per le grandi aziende; in Finlandia, Slovenia, Polonia e Lettonia questa misura non sembra avere prodotto effetti rilevanti sulla crescita delle aziende

Un ultimo commento riguarda l'impatto della recente crisi economica e finanziaria sulle dinamiche di crescita delle Regioni europee. Se, infatti, prima della crisi, le disparità regionali in termini di Pil pro capite si sono ridotte, e con ritmi elevati almeno per tutte le regioni dei tredici nuovi Stati membri, ad eccezione di Malta⁽¹⁶⁾, nel periodo 2008-2015 i divari regionali hanno ripreso a crescere.

Le Regioni greche, in particolare, sono quelle dove la riduzione della crescita è stata maggiore, ma scostamenti dalla media europea hanno interessato anche le regioni portoghesi, spagnole ed italiane. Sempre in questo periodo i tassi di crescita risultati più dinamici rispetto alla media europea si sono registrati nelle regioni meno sviluppate dell'UE-13 e nelle Regioni in transizione dei Paesi moderatamente sviluppati.

(14) Da un'analisi controfattuale effettuata per valutare l'impatto della politica regionale europea nell'UE-15 nel periodo 1995-2006 sono emersi risultati interessanti sugli effetti indotti sulla crescita delle regioni (PELLEGRINI *et al.*, 2013). Le stime prodotte da questa analisi portano alla conclusione che la Politica di Coesione europea contribuisce alla riduzione dei divari regionali, ma in misura molto limitata. Nelle regioni dell'Obiettivo1, l'impatto annuale della politica regionale sulla crescita del Pil pro capite è stato stimato intorno a 0,6-0,9 punti percentuali, il che corrisponde a un impatto complessivo sul Pil pro capite nel periodo 1995-2006 del 7-10%. Nella Sesta Relazione sulla coesione della Commissione sono riportati i risultati di indagini che hanno portato a valutare gli interventi del FESR e del FSE in alcune aree strategiche regionali.

(15) Commissione europea, 2014.

(16) Commissione europea, Settima relazione sulla politica di coesione, 2017.

Tra le motivazioni che hanno portato all'interruzione intervenuta nel processo di convergenza vi sono quelle legate al mercato del lavoro.

I dati relativi ai tassi di occupazione e di disoccupazione evidenziano, infatti, dinamiche per il periodo successivo al 2008, divergenti rispetto al periodo 2000-2007. Mentre nel periodo pre-crisi le divergenze regionali relative a questi due indicatori si sono ridotte, negli anni successivi, e in particolare nelle regioni del Sud Europa, sono tornate a crescere. Tra il 2008 e il 2015, l'aumento della disoccupazione è avvenuto in 227 su 277 Regioni dell'UE. Nel 2008 le regioni con un tasso di disoccupazione superiore al venti per cento erano cinque, nel 2016 sono salite a trentadue⁽¹⁷⁾.

Se si osservano i dati relativi alla disoccupazione giovanile, superiore al ventitrè per cento della forza lavoro in oltre metà delle regioni, ma anche i dati relativi al numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, i risultati della Politica di Coesione sociale appaiono, specialmente per le regioni rurali colpite più duramente rispetto a quelle urbane, ancora più negativi.

3. Politica di Coesione e Pubblica Amministrazione: i ritardi dell'Italia

L'ingresso della Politica di Coesione nell'attuazione degli interventi promossi, sia a livello centrale che regionale, per lo sviluppo dei territori caratterizzati da endemiche situazioni di vulnerabilità economica e sociale e da sfavorevoli dotazioni infrastrutturali, ha da sempre rappresentato un problema per l'Amministrazione italiana. Ne sono evidenza i ritardi che tradizionalmente vengono denunciati nella spesa dei fondi assegnati, le richieste di proroghe per l'utilizzo delle risorse comunitarie, la frammentazione degli interventi in una moltitudine di progetti e soggetti con limitate capacità di coordinamento delle attività sui territori, i dirottamenti delle risorse (per evitare i rischi del disimpegno automatico) verso obiettivi "diversi" da quelli prefissati dai programmi di spesa, le osservazioni specifiche che di volta in volta la Commissione ha rivolto all'Italia, con riferimento in particolare ai problemi sollevati dall'attuazione degli interventi nelle regioni del Sud del Paese.

Questi rilievi, inizialmente giustificabili per l'ampiezza delle innovazioni introdotte dalla riforma dei fondi strutturali ed in parte anche comprensibili data la complessità delle procedure richieste per una corretta gestione delle risorse dei fondi europei, non sono diminuiti nel tempo tanto da collocare l'Italia tra gli Stati membri meno capaci di utilizzare in modo proficuo le risorse assegnate dalla Politica di Coesione.

(17) Commissione europea, 2016.

Le cause alla base delle difficoltà e dei ritardi nell'utilizzazione dei fondi sono numerose, di diversa origine e riguardano tutti gli attori che a vario titolo, a livello delle Amministrazioni centrali e locali, partecipano al processo di attuazione dei programmi comunitari.

Se nella fase iniziale, mi riferisco ai primi due cicli di programmazione 1989-93 e 1994-2000, è ragionevole ritenere, così come d'altronde ha evidenziato la stessa Commissione, che le difficoltà incontrate da tutte le amministrazioni dei Paesi beneficiari erano da imputare principalmente alle difficoltà di adattamento ai principi e alle regole introdotti dalla riforma, e dunque ad una scarsa capacità di programmazione delle istituzioni pubbliche coinvolte (nella selezione, attuazione e valutazione dei progetti) e alla complessità delle procedure di finanziamento, appare meno comprensibile che nei cicli successivi, pur tenendo conto del mutato quadro economico internazionale ed europeo e delle modifiche introdotte dalla Commissione nei regolamenti attuativi dei fondi, il nostro Paese deve affrontare ancora problemi e ritardi che gli altri Paesi beneficiari sembrano avere risolto.

Questa considerazione appare tanto più sconcertante nella situazione odierna nella quale l'Italia chiede all'UE di potere disporre di più risorse finanziarie da investire per lo sviluppo e per l'attuazione delle riforme, reperibili attraverso faticose mediazioni del governo con la Commissione per ottenere scostamenti minimi del disavanzo annuale (0,2-0,4 punti percentuali di Pil) rispetto agli impegni assunti, mentre poca attenzione è data al fatto che il Paese non spende, o spende male, le risorse che riceve dall'Europa attraverso la Politica di Coesione. Si tratta, peraltro, di risorse ingenti.

Se guardiamo agli ultimi due cicli, le risorse complessive assegnate dai Fondi strutturali UE all'Italia, comprensive del cofinanziamento nazionale, ammontano per il periodo 2007-2013 a 45,7 miliardi di euro (a ottantanove miliardi se si considerano anche le risorse assegnate al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e al Piano di Azione per la Coesione), e un importo ancora maggiore per il periodo 2014-2020, settantasei miliardi di euro (140,6 miliardi di euro per tutti e tre i Fondi)⁽¹⁸⁾.

Risorse risultate fondamentali per attenuare la forte contrazione degli investimenti intervenuta sia nel settore pubblico che privato a causa del rallentamento della crescita conseguente alla crisi economico-finanziaria.

Ma vediamo più in dettaglio alcune delle cause delle difficoltà che persistono tuttora nella capacità di utilizzo delle risorse da parte della Pubblica Amministrazione e del loro scarso impatto sulle regioni del Mezzogiorno.

(18) OpenCoesione, 2018.

Nel volume sulle politiche economiche dell'UE⁽¹⁹⁾, prendendo spunto dai risultati di uno studio sui fondi strutturali prodotto da Viesti e Longo (2014), ho accennato ad alcune motivazioni che mi sembra conservino tutta la loro validità. La prima motivazione è collegabile a ragioni di carattere politico più che economiche.

L'utilizzo delle risorse della Politica di Coesione sembra, infatti, rispondere più a una visione di breve periodo, i vantaggi immediati che la realizzazione dell'iniziativa può portare ai politici locali e ai loro sostenitori (nella costruzione di una infrastruttura, nella realizzazione di interventi a favore delle imprese, nella produzione di servizi sociali per la popolazione ecc.), che non a una visione strategica di più lungo periodo che guarda ai fabbisogni dell'intera popolazione e alla sostenibilità nel tempo degli investimenti, cercando anche il necessario raccordo con le politiche nazionali.

Se manca l'elemento di continuità degli interventi decisi dai governi locali e se le opere pubbliche realizzate o i servizi attivati non sono mantenuti e gestiti nel tempo in modo efficiente, specie per le opere che hanno per loro natura un impatto su più regioni o sull'intero Paese (le infrastrutture di trasporto, le reti di comunicazione, i progetti di innovazione tecnologica), per consentire che la fruizione dei benefici prodotti da queste iniziative si prolunghi nel lungo periodo, l'impatto dei fondi risulta inevitabilmente più contenuto. A ciò si deve aggiungere che le diverse fasi in cui si articola l'attività di programmazione dei documenti nazionali e regionali da sottoporre alla valutazione ed approvazione della Commissione (con riferimento all'ultimo ciclo, Quadro Strategico Comune, Accordo di Partenariato, Programmi Operativi Nazionali e Regionali⁽²⁰⁾) richiedono tempi di elaborazione molto lunghi e conseguentemente forti ritardi nelle decisioni politiche da assumere.

Una seconda motivazione riguarda la numerosità degli interventi presi a riferimento dai fondi strutturali.

(19) TRIULZI 2016.

(20) Il Quadro Strategico Comune è l'insieme di disposizioni che fornisce a tutti gli Stati membri gli "orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi SIE con altre politiche e strumenti pertinenti dell'Unione". L'Accordo di partenariato è il documento che definisce la strategia e le priorità di intervento di ogni Stato membro, nonché le modalità di impiego dei fondi europei strutturali (Fondi SIE), con l'obiettivo di perseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il documento risultato di un partenariato multi-livello (istituzionale, economico, sociale e della società civile), viene approvato dalla Commissione Europea in seguito a un percorso di valutazione e dialogo con lo Stato interessato: una volta approvato, l'Accordo definisce "gli impegni" tra le parti. Sulla base dei contenuti fissati dall'Accordo, sono definiti i Programmi Operativi, regionali e nazionali. Regolamento (UE) 1303/2013.

La lettura dei programmi operativi, sia nazionali che regionali, presentati nei diversi cicli di programmazione dà evidenza dell'estensione dei settori e degli ambiti di intervento considerati dalla politica regionale. Con riferimento al ciclo 2007-2013 i progetti previsti dai Programmi Operativi, sia nazionali sia regionali, ammontano a oltre novecentomila⁽²¹⁾ e un numero altrettanto rilevante è previsto nei Programmi Operativi del ciclo 2014-2020.

Una dimensione così estesa degli interventi richiede una organizzazione amministrativa capace e in grado di fare fronte ai numerosi impegni che ogni singolo progetto necessita, a partire dai tempi lunghi richiesti per l'espletamento dei bandi e l'aggiudicazione delle gare e dai non pochi adempimenti connessi alla gestione delle risorse comunitarie. Questo avviene nonostante la Commissione, a partire dal terzo e quarto ciclo di programmazione, abbia richiamato gli Stati membri e le regioni alla necessità di ridurre il numero degli obiettivi e, conseguentemente, il numero degli interventi da realizzare nei territori della coesione.

La numerosità dei progetti di intervento finanziati dalla Politica di Coesione è anche alla base dell'appesantimento della macchina amministrativa e, di qui, i ritardi nella realizzazione dei programmi di spesa.

Da questo punto di vista, le regioni italiane, e in particolare quelle del Mezzogiorno, sono tra le regioni europee che presentano i maggiori ritardi nella realizzazione delle iniziative previste dai fondi strutturali, con conseguenze non indifferenti sulla rendicontazione delle spese effettuate e sulla capacità di tiraggio delle risorse dell'UE.

È questo uno dei motivi che spiega il ricorso sempre più frequente operato dalle Regioni, ma anche dalle Autorità centrali, alla certificazione di spese sostenute con risorse non dei Fondi strutturali, specie in relazione alle grandi opere infrastrutturali o, comunque, a progetti che necessitano di tempi di realizzazione più lunghi⁽²²⁾.

Il ricorso a progetti "retrospettivi" (o progetti-sponda), se pure giustificato dall'obiettivo di evitare il disimpegno automatico dei fondi, è avvenuto a scapito della verifica sulla rispondenza degli interventi agli obiettivi tematici e geografici fissati dalla Commissione e sulla qualità che occorre, comunque, assicurare seguendo le procedure (progettazione, valutazione, monitoraggio) previste dai regolamenti comunitari.

(21) OpenCoesione, 2018.

(22) Per le opere che richiedono investimenti superiori ai cinquanta milioni di euro, come nel caso degli interventi delle Ferrovie o dell'ANAS, l'Agenzia per la coesione territoriale stima tempi di attuazione superiori ai dieci anni, oltre dunque il periodo previsto dal ciclo di programmazione.

Una terza motivazione riguarda la qualità dell'Amministrazione pubblica, elemento essenziale per assicurare una programmazione adeguata e una gestione efficiente dei progetti. Gli studi di valutazione della Politica di Coesione hanno evidenziato, tra i fattori che influiscono sull'efficacia di questa politica, la presenza di istituzioni funzionanti, politiche nazionali adeguate e livelli elevati di efficienza nella pubblica amministrazione.

Le regioni che hanno saputo recuperare il loro ritardo sviluppando prassi amministrative, capacità organizzative e competenze professionali necessarie a interagire, sia con la Commissione che con le Autorità nazionali e gli operatori locali, sono anche le regioni che hanno registrato i maggiori successi in termini di convergenza economica.

Esemplare è il caso dell'Irlanda che, grazie anche ad interventi significativi attivati per la formazione interna di capitale umano, ha creato le condizioni per ridare competitività al suo sistema produttivo: il reddito pro capite è passato dal sessantaquattro per cento rispetto alla media comunitaria nel 1989 a oltre il centoquaranta per cento nel 2010. Risultati altrettanto positivi sono stati ottenuti dalla Spagna e dalla Germania⁽²³⁾.

Le regioni che, al contrario, non hanno saputo sfruttare le opportunità derivanti dalle maggiori risorse messe a disposizione dall'UE con la Politica di Coesione e dagli Stati membri per la parte di cofinanziamento, hanno registrato dinamiche di crescita inferiori alla media comunitaria.

Tutte le regioni italiane più sviluppate, e non solo quelle del Sud d'Italia che continuano a percepire la parte più consistente delle risorse europee, sono oggi interessate dalla Politica di Coesione alla quale ricorrono per circa un terzo delle risorse comunitarie per destinarle allo sviluppo delle imprese, agli investimenti in istruzione, nelle nuove tecnologie e nella ricerca. Gestire i fondi strutturali richiede elevate competenze professionali e, forse, troppa attenzione è stata dedicata a cercare competenze "esterne" alle amministrazioni pubbliche, oggi fruibili principalmente attraverso il ricorso all'assistenza tecnica fornita da società di consulenza, più che investire nel rafforzare la qualità della loro governance, migliorando la professionalità e la qualificazione del personale chiamato a gestire le tematiche dello sviluppo locale, favorendo la crescita delle competenze richieste dai processi di ammodernamento e ristrutturazione delle istituzioni nazionali e regionali responsabili dei programmi comunitari, coinvolgendo nel modo più ampio possibile, in tutte le fasi di attuazione della Politica di Coesione, i cittadini e la società civile.

(23) Commissione europea, Sesta Relazione sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale, 2016.

La programmazione dei fondi strutturali è un processo decisionale che, per il principio di sussidiarietà, deve partire sempre più dal basso, dalla individuazione dei fabbisogni del territorio e delle opportunità da valorizzare attraverso il ricorso alle risorse europee. È un processo che deve coinvolgere tutti gli attori dei Fondi, rafforzare le competenze amministrative ma, anche, contribuire, a formare, partendo in particolare dalle nuove generazioni, profili professionali e tecnici rispondenti alla domanda di lavoro qualificato proveniente dalle imprese produttive e dai servizi.

Progressi concreti in questa direzione sono stati realizzati in molte regioni italiane grazie anche alle ingenti risorse assegnate dai fondi strutturali alla formazione sistematica, e spesso obbligatoria, del personale amministrativo, allo sviluppo di iniziative di *e-learning*, reti di conoscenze e condivisione di buone prassi per il potenziamento delle capacità amministrative delle Autorità responsabili dei programmi.

Molto resta ancora da fare, oltre alla semplificazione delle procedure e alla riduzione dei molteplici soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione dei programmi comunitari, per migliorare la capacità decisionale e di controllo delle amministrazioni locali.

Ulteriori elementi di riflessione sulle modalità di attuazione dei programmi operativi nascono dalle innovazioni più recenti, non sempre migliorative, introdotte dalle Autorità nazionali negli ultimi due cicli di programmazione.

Un primo elemento di riflessione è dato dalle decisioni assunte dalle Autorità di governo nel 2011 e nel 2013 nel tentativo di velocizzare la spesa, specie quella in conto capitale e al tempo stesso, dare unitarietà finanziaria e programmatica all'insieme delle risorse nazionali destinate al riequilibrio economico e sociale delle aree sottoutilizzate. Con la decisione del 2011 il Fondo introdotto nel 2003 per le aree sottoutilizzate (FAS) viene sostituito dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) le cui risorse sono destinate a finanziare, garantendone l'articolazione temporale e la complementarietà con la programmazione dei fondi strutturali, progetti strategici, sia infrastrutturali che immateriali, in ambito nazionale, regionale ed interregionale.

Sempre nel 2011 una seconda decisione ha riguardato, in una situazione emergenziale determinata dal basso livello di spesa maturato ad un anno dalla scadenza del ciclo di programmazione 2007-2013 e dalla richiesta di riprogrammazione dei fondi per la ridotta capacità di cofinanziamento nazionale e regionale, lo spostamento di un volume imponente di risorse (13,4 miliardi di euro) nel Piano di Azione e Coesione (PAC) per il Sud con lo scopo di rilanciare i programmi in forte ritardo concentrando le risorse su azioni prioritarie.

Nel tempo le risorse destinate alla PAC hanno subito modifiche rilevanti, con conseguente riduzione netta degli investimenti diretti al Sud, sia per le riprogrammazioni attuate dalle Amministrazioni titolari dei fondi (Ministeri e Regioni), sia per il dirottamento attuato *ope legis* nel 2015 di 4,5 miliardi di euro a favore di interventi di promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Una terza decisione presa nel 2013 è stata l'istituzione dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT) con l'obiettivo di fornire un supporto tecnico alle attività di monitoraggio e verifica degli investimenti delle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi Operativi.

Dall'insieme di queste decisioni, che nascono tutte dall'esigenza di superare le difficoltà di spesa incontrate dalle amministrazioni centrali e regionali, ma a cui occorre aggiungere anche i vincoli di bilancio rappresentati dal Patto di stabilità interno che ha condizionato fortemente il reperimento delle risorse per il cofinanziamento nazionale dei programmi europei, appare evidente l'emergere di un sistema decisionale pubblico caratterizzato da sovrapposizioni di ruoli e competenze e non ancora pervenuto ad un disegno organico e unitario per la gestione dei programmi comunitari.

I tentativi di accelerazione della spesa attivati soprattutto per il recupero delle risorse non spese nel ciclo di programmazione 2007-2013 sono la testimonianza di interventi che si sono resi necessari per superare le difficoltà di una programmazione che è rimasta quantitativamente frammentata in una miriade di progetti a scarso impatto sullo sviluppo locale⁽²⁴⁾ e incapace di fornire un indirizzo strategico e un coordinamento qualitativo nell'attuazione delle politiche di sviluppo regionale.

Il ricorso alla riprogrammazione dei fondi, in particolare nelle regioni a maggiore rischio di disimpegno, e il loro utilizzo in progetti con maggiori velocità di spesa, spesso non inclusi nei programmi comunitari, ha di fatto sottratto risorse ai territori che presentano i maggiori ritardi economici e strutturali.

Si interviene, dunque, per affrontare l'emergenza ma non si superano i vincoli e i condizionamenti rappresentati da un sistema amministrativo decisionale che andrebbe ridisegnato e dotato di più avanzate competenze non solo a livello regionale ma anche (e soprattutto) a livello centrale.

A due anni dal termine del quinto ciclo di programmazione 2014-2020, le difficoltà di gestione dei Fondi strutturali europei non sono superate e non si ha evidenza di miglioramenti significativi apportati alla capacità di spesa delle amministrazioni e alla qualità degli interventi da realizzare⁽²⁵⁾.

(24) CRESCENZI, FRATESI, MONASTIRIOTIS, 2017.

(25) Si ricorda che nel periodo di programmazione 2014-2020 è stata introdotta una nuova regola

Il Meridione, in particolare, resta un'area che complessivamente registra una crescita pari ad un terzo di quella del Nord d'Italia e la sottrazione di risorse nelle Regioni in ritardo di sviluppo con il taglio dei fondi a loro destinati, avvenuto attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali (facendo venire meno anche uno dei principi di base dei fondi europei, l'addizionalità delle risorse nazionali), non può essere considerata la soluzione perché sono le imprese e le popolazioni che abitano in questi territori e che da tempo vivono in condizioni di grande difficoltà che ne subiscono tutte le conseguenze negative.

4. Conclusioni

La Politica di Coesione resta uno degli strumenti principali di intervento dell'UE per ridurre le divergenze tra le regioni europee.

Inizialmente immaginata come politica indirizzata prevalentemente a finanziare interventi nelle regioni più distanti dalla media europea, nel tempo ha assunto obiettivi e aree di intervento che interessano tutte le regioni degli Stati membri. L'analisi qui svolta ha messo in evidenza la complessità degli strumenti attuativi della Politica di Coesione e le difficoltà che le amministrazioni centrali e regionali presentano nella gestione e nella rendicontazione delle spese inerenti le iniziative finanziate dai fondi strutturali. Gli studi condotti sull'impatto e sull'efficacia della Politica di Coesione non portano a conclusioni univoche.

Le verifiche empiriche evidenziano un impatto generalmente contenuto, se pure positivo, sulla crescita delle economie regionali, ma fortemente differenziato a seconda dei territori, della qualità degli assetti istituzionali presenti nella regione, dei cicli di programmazione presi in esame⁽²⁶⁾.

Studi più approfonditi e sistemi di valutazione più sofisticati (le analisi controfattuali) si rendono necessari per giungere ad indagini più accurate sugli effetti della Politica di Coesione. L'analisi effettuata sull'attuazione della Politica di Coesione nelle regioni italiane ha messo in evidenza alcune delle cause che possono motivare i risultati dello scarso impatto prodotto dai programmi comunitari, in particolare nelle regioni del Meridione.

per il disimpegno automatico dei Fondi SIE a partire dal 2015. Se i Ministeri e le Regioni responsabili dei Programmi operativi a tre anni dall'impegno di spesa assunto in bilancio (N+3) non presentano regolare richiesta di rimborso delle spese sostenute e certificate alla Commissione scatta il disimpegno automatico, cioè la perdita relativa alla quota di finanziamento assegnata. Tra i Programmi nazionali con maggiore ritardo nella spesa al 31 dicembre 2017 troviamo i Pon "Legalità" del Ministero dell'Interno, "Ricerca e Innovazione" del MIUR, "Governance" e "Città Metropolitane" dell'Agenzia per la Coesione. Tra i Programmi delle Regioni meno sviluppate i Por FESR della Campania e Sicilia e per le Regioni più sviluppate i POR FESR Lazio, Veneto, Umbria, Valle d'Aosta, Bolzano e Trento.

(26) IFEL, 2017.

L'assenza di una visione strategica di lungo periodo, la frammentazione delle risorse in un numero eccessivo di interventi, la carenza di personale con competenze e tecniche di valutazione adeguate in grado di selezionare, nella fase di programmazione e attuazione dei programmi operativi, gli interventi a maggiore impatto sullo sviluppo regionale o locale sono tra i motivi principali che hanno influito sulla qualità della spesa e sui ritardi evidenziati nella capacità di spendere e certificare gli interventi finanziati dai fondi.

A conclusione dello studio, anche nell'intento di attenuare alcuni rilievi critici emersi sull'efficacia della Politica di Coesione, si avanzano le seguenti considerazioni. Nel valutare l'efficacia della Politica di Coesione a livello regionale non si può non tener conto dell'impatto certamente più consistente, in termini di risorse finanziarie e interventi strutturali, prodotto dalle politiche dei governi nazionali e regionali. Occorre ricordare, infatti, che la spesa media dei Paesi membri dell'UE destinata a sostenere il reddito e a fornire servizi di base alla popolazione si aggira intorno a valori superiori al quaranta-cinquanta per cento del loro Pil, mentre la Politica di Coesione, sempre in relazione al reddito pro capite, influisce per un importo di gran lunga inferiore, tra lo 0,03 e lo 0,2 per cento per i Paesi dell'UE-15 (Portogallo, Grecia e Spagna esclusi) e valori superiori per i Paesi del Baltico (2,3-3 per cento), per Polonia (2,1 per cento) e Ungheria (2,3 per cento). Se differenziare il contributo alla crescita regionale dato dai Fondi strutturali rispetto a quello apportato dalle risorse nazionali appare un esercizio di non facile quantificazione per i motivi discussi nello studio, è tuttavia possibile affermare che il sostegno finanziario apportato dai Fondi strutturali è risultato fondamentale, specie nei riguardi delle regioni meno favorite e tenuto conto della contrazione registrata nella spesa pubblica in tutti gli Stati dell'UE a causa della crisi economica e finanziaria.

Una seconda considerazione riguarda più specificatamente l'esperienza delle regioni italiane. Si ha l'impressione, confermata anche da altri studi⁽²⁷⁾ che l'attenzione (anche eccessiva) dedicata, soprattutto dai media, al cattivo utilizzo delle risorse comunitarie e alla ricerca delle responsabilità, attribuite principalmente all'inefficienza delle amministrazioni delle regioni meno sviluppate del Meridione, nasconde, in realtà, la non volontà di approfondire altre possibili cause degli scarsi risultati ottenuti nei trenta anni di attivazione della Politica di Coesione. Le difficoltà incontrate nell'ultimo ciclo di programmazione conseguenti alla crisi pongono in evidenza l'importanza delle condizioni e delle politiche macroeconomiche interne ed esterne al perimetro dell'UE.

Delle condizioni esterne, l'esistenza di situazioni di crisi a livello globale, si è

(27) VIESTI 2015; PETRAGLIA, PROVENZANO 2017.

già parlato. Nel caso delle politiche interne dell'Unione non si può non fare riferimento, in particolare per gli Stati membri dell'Eurozona, alle maggiori difficoltà di bilancio che questi paesi incontrano a causa degli stringenti vincoli imposti dal *Fiscal Compact* e del mancato completamento dell'Unione economica e monetaria⁽²⁸⁾.

Condizioni che, evidentemente, hanno un impatto diverso per i Paesi che non aderiscono all'euro (minori vincoli di bilancio, sistemi fiscali meno penalizzanti per i contribuenti, maggiore attribuzione di risorse comunitarie) rispetto ai Paesi dell'Eurozona. Inoltre, sempre in relazione al coordinamento delle politiche europee con le politiche nazionali, si è dell'avviso che non deve essere trascurata l'importanza, nel valutare l'efficacia della Politica di Coesione, degli impatti prodotti dalle politiche europee e nazionali non direttamente rivolte alla riduzione delle disparità regionali. Le politiche europee e nazionali indirizzate, per esempio, alla politica sociale e all'occupazione (riforma del mercato del lavoro, inserimento dei giovani, lotta all'esclusione sociale, partecipazione delle donne alle attività produttive), all'apertura di servizi di interesse generale alla concorrenza, alla difesa e valorizzazione delle risorse ambientali e dell'energia, alla politica agricola comune (specie per quanto riguarda gli aiuti allo sviluppo e alla diversificazione economica dei territori rurali), finiscono con il produrre impatti di rilievo sulla competitività delle economie regionali, e quindi anche sulla loro capacità di convergere verso le regioni europee più sviluppate⁽²⁹⁾.

L'apporto prodotto da ciascuna di queste politiche su ogni singola regione dell'UE, se pure di non facile valutazione, tende a rafforzarsi se aumenta il coordinamento e la loro integrazione con le politiche di coesione. Una sollecitazione, questa, per un maggiore coordinamento delle politiche nazionali e regionali con la Politica di Coesione e con le politiche macroeconomiche europee, che le nostre Autorità di governo dovrebbero accogliere con grande determinazione per renderla operativa.

In conclusione, la Politica di Coesione non può essere lasciata da sola a risolvere i problemi dei divari delle regioni europee, e di quelle meridionali in particolare, mentre le politiche nazionali e regionali per l'attuazione dei programmi operativi devono uscire dalla logica dell'emergenza, come avvenuto negli anni più recenti, impostando un piano di razionalizzazione ed unificazione delle risorse delle politiche di coesione, oggi distribuite su una moltiplicazione delle fonti di finanziamento e di soggetti attuatori, all'interno di un'unica Autorità centrale a cui devono essere attribuite funzioni di indirizzo e risorse in grado di assicurare l'attività di assistenza e consulenza di cui i Ministeri, le Regioni e gli enti locali necessitano per programmare e realizzare interventi di qualità nei rispettivi ambiti territoriali.

(28) Unione bancaria, Mercato unico dei capitali, Unione fiscale e bilancio unico.

(29) TRIULZI 2016.

Riferimenti bibliografici

- BARCA F., (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, COMMISSION FOR REGIONAL POLICY, Bruxelles, 2009;
- BARCA F., (2012), *The Case for Regional Development Intervention: Place Based versus Place Neutral Approaches*, JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE, 52.1, pagg. 134-152 (con P. MCCANN e A. RODRIGUEZ);
- BARRO R.J., SALA-I-MARTIN X., (1991), *Convergence across States and Regions*, BROOKINGS PAPERS ON ECONOMIC ACTIVITY, vol. 2;
- BARRO R.J., SALA-I-MARTIN XAVIER, (1997), *Technological Diffusion, Convergence and Growth*, JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH, Vol.2, no.1;
- BECKER S.O., P.H EGGER P.H., VON EHRLICH M., *Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy*, EUROPEAN ECONOMIC REVIEW, 56;
- BELLOMO G., (2014), *Politica di Coesione europea e fondi SIEW nella programmazione 2014-2020: Un'altra occasione mancata per l'Italia?*, ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO, pagg. 511-539;
- BOUVET F., DALL'ERBA S., (2010), *European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process*, JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES 48;
- Commissione Europea, (1985), Libro Bianco sul Completamento Del Mercato Interno, COM (85) 310, Milano;
- Commissione Europea, (2014), Sesta Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale;
- Commissione Europea, (2017), Settima Relazione sulla Coesione economica, sociale e territoriale;
- Commissione Europea, (2017), Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europee. COM (2017) 755 final;
- CRESCENZI R., DI CATALDO M., RODRÍGUEZ, POSE A. (2016), *Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions*, Journal of Regional Science, Volume 56, Issue 4 September 2016, pages 555-582;
- CRESCENZI R., FRATESI U., MONASTIRIOTIS V., (2017), *The EU Cohesion Policy and the Factors Conditioning Success and Failure: Evidence from 15 Regions*, "Regions", pagg. 4-7;

- HOLLAND S., (1977), *Le regioni e lo sviluppo economico europeo*, Laterza, Bari;
- IFEL, (2017), *Fondi Europei e Coesione, L'impatto delle politiche di coesione sullo sviluppo delle regioni italiane*, giugno;
- KRUGMAN P., VENABLES J., (1990), *Integration and Competitiveness of Peripheral Industry*, CEPR DISCUSSION PAPER n. 363, 1990;
- LEONARDI R., (2005), *The Cohesion Policy in the European Union: the Building of Europe*, Houndmills, London;
- LEONARDI R., (2006), *The Impact and Added Value of Cohesion Policy*, REGIONAL STUDIES, vol. 40, n. 2;
- RODRÍGUEZ, POSE, A. (2013), *Do institutions matter for regional development?*, *Regional Studies*, 47(7), pagg. 1034-1047;
- MANZELLA G.P., (2010), *Le prospettive della Politica di Coesione europea: tra approfondimento e globalizzazione*, RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO, 43;
- MASTROROCCHIO N., GARGANESE R., (2016), *Le politiche di coesione nel Mezzogiorno d'Italia: un'analisi degli interventi finanziati dai Fondi strutturali europei e nazionali*, RIVISTA ECONOMICA DEL MEZZOGIORNO, giugno-settembre;
- RODRÍGUEZ, POSE A., DI CTALDO M., (2015), *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, JOURNAL OF ECONOMIC GEOGRAPHY, Volume 15, Issue 4, pagg. 673-706;
- RODRÍGUEZ, POSE A., GARCILAZO E. (2015), *Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions*, REGIONAL STUDIES, 49(8), pagg. 1274-1290;
- PETRAGLIA C., PROVENZANO G., (2018), *L'Italia e la Politica di Coesione post-2020*, RIVISTA IL MULINO, Milano;
- PELLEGRINI G., TERRIBILE F., TAROLA O., MUCCIGROSSO T., BUSILLO F., (2013), *Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Approach*, PAPERS IN REGIONAL SCIENCE, 92 (1), pagg. 217-233;
- POLVERARI L., BACHTLER J., DAVIES KAH. S., MENDEZ C., MICHIE R., VIRONEN H., (2014), *Balance of Competences Cohesion Review: Literature Review on EU Cohesion Policy, Final Report to the Department for Business*, INNOVATION AND SKILLS, February;
- POLVERARI L., BACHTLER J., VAN DER ZWET A., (2015), *Evaluating the Effectiveness of Regional Policy*, EUROPEAN POLICY RESEARCH PAPER, n. 91, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow;
- PROVENZANO G., (2015), *Il rompicapo della coesione e lo specchio della politica*, LA STAMPA, 12 gennaio;

- STIGLITZ E., SEN A., FITOUSSI J. P., (2011), *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale*, FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE;
- SVIMEZ, (2016), *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*, QUADERNI SVIMEZ, 47, Roma, ottobre;
- TRIULZI U., (1999), *Dal Mercato Comune alla Moneta Unica*, EDIZIONI SEAM, Roma;
- TRIULZI U., (2011), *Quello che l'Europa chiede all'Italia*, EDITORIALE FEDERALISMI.IT, novembre;
- Triulzi U., (2015) *La crisi della Grecia è la crisi dell'Europa?* EDITORIALE FEDERALISMI.IT, luglio;
- TRIULZI U., (2016), *Le Politiche Economiche dell'Unione Europea*, Mondadori Università, seconda edizione, Firenze;
- VARGA J., VELD J., (2011), *A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model*, ECONOMIC MODELLING, (28);
- VIESTI G., LONGO L., (2014), *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, STRUMENTI RES, n. 1, febbraio;
- VIESTI G., (2015), *Il Sud dimenticato dalla politica*, LA STAMPA, 12 gennaio.





Prof. Paolo BARGIACCHI

Ordinario di Diritto internazionale
alla Facoltà di Scienze Economiche e Giuridiche
dell'Università degli Studi di Enna "Kore"

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

La proposta legislativa del 17 aprile 2018 della Commissione europea sugli ordini europei di produzione e di conser- vazione di prove elettro- niche in materia penale

La prevenzione e il contrasto del *cyber-crime*, uno dei settori più redditizi per la criminalità organizzata che può assorbire il quindici-venti per cento annuo del volume d'affari globale generato da Internet - stimato tra i due e tre trilioni di dollari - sono ostacolati dalla crescente diffusione dei dispositivi mobili sempre interconnessi (nel 2017 il settanta per cento della popolazione globale ne aveva almeno uno), meglio conosciuta come *Internet of Things*.

Un primo problema è la frammentazione delle norme sostanziali e procedurali internazionali e nazionali, in parte dovuta ai numerosi strumenti giuridici internazionali che, negli ultimi anni, sono stati adottati⁽¹⁾.

(1) Tra questi si ricordi: la Convenzione sulla criminalità informatica (*Convenzione di Budapest*) conclusa dal Consiglio d'Europa nel 2001 che vincola oggi cinquantotto Stati. Tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa non ne sono parte Russia, Svezia, Irlanda e San Marino; tra gli Stati non europei ne sono invece parte, tra gli altri, Australia, Canada, Cina, Filippine (dal 1° luglio 2018), Israele, Giappone e Stati Uniti; l'*Agreement on cooperation in combating offences relating to computer information* concluso nel 2001 dalla Comunità degli Stati indipendenti che vincola, tra gli altri, Russia, Turchia e Ucraina; l'Accordo sulla cooperazione nel campo della sicurezza informatica concluso nel 2009 in seno all'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai che vincola, tra gli altri, Cina e Russia e al quale in futuro potrebbero anche aderire India e Pakistan; la Convenzione sulla sicurezza informatica e la protezione dei dati personali dell'Unione africana del 2014 (non ancora in vigore); la *Convention on Combating Information Technology Offences* della Lega Araba del 2010.

Una seconda difficoltà deriva dagli Stati e utenti che non hanno ancora adeguata consapevolezza dei rischi e degli effetti dannosi del fenomeno. Da ciò consegue anche la raccolta insufficiente di dati a fini statistici che invece sarebbe di estrema utilità per meglio valutare rischi, investimenti e politiche di sicurezza cibernetica. Proprio in tale ottica l'articolo 14 della Direttiva 2013/40 relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione obbliga gli Stati «a predisporre un sistema di registrazione, produzione e fornitura di dati statistici sui reati informatici» (come minimo il numero dei reati e le persone oggetto di procedimento giudiziario e condannate).

Un terzo rilevante problema è la cooperazione internazionale, spesso difficoltosa se non inefficiente. La cooperazione formale tra Stati fondata sulla mutua assistenza giudiziaria (di seguito: “MLA”, *Mutual Legal Assistance*) non consente di fatto di ottenere tempestivamente le volatili prove elettroniche mentre la cooperazione diretta con i *provider* è problematica. L'accesso diretto degli investigatori alle prove elettroniche che si trovino all'estero non è poi frequente in ragione delle problematiche giuridiche che solleva.

In particolare, l'esecuzione di una MLA - pur contemplata dagli strumenti internazionali indicati in nota 1 che la applicano a specifiche ipotesi quali la conservazione rapida di dati informatici immagazzinati e la loro trasmissione - richiede in media cinque mesi (ma con gli Stati Uniti la durata può anche arrivare a dieci mesi) e anche nell'Unione europea, dove la MLA è stata sostituita tra gli Stati membri dall'Ordine europeo di indagine penale (introdotto dalla Direttiva 2014/41 recepita in Italia dal D.Lgs. 21 giugno 2017, n. 108), il termine massimo per la risposta è comunque di centoventi giorni.

Anche i benefici derivanti dall'utilizzo di strumenti informali di cooperazione tra forze di polizia o autorità procedenti (*police-to-police cooperation*) attraverso i punti di contatto disponibili 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 (Reti 24/7), sono limitati a una «assistenza immediata per le indagini relative a reati connessi a sistemi e dati informatici, o per la raccolta di prove in formato elettronico di un reato» (art. 35, par. 1, *Convenzione di Budapest*), la cui collaborazione deve necessariamente essere confermata attraverso canali e procedure formali.

Sulla carta, dunque, gli strumenti diretti di cooperazione tra autorità di polizia o giudiziarie procedenti e prestatori di servizi o *providers* sarebbero i più efficienti per la prevenzione e il contrasto dei reati informatici: anche in questo caso si presentano numerosi problemi.

In primo luogo, i *providers* non sono, di solito, obbligati dalle legislazioni nazionali a rispondere alle richieste di divulgazione dei dati inoltrate dalle autorità straniere ed esigono una MLA o un ordine del giudice.

Ad esempio, le linee guida di Twitter precisano, a tutela del diritto alla riservatezza dei propri utenti, che saranno eseguite solamente le richieste «*for user information [provenienti] from foreign law enforcement agencies that are issued via court either by way of a mutual legal assistance treaty or a letter rogatory*»⁽²⁾.

In secondo luogo, i *providers* si lamentano del fatto che le richieste inviate dalle autorità procedenti sono spesso difformi nella tipologia o inviate senza utilizzare canali sicuri di comunicazione oppure incomplete e oscure. Inoltre, per non incorrere in responsabilità verso i loro utenti per divulgazione di dati a terzi non autorizzati, i *providers* spesso valutano la legittimità della richiesta e discriminano gli Stati richiedenti. Nel 2014, ad esempio, Google/Youtube rispose all'83% delle richieste provenienti dalla Finlandia e a nessuna dall'Ungheria mentre la Slovenia ottenne una risposta da Microsoft/Skype nell'81% dei casi e da Google/Youtube solo nell'otto per cento

In terzo luogo, infine, la localizzazione del *provider* rende onerose e inefficienti le procedure di cooperazione internazionale. Seguendo l'approccio tradizionale della MLA è necessario indirizzare la richiesta di cooperazione allo Stato dove il *provider* ha la sede anche se spesso i dati richiesti si trovano altrove. Facebook immagazzina i dati in Europa ma ne regola la divulgazione secondo la legge della sede principale, ossia quella statunitense, così obbligando le autorità procedenti europee ad inviare la MLA negli Stati Uniti.

Per risolvere o almeno attenuare queste complessità la Commissione europea ha presentato ad aprile 2018 un pacchetto legislativo sulla sicurezza che contempla anche misure migliorative all'accesso trans-frontaliero alle prove elettroniche delle autorità di contrasto e giudiziarie. Il pacchetto prevede una proposta di Regolamento del PE e del Consiglio relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche nei procedimenti penali ed una proposta di Direttiva del PE e del Consiglio recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali⁽³⁾.

- (2) La cooperazione con i *providers* statunitensi (i principali destinatari delle richieste di cooperazione provenienti dall'Europa) non è agevole nonostante la legge statunitense consenta loro di cooperare direttamente con le autorità straniere per la divulgazione di dati non relativi al contenuto (dati relativi agli abbonati, agli accessi e alle operazioni). La normativa statunitense, infatti, non impone alcun obbligo e dunque caratterizza la cooperazione come meramente volontaria.
- (3) Commissione europea, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale, COM(2018) 225 final, Strasburgo, 17 aprile 2018; Id., Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali, COM(2018) 226 final, Strasburgo, 17 aprile 2018.

Gli ordini europei di produzione e di conservazione consentiranno alle autorità di uno Stato membro di obbligare direttamente un *provider* che «offre servizi nell'Unione» a produrre prove elettroniche o conservarle in vista di una successiva richiesta di produzione, «indipendentemente dall'ubicazione dei dati», anche quando i dati sono immagazzinati in uno Stato non membro dell'Unione⁽⁴⁾.

Un *provider* «offre servizi» nell'Unione quando «consente alle persone fisiche o giuridiche di uno o più Stati membri di usufruire dei suoi servizi» in forza di un collegamento sostanziale che sussiste quando il *provider* stesso disponga di uno stabilimento - o, in alternativa, un numero significativo di utenti o l'orientamento delle proprie attività - in uno o più Stati membri⁽⁵⁾.

Gli ordini di produzione e di conservazione hanno solo valenza transfrontaliera e quindi se il *provider* opera nello stesso Stato membro dell'autorità procedente gli ordini europei sono inutilizzabili perchè si applicano le misure nazionali. Al contrario, qualora il *provider* si trovi in un altro Stato membro, l'autorità dello Stato richiedente trasmetterà l'ordine direttamente a quel *provider* senza che sia necessario l'intervento, a qualunque titolo, dello Stato membro in cui il *provider* interessato opera.

Come evidenziato dalla Commissione, i due ordini «sono atti di indagine che possono essere emessi solo nell'ambito di un'indagine penale o di un procedimento penale per un reato concreto» e tale nesso li distingue «dalle misure preventive e dagli obblighi di conservazione dei dati stabiliti dalla legge e garan-

(4) Ai sensi dell'art. 2, punto 3, del proposto Regolamento, il «prestatore di servizi» è «la persona fisica o giuridica che fornisce una o più delle seguenti categorie di servizi:

- (a) servizi di comunicazione elettronica come definiti all'articolo 2, punto 4, della [direttiva che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche];
- (b) servizi della società dell'informazione come definiti all'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), della direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, per i quali la conservazione dei dati è una componente propria del servizio fornito all'utente, tra cui i social networks, i mercati online che agevolano le operazioni tra utenti e altri prestatori di servizi di *hosting*;
- (c) servizi di nomi di dominio internet e di numerazione IP, quali i prestatori di indirizzi IP, i registri di nomi di dominio, i registrar di nomi di dominio e i connessi servizi per la *privacy o proxy*».

(5) Nella Relazione illustrativa del proposto Regolamento la Commissione precisa altresì che il requisito dell'orientamento «può essere determinato sulla base di tutte le circostanze pertinenti, tra cui l'uso di una lingua o di una moneta generalmente usata in uno Stato membro. Potrebbe anche desumersi dalla disponibilità di un'applicazione nell'apposito negozio online (*app store*) nazionale, dalla fornitura di pubblicità a livello locale o nella lingua usata in uno Stato membro, dal fatto che siano usate informazioni provenienti da persone presenti negli Stati membri nel corso delle attività o dalla gestione dei rapporti con la clientela, ad esempio la fornitura dell'assistenza alla clientela nella lingua generalmente usata in uno Stato membro» (ivi, pag. 16).

tisce l'applicazione dei diritti procedurali applicabili nei procedimenti penali»⁽⁶⁾.

L'ordine europeo di produzione (di seguito: "EPO", *European Production Order*) riguarderà i dati relativi agli abbonati, agli accessi, alle operazioni o al contenuto⁽⁷⁾.

In ragione del diverso impatto sui diritti fondamentali della persona, i dati relativi agli abbonati e agli accessi sono normalmente assoggettati ad una disciplina diversa rispetto a quelli sulle operazioni e sul contenuto.

Per le prime due tipologie di dati, l'ordine di produzione potrà essere emesso da un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente, un pubblico ministero o qualsiasi altra autorità competente «definita dallo Stato di emissione che, nel caso di specie, agisca in qualità di autorità inquirente nel procedimento penale» (art. 4, lett. b) e sarà convalidato, «previo esame della sua conformità alle condizioni di emissione», da un giudice, un organo giurisdizionale, un magistrato inquirente o un pubblico ministero dello Stato di emissione. Per le altre due tipologie di dati, invece, il pubblico ministero è escluso dalla potestà di emissione e di convalida.

Nel caso dell'ordine europeo di conservazione il proposto regolamento non distingue tra le diverse categorie di dati e riserva a tutti i soggetti indicati (compreso il pubblico ministero) la potestà di emissione; al giudice, organo giurisdizionale, magistrato inquirente e pubblico ministero la potestà di convalida. Le condizioni di emissione dell'EPO sono indicate dall'art. 5.

(6) *Ibidem*. A tal riguardo, dunque, l'art. 3, par. 2, del proposto Regolamento precisa che gli ordini «possono essere emessi solo per procedimenti penali, in fase sia preprocessuale che processuale».

(7) Secondo l'art. 2, punti 7-10, i «dati relativi agli abbonati» riguardano «(a) l'identità di un abbonato o di un cliente, come il nome, la data di nascita, l'indirizzo postale o geografico, i dati di fatturazione e pagamento, il numero di telefono o l'indirizzo e-mail forniti; (b) il tipo di servizio e la sua durata, compresi i dati tecnici e i dati che identificano le misure tecniche correlate o le interfacce usate dall'abbonato o dal cliente o a questo fornite e i dati connessi alla convalida dell'uso del servizio, ad esclusione di password o altri mezzi di autenticazione usati al posto di una password, forniti dall'utente o creati a sua richiesta»; i «dati relativi agli accessi» riguardano invece «l'inizio e la fine di una sessione di accesso utente a un servizio strettamente necessari al solo fine di identificare l'utente del servizio, come la data e l'ora d'uso, o la connessione al servizio (*log-in*) e la disconnessione (*log-off*) dal medesimo, unitamente all'indirizzo IP assegnato all'utente dal prestatore di servizi di accesso a internet, ai dati che identificano le interfacce usate e all'identificativo utente»; i «dati relativi alle operazioni» sono quelli relativi alla «fornitura di un servizio offerto da un prestatore di servizi che servono per fornire informazioni di contesto o supplementari sul servizio e che sono generati o trattati da un sistema di informazione del prestatore di servizi, come la fonte e il destinatario di un messaggio o altro tipo di interazione, i dati sull'ubicazione del dispositivo, la data, l'ora, la durata, le dimensioni, il percorso, il formato, il protocollo usato e il tipo di compressione, a meno che tali dati costituiscano dati relativi agli accessi»; i «dati relativi al contenuto», infine, sono tutti quelli conservati «in formato digitale, come testo, voce, video, immagine o suono, diverso dai dati relativi agli abbonati, agli accessi e alle operazioni».

Oltre ai generali requisiti di necessità e proporzionalità della misura, per i dati relativi agli abbonati e agli accessi l'EPO può essere emesso per qualsiasi reato mentre per i dati relativi alle operazioni e al contenuto solo «per i reati punibili nello Stato di emissione con una pena detentiva della durata massima di almeno tre anni» e, indipendentemente da questa soglia, anche per quei reati specifici - già armonizzati a livello europeo - indicati alla lett. b (reati di frode e falsificazione, di abuso e sfruttamento sessuale di minori, di pornografia minore ed attacchi contro i sistemi di informazione «se commessi in tutto o in parte a mezzo di un sistema informatico») e alla lett. c (reati di terrorismo) dell'art. 5. L'ordine europeo di conservazione potrà essere emesso per qualsiasi reato e si farà distinzione tra le diverse tipologie di dati considerato che la sua funzione è quella di «impedire la rimozione, la cancellazione o la modifica di dati in vista di una successiva richiesta di produzione tramite l'assistenza giudiziaria, un ordine europeo d'indagine o un EPO» (art. 6, par. 2).

Il destinatario degli ordini europei è il rappresentante legale europeo designato dal *provider* che offre servizi nell'Unione oppure, in mancanza di questa, qualsiasi stabilimento del *provider* nell'Unione (art. 7, par. 1-2). Tale previsione del Regolamento troverà compiuta attuazione mediante la correlata proposta di Direttiva che obbligherà il *provider* che offre servizi in uno Stato membro (stabilito o meno che sia, ai sensi della normativa europea, in quello Stato) a designare «almeno un rappresentante legale nell'Unione ai fini della ricezione, dell'ottemperanza e dell'esecuzione di decisioni e ordini emessi dalle autorità competenti degli Stati membri per acquisire prove nei procedimenti penali» (art. 3, par. 1-2, proposta di Direttiva). Il rappresentante dovrà risiedere o stabilirsi in uno degli Stati membri in cui il *provider* è presente o offre servizi. In caso di inosservanza delle prescrizioni indicate, gli Stati membri applicheranno sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

Una volta emessi, gli ordini europei sono trasmessi al *provider* mediante un certificato di ordine europeo di produzione (EPOC, *European Production Order Certificate*) o un certificato di ordine europeo di conservazione (EPOC-PR, *European Preservation Order Certificate*) che viene preparato dall'autorità che ha emesso o convalidato l'ordine. Ricevuto l'ordine di produzione, il *provider* trasmette i dati richiesti, direttamente all'autorità di emissione o alle autorità di contrasto dello Stato richiedente, entro dieci giorni. In casi di emergenza il termine è ridotto a sei ore dalla ricezione dell'EPOC. Acquisito l'ordine di conservazione il *provider* provvede «senza indebito ritardo» a conservare i dati richiesti per sessanta giorni (art. 10, par. 1). Se alla scadenza del periodo la successiva richiesta di produzione non è stata avviata, l'obbligo di conservazione decade.

Se il *provider* non può ottemperare all'ordine di produzione perché incompleto o contenente errori manifesti o informazioni insufficienti per eseguirlo oppure per cause di forza maggiore o impossibilità materiale oppure perché la persona non è sua cliente o i dati sono stati cancellati in precedenza, ne informa l'autorità di emissione utilizzando l'apposito Allegato III dell'ordine europeo (art. 9, par. 3-4).

Qualora il *provider* ritenga che ottemperando all'ordine di produzione violerebbe manifestamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione o che l'ordine sia «manifestamente arbitrario», l'allegato III dovrà essere trasmesso, oltre che all'autorità procedente dello Stato richiedente, anche all'autorità di esecuzione dello Stato membro in cui il *provider* è stabilito o ha designato il proprio rappresentante legale in modo che quest'ultima possa chiedere all'autorità dello Stato richiedente «chiarimenti» direttamente oppure tramite Eurojust o la Rete giudiziaria europea (art. 9, par. 6). Inoltre, l'autorità di emissione può chiedere al *provider* di astenersi «dall'informare la persona i cui dati sono ricercati, per non ostacolarne il procedimento penale» (art. 11, par. 1).

Sostanzialmente simile nel complesso la corrispondente disciplina per l'ordine di conservazione.

Se il *provider* non esegua gli ordini europei o informi la persona i cui dati sono ricercati, fatte salve le eventuali sanzioni penali previste dal diritto nazionale, il proposto Regolamento obbliga gli Stati a prevedere, da un canto, sanzioni pecuniarie e, dall'altro, la facoltà all'autorità di emissione di avviare la procedura di esecuzione prevista dall'art. 14.

La procedura stabilisce il trasferimento dell'ordine di produzione o di conservazione, unitamente al certificato e all'allegato III compilato dal *provider* in cui sono indicati i motivi dell'inottemperanza, all'autorità competente dello Stato di esecuzione che, ricevuta la documentazione, riconosce «senza ulteriori formalità [e] senza indebito ritardo e comunque entro cinque giorni lavorativi» l'ordine adottando «le misure necessarie alla sua esecuzione», iniziando dall'in giunzione formale al *provider* di ottemperare gli obblighi prescritti.

Nell'ambito della procedura di esecuzione il *provider* può comunque opporsi invocando i motivi previsti dai paragrafi quattro (per l'ordine di produzione) e cinque (per l'ordine di conservazione) dell'art. 14 (ordine emesso o convalidato da un'autorità non competente, emesso in relazione a un reato non procedibile, impossibilità materiale, manifesta arbitrarietà, ecc.). Se l'ordine è riconosciuto e la sua esecutività confermata dall'autorità di esecuzione ma il *provider* continua a non ottemperarvi, lo Stato di esecuzione irroga una sanzione pecuniaria.

Diversa, al contrario, la procedura di riesame, prevista dagli artt. 15-16 del proposto Regolamento, che si applica qualora il *provider* non possa ottemperare all'ordine di produzione perché ciò contrasterebbe con il diritto di uno Stato terzo «che vieta la divulgazione dei dati per la necessità di tutelare i diritti fondamentali delle persone interessate o interessi fondamentali del paese terzo connessi alla sicurezza o alla difesa nazionali» (art. 15) o per ogni altro diverso motivo (art. 16). In questi casi, il *provider* può opporsi indicando all'autorità di emissione «tutte le informazioni pertinenti sul diritto del paese terzo, sulla sua applicabilità al caso di specie e sulla natura dell'obbligo contrastante». A quel punto, l'autorità di emissione riesamina l'ordine sulla base dell'obiezione motivata del *provider* e, se intende confermarlo, ne chiederà il riesame all'organo giurisdizionale competente del proprio Stato (nelle more l'esecuzione dell'ordine è sospesa).

Se l'organo giurisdizionale ritiene che il contrasto sollevato dal *provider* non sussista, conferma l'ordine⁽⁸⁾; diversamente trasmetterà alle autorità centrali dello Stato terzo, tramite la propria autorità centrale, «tutte le pertinenti informazioni fattuali e giuridiche relative al caso» fissando un termine di quindici giorni per rispondere. Se l'autorità straniera comunica la propria opposizione all'esecuzione dell'ordine europeo di produzione, questo viene revocato dall'autorità giurisdizionale che di ciò informa l'autorità di emissione e il *provider*, mentre se l'autorità straniera non risponde o non si oppone, l'organo giurisdizionale conferma l'ordine.

Le due proposte legislative presentate ad aprile 2018 dalla Commissione verranno esaminate dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel corso del 2018 con l'obiettivo di approvarle possibilmente al più tardi nel 2019.



(8) Nella procedura di riesame l'organo giurisdizionale «dovrebbe esaminare se il diritto del paese terzo, anziché tutelare i diritti fondamentali o interessi fondamentali del paese terzo connessi alla sicurezza o alla difesa nazionali, intenda manifestamente tutelare altri interessi o proteggere attività illecite dalle richieste delle autorità di contrasto nell'ambito delle indagini penali» (art. 15, par. 4).

PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE



Dott. Antonio SABINO
Procuratore Militare della Repubblica
presso il Tribunale Militare di Roma

Corte di Cassazione, sezione I, sentenza del 3 marzo
2015 - 25 marzo 2015, n. 12567

Richiesta di procedimento - Tempo intercorso tra la data del fatto e quella in cui lo stesso viene a conoscenza del Comandante di Corpo - Irrilevanza sul calcolo del termine di trenta giorni previsto dall'art. 260 c.p.m.p.

Il periodo di tempo intercorrente tra la data del fatto e quella in cui lo stesso viene a conoscenza del Comandante di Corpo, anche se di non breve durata, non influisce sul termine di trenta giorni previsto dall'art. 260 c.p.m.p. entro cui esercitare il potere di proporre la richiesta di procedimento; detto termine, di natura perentoria, decorre in ogni caso dal momento in cui il titolare del potere di richiesta riceve la notizia del fatto.

La sentenza della Suprema Corte che in questo numero segnaliamo all'attenzione dei gentili lettori, anche se non recentissima, appare di significativo interesse in quanto attinente ad un istituto: la richiesta di procedimento del Comandante di Corpo ex art. 260 del Codice penale militare di pace, che ha costituito oggetto di notevoli attenzioni sia da parte della dottrina sia della giurisprudenza.

In particolare, a partire dalla metà degli anni settanta, i giudici militari si sono in più occasioni rivolti alla Corte Costituzionale, invitandola a verificarne la compatibilità con i principi consolidati nella nostra Carta fondamentale.

Due aspetti soprattutto sono stati segnalati come non esenti da possibili rilievi: da un lato l'assoluta discrezionalità con cui l'autorità preposta esercita il potere a lui conferito dalla legge, da cui possono derivare situazioni di disparità di trattamento non contemperate da alcun dovere di dare conto, mediante adeguata motivazione, delle ragioni poste alla base della decisione, con conseguente possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, e dall'altro lato la scarsa tutela della posizione della persona offesa dal reato militare alla quale, a causa della

mancata previsione della querela, è sottratta la possibilità, riconosciuta invece per i reati comuni, di chiedere una pronuncia penale sulle condotte della quale è stato vittima, dovendo egli soggiacere alla volontà totalmente discrezionale espressa da altro soggetto.

Sotto entrambi i profili il Giudice delle leggi si è mostrato irremovibile nel dichiarare la piena compatibilità costituzionale dell'istituto.

Riguardo alla mancata previsione dell'obbligo di motivazione si è fatto leva sulla natura giuridica della richiesta, ritenendo che fosse da qualificare quale atto processuale, sottratto quindi alla disposizione di carattere generale di cui all'art. 3 della legge 241 del 1990 e da assimilare alla generale categoria delle richieste di procedimento, il cui riferimento normativo va individuato nell'art. 342 c.p.p. (Corte Cost. Ordinanza n. 409/2000).

Quanto alle censure originate dalla rilevata disparità di trattamento nella tutela della vittima di reati perseguibili a richiesta del Comandante di Corpo, nella medesima Ordinanza sono state svolte le seguenti considerazioni, che meritano di essere testualmente riportate: «... la possibile disparità di trattamento tra i colpevoli di reati militari, come conseguenza delle insindacabili determinazioni del Comandante del Corpo, non pone la norma denunciata in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la discrezionalità nell'applicazione della legge, attribuita al comandante - al quale, peraltro, è doveroso accreditare doti di imparzialità e distacco (cfr. sentenza n. 449 del 1991, nonché ordinanze nn. 396 del 1996 e 467 del 1995) - "non può dar luogo a violazioni apprezzabili sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza" (cfr. sentenza n. 114 del 1982, nonché ordinanze nn. 112 del 1981 e 60 del 1978); che, del pari, si è escluso che l'istituto della richiesta di procedimento, risolvendosi nell'attribuzione al Comandante del Corpo di un potere svincolato da ogni controllo, leda il principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, stante la non arbitrarietà della disciplina dettata dal legislatore ordinario in rapporto agli obiettivi perseguiti dalla previsione normativa (cfr. ordinanze nn. 112 del 1981 e 60 del 1978)».

Con riguardo alla salvaguardia degli interessi della persona offesa, oggettivamente affievolita a causa dalla mancata previsione della possibilità di proporre querela, è stato ancora rilevato, sempre nella stessa ordinanza (orientamento confermato nella Ordinanza di poco successiva n. 186/2001), che la prevalenza dell'interesse pubblico di tutelare il prestigio e la dignità delle Forze armate, "evitando che l'incondizionato esercizio dell'azione penale possa di fatto causare un pregiudizio proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato", si giustifica in considerazione della modesta attitudine offensiva delle

condotte perseguibili a richiesta, in relazione alle quali comunque la vittima può fare ricorso al giudice civile per ottenere il risarcimento del danno.

L'affermazione, ormai da considerarsi consolidata, della compatibilità costituzionale della richiesta ex art. 260, comma 2, c.p.m.p. con riferimento alle questioni sino ad oggi sollevate, ha comunque lasciato aperte alcune criticità, che i giudici di merito hanno provato a superare attraverso percorsi interpretativi rivelatisi, però, alquanto impervi e scarsamente produttivi di risultati effettivi.

La sentenza della Corte di Cassazione qui in esame è intervenuta proprio su una decisione, adottata all'esito di un'udienza preliminare, che costituisce un esempio paradigmatico di siffatta tipologia di approccio ermeneutico, volto, nel caso di specie, a trovare il sistema di arginare, a legislazione invariata, l'espansione potenzialmente illimitata dell'intervallo temporale tra la data del fatto e quella in cui il Comandante di Corpo riceve la notizia di esso.

Si tratta di un fenomeno che, come si dirà meglio più avanti, può verificarsi nel frequente caso in cui l'acquisizione della notizia di reato militare avvenga ad opera di Ufficiali di Polizia Giudiziaria Militare che, rispetto al soggetto interessato, non rivestano la qualifica di Comandanti di Corpo; dal che consegue la necessità di una comunicazione ad hoc, che ponga a conoscenza del fatto il titolare della facoltà di richiedere il procedimento penale.

Nello specifico si era verificato che la notizia di un episodio accaduto il 4 luglio 2012 era pervenuta al competente Comandante di Corpo in data 18 settembre 2012, e ciò grazie ad una segnalazione della Procura militare. La richiesta di procedimento era stata quindi avanzata in data 21 settembre 2012.

Ad avviso del Giudice dell'Udienza Preliminare, detta richiesta non poteva considerarsi tempestiva, con riferimento al termine di un mese previsto dall'art. 260, comma quarto, c.p.m.p., nella considerazione che gli eventuali ritardi nelle comunicazioni sulla linea della catena di comando del militare coinvolto in vicende suscettibili di essere valutate a fini penali non potevano ricadere negativamente sugli interessati che, di fatto, si trovavano a soggiacere - in ipotesi a tempo indeterminato - al sopravvenire della condizione di procedibilità.

Inoltre, sempre secondo il GUP, doveva essere adeguatamente considerato il disposto di cui all'art. 237 del T.U. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, rivolto ai comandi dell'Arma dei Carabinieri, secondo cui, in caso di reati militari la cui procedibilità è condizionata dalla richiesta del Comandante di Corpo, copia di tutte le informative devono essere a questi trasmesse in modo da consentirgli fin da subito, nell'immediatezza dei fatti, l'esercizio delle prerogative di legge in materia di reati militari.

La decisione, come già evidenziato, non è stata condivisa dalla Suprema Corte che, in accoglimento del ricorso proposto dalla Procura Generale presso la Corte Militare di Appello, ha ritenuto insuperabile il dettato letterale di cui all'art. 260, comma quarto, del codice di pace, che ancora la decorrenza del termine di un mese, entro cui proporre la richiesta di procedimento, esclusivamente al giorno in cui l'autorità è venuta a conoscenza del fatto costituente reato.

I supremi giudici hanno anche precisato che la data in cui si è verificata tale conoscenza, in mancanza di significativi elementi contrari, ben può essere utilmente dichiarata dalla stessa autorità nel contesto dell'atto in cui è formulata la richiesta.

La vicenda processuale appena descritta sembra fissare in via definitiva la chiave interpretativa del dettato di cui al quarto comma dell'art. 260 del codice di pace con riguardo alla decorrenza del termine ivi contemplato.

Tuttavia essa induce a qualche ulteriore riflessione, che trae spunto dalla circostanza, ben evidenziata dal GUP nel caso in esame, che l'ordinamento esterno all'impianto codicistico, pur senza comminare particolari sanzioni sull'efficacia dell'atto di richiesta in caso di anomali ritardi, comunque prevede, ancorché settorialmente, il dovere d'ufficio di informare il Comandante di Corpo in caso di reati militari a perseguibilità condizionata ex art. 260 del codice di pace.

Si è richiamato, in particolare, come si è già avuto modo di notare, il disposto di cui al secondo comma dell'art. 237 del Testo Unico delle disposizioni Regolamentali in materia di ordinamento militare (D. Lgs. n. 90/2010), in cui tale obbligo è esplicitamente previsto per i comandi dell'Arma dei Carabinieri, per i quali risultano vigenti anche ulteriori e analoghe previsioni a livello di circolari interne.

All'evidenza, la particolare normativa testé citata trova la sua ragion d'essere nel fatto che per i Carabinieri la figura del Comandante di Corpo è individuata a un livello alquanto elevato (ad esempio il Comandante di Legione) e, nel contempo, le funzioni di polizia giudiziaria militare sono estremamente diffuse, essendo appannaggio di tutti gli ufficiali e sottufficiali dell'Arma.

Analoghe esplicite disposizioni non si rinvencono per gli Ufficiali di Polizia Giudiziaria Militare appartenenti alle altre Forze armate i quali, anche nei casi in cui rivestono le funzioni di Comandante di Corpo a cui quella qualifica è collegata, possono trovarsi nella identica situazione di dover acquisire e trasmettere all'Autorità giudiziaria la notizia di reato militare ma di non essere anche titolari, in relazione allo specifico caso, della facoltà di richiedere il procedimento.

Può farsi l'esempio del fatto commesso da più militari appartenenti a Corpi diversi o a Forze armate diverse, per i quali il comma secondo dell'art. 260 c.p.m.p. attribuisce la facoltà di proporre la richiesta non già al Comandante di Corpo che nella sua qualità di ufficiale di polizia giudiziaria militare ha formalmente acquisito la notizia di reato, bensì al Comandante del Corpo dal quale dipende il militare più elevato in grado, o, a parità di grado, al superiore in comando o al più anziano; oppure si pensi al caso del militare aggregato, nei cui confronti la titolarità del potere è stata riconosciuta esclusivamente in capo al Comandante del Corpo di appartenenza organica (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 12127 del 28 ottobre 1985 - deposito 13 dicembre 1985; principio ulteriormente confermato da: Cass. Sez.1°, Sentenza n. 22699 del 14 aprile 2004 deposito 12 maggio 2004).

Sulla questione è intervenuta anche l'Autorità giudiziaria militare e, in particolare, la Procura Generale Militare presso la Corte Militare d'Appello che, con una nota del 10 settembre 2014, emanata d'intesa con le Procure Militari, inviata agli Ufficiali di Polizia Giudiziaria Militare per il tramite dei rispettivi Stati Maggiori e Comandi Generali, ha disposto che: "se la notizia di reato sia stata acquisita da un soggetto appartenente alla Polizia Giudiziaria Militare, ma non titolare del potere di formulare la richiesta di procedimento, la comunicazione andrà sempre trasmessa direttamente e tempestivamente all'autorità giudiziaria militare, provvedendo nel contempo a comunicare i fatti al competente Comandante di Corpo perché sia posto in grado di assumere le proprie determinazioni in ordine alla procedibilità".

È evidente, comunque, che né la generale disposizione appena citata, né quella settoriale contenuta nel T.U.O.M., non prevedendo alcuna sanzione processuale collegata al ritardo nella comunicazione della notizia criminis al titolare del potere di richiesta, risolvono in via definitiva il problema. Infatti, resta comunque priva di adeguata soddisfazione l'esigenza, immanente al sistema, che l'intero iter attraverso cui si attuano le scelte riguardanti la procedibilità dei fatti costituenti reato, quando sono affidate a organi istituzionali, sia caratterizzato da tempi ragionevolmente rapidi e rigidamente predefiniti.

L'attuale assetto, quindi, per un verso non appare idoneo a contemperare in misura soddisfacente i diversi interessi in campo (quello pubblico verso un equilibrato esercizio dell'azione penale militare nei casi di reati di modesta gravità, e quello privato dei soggetti coinvolti, le cui posizioni giuridiche meritano di trovare una definizione in tempi certi e di ragionevole durata) e, per altro verso, contrasta, potenzialmente sino a vanificarla, con la volontà del legislatore codicistico, che ha inteso fissare in modo perentorio, anche se purtroppo

incompleto, un termine ben preciso per l'esercizio del potere di richiesta, e ciò proprio al fine di evitare il protrarsi incontrollato di un limbo decisionale sulla concreta perseguibilità penale del fatto.

A ben vedere, la questione risulta di rilevanza tutt'altro che secondaria, avendo anche a che fare, in ultima analisi, con l'esercizio - costituzionalmente obbligatorio - dell'azione penale e con il principio, recentemente costituzionalizzato, di ragionevole durata del processo, che deve trovare attuazione anche nelle fasi precedenti a quella propriamente processuale.

A margine, è il caso di evidenziare che, nei casi in cui il titolare della facoltà di richiesta non riceva alcuna comunicazione attraverso i canali interni (com'è accaduto nella vicenda qui esaminata), si ritiene ammissibile che sia il pubblico ministero a metterlo a conoscenza dei fatti e invitarlo ad esprimere il suo intendimento.

Tuttavia non sfugge che una tale attività di sostanziale supplenza, pur ritenuta, come detto, pienamente legittima, possa essere soggettivamente interpretata come una latente pressione esercitata dalla pubblica accusa nei confronti del comandante perché formuli la richiesta e rimuova l'ostacolo procedimentale. In proposito, infatti, non va dimenticato che, in caso di mero silenzio dell'autorità preposta (da qualsiasi causa provocato, quindi anche se dovuto alla mancata conoscenza dei fatti), la condotta criminosa rimane comunque non procedibile.

Pertanto, appare auspicabile, perché più in linea con il sistema, che sia varata a livello di normazione primaria una disposizione di carattere generale, valida per tutti i reati militari perseguibili a richiesta, che preveda un termine perentorio anche con riferimento all'intervallo temporale entro il quale la comunicazione della notizia criminis debba pervenire al Comandante di Corpo competente, a sua volta vincolato ad esprimersi in un arco temporale rigidamente prefissato.





Col. Fausto BASSETTA

Titolare di Cattedra di Diritto Militare
Scuola Ufficiali Carabinieri

COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE

Codice dell'Ordinamento Militare

Libro IV

Personale Militare

Titolo I

Disposizioni Generali

Capo I

Dei Militari

(Prima parte)

Art. 626 Gerarchia e subordinazione

1. Il personale militare è ordinato gerarchicamente in relazione al grado rivestito. Il grado corrisponde alla posizione che il militare occupa nella scala gerarchica.

2. L'ordine di precedenza tra pari grado è determinato dall'anzianità di grado, in base a quanto disposto dall'articolo 854.

3. L'ordinamento gerarchico determina il rapporto di subordinazione dell'inferiore nei confronti del superiore. Dal rapporto di subordinazione deriva il dovere di obbedienza.

I. Il capo II del titolo I del libro IV c.m. contiene l'ordinamento gerarchico del personale militare, delineando la successione di tutti i gradi previsti per i militari e le relative corrispondenze. Prima dell'illustrazione della successione e corrispondenza dei gradi gerarchici la sezione introduce una specifica norma sui concetti di gerarchia e subordinazione, da cui fa conseguire l'inquadramento del personale militare per categorie gerarchiche.

Si tenga presente, a tal proposito, che la successione e corrispondenza dei gradi è definita in relazione alle singole categorie gerarchiche dei militari, in modo da individuare i gradi degli ufficiali, quelli dei sottufficiali, quelli dei graduati e, infine, quelli dei militari di truppa.

Apposita norma individua le corrispondenze tra gradi militari e qualifiche degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile.

L'art. 626 c.m. riproduce, nella sostanza, le norme sancite dagli artt. 4 e 10, co. 1, d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545. La norma introduce, in linea generale, i concetti di gerarchia e di subordinazione intimamente connessi con il dato caratteristico dell'ordinamento del personale militare, rappresentato dall'indefettibile attribuzione a ciascun militare di uno specifico grado. La legificazione del principio gerarchico del personale rafforza normativamente un modello organizzativo che ha sempre basato la sua forza e la sua effettività sulla tradizione e sull'esistenza di un principio implicito di struttura.

II. L'art. 626, comma 1 c.m., stabilisce che il personale militare è ordinato gerarchicamente in relazione al grado rivestito e il grado corrisponde alla posizione che il militare occupa nella scala gerarchica.

La norma stabilisce alcuni principi fondamentali dell'ordinamento militare:

- l'ordinamento gerarchico di tutto il personale militare;
- l'attribuzione di un grado a ciascun militare;
- la necessaria definizione dei gradi dei militari.

La norma costituisce in qualche modo replica dell'art. 1346, co. 2, c.m. che introduce analoghi principi di organizzazione. Nell'art. 626, c.m. il principio gerarchico informa l'ordinamento del personale, nell'art. 1346, co. 2, c.m. lo stesso principio è posto a base delle relazioni disciplinari.

Il principio gerarchico, in sintesi, delinea e illustra la struttura delle Forze armate e costituisce anche principio ordinatore per l'inquadramento del personale, creando la cosiddetta gerarchia personale, modello caratteristico degli ordinamenti militari e di quelli assimilabili⁽¹⁾.

La dottrina ha individuato come modello originario della gerarchia (la cosiddetta gerarchia in senso stretto) l'organizzazione militare, all'interno del quale le relazioni interorganiche tra "uffici militari" e quelle interpersonali tra militari sono strutturate secondo un prestabilito modello d'ordine. I rapporti di gerarchia in senso stretto, dal punto di vista amministrativo, presuppongono che tra i vari organi non vi sia una vera e propria separazione di competenza (in modo che questa sia da considerare esclusiva per ciascun organo ed inderogabile da parte del vertice dell'organizzazione). La competenza in questo contesto verrebbe a coincidere con l'attribuzione propria della particolare organizzazione amministrativa complessivamente intesa⁽²⁾. Secondo

- (1) L'ordinamento militare, con la sua rigida strutturazione gerarchica, è stato il modello di riferimento della organizzazione burocratica degli Stati continentali moderni, per cui i parametri con cui attualmente la dottrina amministrativistica classifica le relazioni interorganiche costituiscono le rielaborazioni di categorie concettuali nate e sviluppatesi proprio nell'ambito delle Forze armate: G. MARONGIU, *Gerarchia amministrativa*, in *ENC. DIR.*, XVIII, Milano, 1969, 616 ss.
- (2) V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1999, 109 ss. La gerarchia sarebbe fondamentalmente una figura tipica di quegli ordinamenti amministrativi in cui il regime della competenza non è regolato dai principi dell'esclusività e dell'inderogabilità, parametri organizzativi propri di quei sistemi amministrativi dove vige il principio di legalità o della riserva di legge. La gerarchia (almeno come principio originario o se vogliamo puro o in senso stretto) presuppone che la sfera di competenza o di attribuzione sia riservata interamente al vertice della particolare organizzazione amministrativa, strutturata proprio gerarchicamente. È il vertice che in sostanza

questa impostazione, i vari “uffici militari” non sono titolari ciascuno di specifiche competenze prefissate legislativamente, ma tutti - nell’ambito dei compiti loro devoluti dal vertice dell’organizzazione (attribuzione di compiti con valore, quindi, fundamentalmente interno) - perseguono gli stessi fini che il sistema positivo vigente ha fissato per le Forze armate nel loro insieme⁽³⁾.

Si può fondatamente dubitare - però - che nel nostro ordinamento giuridico-amministrativo sia ancora in vigore (o sia ancora possibile concepire) un sistema di gerarchia in senso stretto (o allo stato puro)⁽⁴⁾, anche in riferimento all’ordinamento militare, in quanto il principio di legalità, costituzionalmente previsto, permea ormai tutta l’organizzazione pubblica, ma è indubbio che il sistema militare nella sua struttura e nel concreto dispiegarsi sia un sistema fundamentalmente gerarchico.

In questo settore, inoltre, è importante mantenere fermo il precedente distinguo: nell’ambito dell’ordinamento militare esiste una gerarchia amministrativa (un modello organizzativo che disciplina i rapporti interorganici tra i vari uffici di uno stesso apparato) e quella comunemente definita “gerarchia militare”, in cui si fonda l’essenza della disciplina militare e delle relazioni di servizio tra tutto il personale. È stato giustamente messo in luce come proprio all’interno delle Forze armate i rapporti gerarchici assumono una particolare connotazione soggettiva, tant’è che gli stessi rapporti gerarchici appaiono non come relazioni fra uffici astrattamente costituiti, ma tendono a personalizzarsi in modo accentuato⁽⁵⁾: la dinamica relazionale, quindi, ha come

distribuisce compiti e mansioni lungo la scala gerarchica, fissando rigidamente connessioni e rapporti interorganici: G. MARONGIU, *Gerarchia*, cit., 620 ss.

- (3) La dottrina militare (da cui il modello di gerarchia in senso stretto ha tratto sostanzialmente ispirazione ed ha mutuato postulati e corollari) ha - da sempre - elaborato propri principi di azione che rappresentano il tessuto connettivo attraverso cui si svolge la funzione di comando e controllo, funzione tesa essenzialmente a dirigere e coordinare i vari sforzi delle unità dipendenti affinché “i risultati conseguiti ai vari livelli, risalendo verso il vertice, assicurino l’assolvimento del compito generale”: Stato Maggiore Esercito - III Reparto - Ufficio Regolamenti, Memoria sull’impiego delle Grandi Unità (Il comando e controllo), IV, Roma, 1987, 5 ss. Catena di comando e cascata dei compiti sottolineano proprio come gli organismi militari non hanno competenze (in senso amministrativo) speciali, ma assolvendo i compiti definiti dagli organi sovraordinati perseguono tutti lo stesso scopo (anche se attraverso i particolari obiettivi assegnati al proprio livello ordinativo).
- (4) Il modello gerarchico è ormai ritenuto dalla dottrina recessivo, soprattutto a seguito della piena attuazione dei principi costituzionali in tema di legalità dell’azione amministrativa e, in generale, della riserva di legge in materia di sfere di competenza, attribuzione e responsabilità: G. MARONGIU, *Gerarchia*, cit., 627 s.; L. ARCIDIACONO, *Gerarchia amministrativa*, in *ENC. GIUR.*, XV, Roma, Treccani, 1989, 6 ss.; F. S. SEVERI, *Gerarchia e rapporti interorganici*, in *DIG. - DISC. PUBBL.*, VII, Torino, Utet, 1991, pp. 140 ss. Di diverso avviso: B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005, 336 ss.
- (5) Per tutti: V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, 5 ss. Per gli aspetti più moderni dell’attuale configurazione dello strumento militare, in relazione anche alla maggiore importanza della gerarchia tra persone rispetto a quella tra organi, da ultimo: A. INTELISANO, *Introduzione ai principi della disciplina militare*, in S. RIONDATO, *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze armate*, Padova, 1995, 14 ss.

centro di imputazione e punto di riferimento costante il titolare dell'ufficio in quanto persona fisica (il comandante o il superiore gerarchico)⁽⁶⁾.

È bene, quindi, tener presenti questi due diversi profili che si sovrappongono (alcune volte sino a confondersi) e caratterizzano le Forze armate come organizzazione gerarchica (dal punto di vista amministrativo) e come ordinamento disciplinare (dal punto di vista soggettivo)⁽⁷⁾. L'art. 626, co. 1, c.m. induce sia a tenere separati i due profili sia a fondare il principio di gerarchia personale come aspetto peculiare dell'ordinamento delle Forze armate. Le ragioni dell'ordinamento disciplinare-gerarchico sono, poi, nuovamente esplicitate e rafforzate dall'art. 1346, co. 2, c.m.

La norma, d'altra parte, stabilisce che a ciascun militare debba essere attribuito un grado o comunque una precisa collocazione all'interno della scala gerarchica⁽⁸⁾.

Da questa disposizione, quindi, deriva la normativa concernente l'attribuzione (e l'eventuale perdita) del grado, di cui al libro IV, titolo V, capo I c.m. che fonda quella particolare relazione giuridica del militare nei rapporti interpersonali con gli altri militari e con la stessa amministrazione di appartenenza nota come rapporto gerarchico. Il rapporto gerarchico costituisce la base sulla quale si innestano gli altri tipi di relazioni giuridiche che legano il militare con l'organizzazione in cui è inserito, cioè il rapporto di servizio (rapporto di impiego, servizio temporaneo, trattenimento o richiamo in servizio dal congedo) e il rapporto organico (inerente agli incarichi conferiti e alla

- (6) È stato notato come l'attuale dinamica organizzativa della Pubblica amministrazione conduca ad una progressiva spersonalizzazione del rapporto gerarchico, nel senso che poteri, doveri ed obblighi sono stabiliti in relazione alla titolarità di un ufficio pubblico e non, solamente, con riguardo alla qualifica di pubblico funzionario. Questa tendenza alla spersonalizzazione non tocca l'ordinamento militare, anche se parte della dottrina sembra di contrario avviso, affermando che nelle Forze armate "pare ancora previsto un vincolo gerarchico tra persone", ma queste ultime conoscerebbero "tali limitazioni e cautele, che la sottoposizione gerarchica al solo superiore funzionale prevale ampiamente sulla generale subordinazione ad ogni superiore in grado": F. S. SEVERI, *Gerarchia e rapporti interorganici*, in *DIG. - DISC. PUBBL.*, VII, Torino, 1991, 141. L'affermazione non sembra pienamente condivisibile, sia sul piano positivo (basti pensare all'emanazione degli ordini in ambito militare o alla potestà sanzionatoria attribuita a qualsiasi superiore per l'infrazione del richiamo), sia sul piano organizzativo dove la necessaria flessibilità e modularità che devono caratterizzare lo strumento militare mal si concilierebbero con rigidi schematismi organizzativi (o meglio con quella che la dottrina militare definisce "gerarchia di linea"), propri di una esclusiva dipendenza gerarchica. In effetti, la generale subordinazione ad ogni superiore in grado permette un rapido ed efficace adattamento dello strumento, con continue possibilità di ricomposizione, riarticolazione e rischieramento delle forze, che gli attuali, basilari concetti di comando operativo e/o tattico e controllo operativo e/o tattico presuppongono.
- (7) Sulla definizione dell'ordinamento militare come ordinamento normativo disciplinare: D. BORTOLOTTI, *Disciplina militare (diritto amministrativo)*, in *ENC. GIUR.*, XI, Roma Treccani, 1989. Sull'ordinamento militare, come ordinamento tipicamente organizzatorio, imperniato principalmente sulla formula gerarchica: B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, cit., 352.
- (8) L'art. 713 r.m. dispone proprio che il grado corrisponde alla posizione che il militare occupa nella scala gerarchica.

collocazione organica all'interno delle unità, reparti, uffici, servizi, nelle diverse sedi di servizio). Il grado rivestito, allora, diventa la matrice di ulteriori, eventuali rapporti giuridici e connota in modo peculiare la posizione giuridica soggettiva del militare. Proprio per sottolineare questa particolare posizione l'art. 851, co. 1, c.m. stabilisce che il grado è indipendente dall'impiego, cioè costituisce una posizione di stato giuridico autonoma e necessariamente preliminare per un rapporto di impiego o di servizio. Il grado è talmente "indipendente" che si conserva, ai sensi dell'art. 880, co. 6, c.m., anche in congedo assoluto, quando cioè il militare non ha più alcun obbligo di servizio, neanche in tempo di guerra.

L'art. 626, co. 1, c.m., infine, postula la necessità di stabilire un ben determinato ordinamento gerarchico, definendo esattamente i gradi in cui esso si articola e le eventuali corrispondenze tra gradi nominalmente diversi. I successivi articoli si premurano di definire tassativamente i diversi gradi militari che consentono di stabilire con certezza l'inquadramento del personale militare in determinate categorie gerarchiche.

III. L'art. 626, comma 2 c.m. dispone che l'ordine di precedenza tra pari grado è determinato dall'anzianità di grado, in base a quanto disposto dall'art. 854 c.m. che distingue tra anzianità assoluta e anzianità relativa.

La norma costituisce generale criterio di integrazione del principio gerarchico, riconoscendo validità discrezionale anche all'anzianità cosiddetta di grado, nel caso in cui due militari occupino la stessa posizione nella scala gerarchica. In sintesi, si stabilisce che in ogni occasione è necessario stabilire quale militare assuma la responsabilità di superiore gerarchico con i connessi poteri.

L'ordinamento militare non può sempre attendere superiori determinazioni per stabilire nel concreto operare e soprattutto in situazioni fluide e non ancora stabilizzate chi debba assumere il ruolo di guida. Pertanto esso contiene norme come quella in esame che dettano criteri di applicazione immediata che consentano sempre di risolvere anticipatamente possibili situazioni conflittuali. L'art. 626, co. 2, c.m. è particolarmente importante per le situazioni organicamente non predefinite o per quelle altre in cui si verifichi una momentanea vacanza nel ruolo di comando o di responsabilità. La giurisprudenza, d'altra parte, ha avuto modo di chiarire che superiorità di grado e anzianità di grado si muovono su piani diversi, l'una escludendo l'altra: l'anzianità di grado presuppone la parità nell'ambito del grado nel quale si fa il raffronto⁽⁹⁾.

È evidente che debba essere esattamente definita dal punto di vista giuridico la locuzione "ordine di precedenza", perché non comporta esclusivamente conseguenze formali. L'art. 854, co. 1, c.m. stabilisce che la precedenza di un militare rispetto ai pari grado, in base alla maggiore anzianità di grado, si intende riferita agli atti del servizio o della disciplina. In particolare:

- gli artt. 855, co. 1, e 855-bis, co 5, c.m., dopo aver introdotto alcune deroghe al principio dell'ordine di precedenza basato sulla maggiore anzianità di grado, ribadiscono che la regola generale in materia di comando è che lo

(9) Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 2013, n. 1114, in www.giustizia-amministrativa.it.

stesso compete all'ufficiale con maggiore anzianità di grado, indipendentemente dal ruolo di appartenenza;

- la presidenza di varie commissioni militari, a parità di grado, è demandata sempre al più anziano⁽¹⁰⁾;
- l'art. 715, co. 3, r.m. stabilisce che per la sostituzione del militare investito di comando o di carica direttiva in caso di morte, assenza o impedimento, in mancanza di disposizioni interne, subentra di iniziativa, fino alla nomina del successore da parte dell'autorità competente, il militare, che ne ha titolo, in servizio presso lo stesso comando o reparto più elevato in grado e, a parità di grado, più anziano.

IV. L'art. 626, comma 3 c.m. dispone che l'ordinamento gerarchico determina il rapporto di subordinazione dell'inferiore nei confronti del superiore e che dal rapporto di subordinazione deriva il dovere di obbedienza⁽¹¹⁾. In senso analogo, l'art. 1346, co. 2, c.m.

In sostanza, la norma definisce l'effetto giuridico più importante, connesso con una struttura organizzativa gerarchica. Il superiore si trova in una posizione di sovraordinazione, mentre l'inferiore è collocato in posizione subordinata; da questo reciproco atteggiarsi di situazioni giuridiche soggettive nasce il dovere di obbedienza dell'inferiore nei confronti del superiore gerarchico, dovere successivamente specificato dall'art. 1347 c.m.

Bisogna immediatamente sottolineare che il rapporto di subordinazione, in ambito militare, costituisce una posizione di stato (disciplinare) che, nel tempo, si è andata man mano trasformando. Se, in particolare, nella vigenza di precedenti ordinamenti disciplinari la posizione dell'inferiore costituiva l'ipostatizzazione di una generale posizione giuridica soggettiva passiva, rilevante non solo nelle relazioni di servizio, ma in tutte le vicende della vita di un militare, nel tempo quest'impostazione così rigida ha perso sempre più i suoi connotati totalizzanti⁽¹²⁾.

Attualmente - infatti - è necessario distinguere i doveri disciplinari derivante dall'inquadramento gerarchico, dai doveri disciplinari e, soprattutto, di servizio connessi con il dovere di obbedienza. L'obbedienza rileva esclusivamente nelle situazioni di servizio attivo, peraltro alle condizioni dettate dall'art. 1350 c.m. Solo il militare in servizio attivo può emanare ordini o deve ese-

(10) Vedi artt.: 1042 c.m., Commissione ordinaria di avanzamento dell'Esercito italiano; 1043 c.m., Commissione ordinaria di avanzamento della Marina militare; 1044 c.m., Commissione ordinaria di avanzamento dell'Aeronautica militare; 1045 c.m., Commissione ordinaria di avanzamento dell'Arma dei carabinieri; 1400 Commissione di disciplina; 767 r.m., Funzionamento del Consiglio dell'Ordine Militare d'Italia; 884 r.m., Rapporti tra i delegati nel corso delle riunioni dei consigli della rappresentanza militare.

(11) La peculiarità dello stato di militare si concretizza proprio per la stretta sottoposizione di questo al rapporto gerarchico e alla disciplina militare; cfr., Cons. St., sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2640, in *FORO AMM.*, 2009, 976; Cons. St., sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3544, in *FORO AMM.*, 2005, 1752. In dottrina, v. B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, cit., 350 ss.

(12) V. B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, cit., 355 ss.

guire ordini, ai sensi degli artt. 1349 c.m., 727 e 729 r.m. In questo contesto, la disobbedienza è rilevante soltanto per i militari in servizio attivo alle armi, ai sensi degli artt. 1 e 173 c.p.m.p.

L'inquadramento gerarchico, invece, derivante dal rivestire un determinato grado, può essere rilevante anche in situazioni non di servizio attivo, come del resto dispongono gli artt. 982 e 1350, co. 1, c.m., per i quali il militare in congedo è in ogni caso soggetto alle disposizioni riflettenti il grado e la disciplina. La stessa previsione dei reati di insubordinazione e abuso di autorità (reati militari contro la disciplina militare), settore penale militare - peraltro - riformato dalla l. 26 novembre 1985, n. 689, dimostra la giustezza della ricostruzione, nel momento in cui estende l'applicabilità delle relative fattispecie criminose anche ai militari in congedo e, addirittura, a quelli in congedo assoluto, ai sensi gli artt. 238, 239 e 241 c.p.m.p.

L'art. 626, co. 3, c.m. conferma che ciò che lega i soggetti dell'ordinamento militare è un particolare tipo di rapporto giuridico, comunemente denominato come rapporto gerarchico, stabilito e reso effettivo in quanto finalizzato alle attività istituzionali dell'ordinamento militare, posto e regolato dallo Stato. Il rapporto gerarchico ha una sua ragion d'essere esclusivamente come valore strumentale e non più finale⁽¹³⁾. In sostanza, le posizioni giuridiche soggettive di potere (sovraordinazione) e di dovere (subordinazione) sono stabilite non perché costituiscano un valore in sé, ma in quanto funzionali ai compiti istituzionali delle Forze armate e alle esigenze che ne derivano (art. 1346, co. 1, c.m.).

Il potere gerarchico, d'altra parte, si presenta come speciale potere amministrativo⁽¹⁴⁾. La dottrina sul punto adotta diverse classificazioni, tutte importanti nel cogliere gli aspetti salienti della posizione di potere. In particolare, viene sottolineato come il potere gerarchico, consistendo nel potere di prescrivere comportamenti doverosi in una serie indeterminata di casi costituisce una potestà pubblica, meglio ancora una potestà pubblica minore, al fine di distinguerla dalla potestà sovrana⁽¹⁵⁾. Si è voluto anche evidenziare come il contenuto di questa potestà, cioè il potere di prescrivere comportamenti, non sia libero nel fine, ma si ricollegli strettamente alle esigenze istituzionali, per cui l'appartenenza all'istituzione costituirebbe lo stesso fondamento dello speciale potere, il quale - proprio perché istituzionalmente finalizzato - integra anche un dovere per il titolare del suo esercizio⁽¹⁶⁾.

- (13) Sul modello gerarchico militare, v. A. LO TORTO, *La condizione militare nell'ordinamento delle Forze armate*, Milano, 2010, 43 ss.; S. CIMINI, *La gerarchia come relazione organizzativa tipica dell'amministrazione militare*, in *DIRITTO MILITARE*, n. 1, 2002, 7 ss.; A. INTELISANO, *Introduzione ai principi della disciplina militare*, cit. 14 ss.
- (14) Sui poteri amministrativi, v. A. PIOGGIA, *Gerarchia (dir. amm.)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006; B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica amministrazione*, cit., 341 ss.; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 193 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit. 380 ss.; G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, 1994, 105 ss.
- (15) V. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 417 ss.
- (16) V. G. LANDI, *Disciplina - diritto pubblico*, in *ENC. DIR.*, XIII, Milano, 1964, 26 ss.

Sul piano del suo concreto esplicarsi, il principio gerarchico, poi, postula l'esistenza di alcuni poteri ben definiti, spettanti agli organi sovraordinati che se ne avvalgono nei confronti di quelli subordinati: il potere di ordine, quello di sostituzione ed, infine, quello di controllo⁽¹⁷⁾. Ordinare comporta - in sostanza - la possibilità di determinare, anche dettagliatamente, il contenuto della singola azione dell'organo subordinato, in modo che quest'ultimo sia vincolato all'esatto adempimento di quanto stabilito, con gli eventuali margini di iniziativa e discrezionalità precedentemente accordati⁽¹⁸⁾. Sostituire indica la possibilità da parte dell'organo sovraordinato di compiere direttamente quelle attività demandate all'organo subordinato, al verificarsi di circostanze precedentemente stabilite o in situazioni di emergenza (secondo comunque regole prefissate)⁽¹⁹⁾. Il potere di controllo riguarda invece un ampio spettro di facoltà attribuite all'organo sovraordinato, le quali vanno dalla possibilità di verificare il complessivo andamento dell'organo subordinato, attraverso ispezioni (visite) e, in generale, controlli gestionali o sull'attività, sino alla possibilità di incidere sui singoli atti, attraverso i poteri di annullamento e di revoca d'ufficio⁽²⁰⁾.

È chiaro che nel sistema di gerarchia in senso stretto sono anche esperibili quei poteri amministrativi riconosciuti come operanti nei rapporti interorganici che caratterizzano il modello di gerarchia in senso lato: il riferimento è, ovviamente, al potere di direzione⁽²¹⁾. Dirigere comporta stabilire obiettivi e scopi dell'azione dell'organo subordinato secondo criteri e parametri che quest'ultimo deve necessariamente tener presenti nel suo operare, salvo

- (17) V. CERULLI IRELLI, *Corso*, cit., 110. Sui poteri caratteristici delle relazioni gerarchiche: S. CIMINI, *La gerarchia come relazione organizzativa tipica dell'amministrazione militare*, in *DIRITTO MILITARE*, n. 1, 2002, 9 ss. Da ultimo: B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, cit., 342 ss.
- (18) La tutela di questa funzione nell'ambito militare è talmente pregnante che una sua violazione può comportare per il soggetto che ha la concreta responsabilità dell'adempimento (in quanto titolare dell'organo subordinato o egli stesso organo monosoggettivo) conseguenze non solo sul piano disciplinare (che è quello proprio del diritto amministrativo), ma anche - eventualmente - su quello penale (militare). L'ordine, quindi, "... è contemporaneamente mezzo di veicolazione della volontà dei superiori e elemento individuativo delle attività militari doverose": D. BRUNELLI, G. MAZZI, *Diritto penale militare*, Milano, 1998, 467 ss.
- (19) Questi poteri del superiore gerarchico vengono anche classificati come poteri inerenti alla titolarità della competenza dell'inferiore: L. ARCIDIACONO, *Gerarchia*, cit., 4. Il potere di sostituzione per il suo contenuto discrezionale e per l'ampia rilevanza del merito amministrativo è perfettamente riconducibile anche a quel rapporto giuridico tra organi e uffici, ascrivibile al modello della sostituzione. Modello che rileva nelle relazioni organizzative nel momento in cui un organo può adottare atti di competenza di altro organo quando quest'ultimo, nonostante sia tenuto per legge al compimento degli stessi, non si attiva, integrando così un vero e proprio inadempimento: V. CERULLI IRELLI, *Corso*, cit., 114 ss.
- (20) Per un più ampio spettro di poteri attribuiti al superiore gerarchico nella sua posizione di supremazia nei confronti dell'inferiore: T. MARCHI, E. CASETTA, *Gerarchia*, in *NOV.MO DIG. IT.*, VII, Torino, Utet, 1968, 808.
- (21) V. CERULLI IRELLI, *Corso*, cit., 111.

discostarsene - a ragion veduta - per determinate esigenze ben motivate e nei limiti del potere di iniziativa concretamente riconosciutogli. Il potere di direzione si estrinseca attraverso atti tipici definiti “direttive”, normalmente adottate e portate a conoscenza degli organi subordinati attraverso determinati documenti denominati “circolari”. Per completare l’analisi degli aspetti relativi ai rapporti organizzativi interorganici (o tra uffici) dobbiamo sottolineare come sia pacifica l’ammissibilità dell’avocazione e della delegazione che, nel modello di gerarchia in senso stretto, non incontrano alcun problema applicativo⁽²²⁾.

Art. 627 Categorie di militari e carriere⁽²³⁾

1. Il personale militare è inquadrato nelle seguenti categorie gerarchicamente ordinate:

- a) ufficiali;
- b) sottufficiali;
- c) graduati;
- d) militari di truppa.

2. La categoria degli ufficiali comprende:

- a) ufficiali generali e ammiragli, che rivestono i gradi di generale di brigata, generale di divisione, generale di corpo d’armata, generale e gradi corrispondenti;
- b) ufficiali superiori, che rivestono i gradi di maggiore, tenente colonnello, colonnello e gradi corrispondenti;
- c) ufficiali inferiori, che rivestono i gradi di sottotenente, tenente, capitano e gradi corrispondenti.

3. La carriera degli ufficiali, preposti all’espletamento delle funzioni di direzione, comando, indirizzo, coordinamento e controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, ha sviluppo dirigenziale.

4. La categoria dei sottufficiali comprende i militari appartenenti ai ruoli dei marescialli, dal grado di maresciallo a quello di luogotenente e gradi corrispondenti, e al ruolo dei sergenti dal grado di sergente a quello di sergente maggiore capo e gradi corrispondenti.

5. La carriera del ruolo dei marescialli, preposti a funzioni di comando, coordinamento e controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, è caratterizzata da uno sviluppo direttivo. Ai militari che rivestono il grado apicale del ruolo dei marescialli può essere attribuita la qualifica di cui all’articolo 629, comma 2, lettera b), che comporta l’assunzione di attribuzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo di appartenenza e all’anzianità posseduta.

6. La carriera del ruolo dei sergenti, preposti a funzioni di controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, nonché al comando di unità di tipo elementare, ha carattere esecutivo.

(22) Sull’avocazione e la delegazione, per tutti: V. CERULLI IRELLI, *Corso*, cit., 114 ss.

(23) Articolo così sostituito dall’art. 1, comma 1, lett. a), D.Lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

Ai militari che rivestono il grado apicale del ruolo dei sergenti può essere attribuita la qualifica di cui all'articolo 629, comma 2, lettera a), che comporta l'assunzione di attribuzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo di appartenenza e all'anzianità posseduta.

7. La categoria dei graduati comprende i militari appartenenti al ruolo dei volontari in servizio permanente, che rivestono i gradi da primo caporal maggiore sino a caporal maggiore capo scelto e gradi corrispondenti. La carriera del ruolo dei volontari in servizio permanente ha carattere esecutivo. Ai militari che rivestono il grado apicale del ruolo dei volontari in servizio permanente può essere attribuita la qualifica di cui all'articolo 1306, comma 1-bis, che comporta l'assunzione di attribuzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo di appartenenza e all'anzianità posseduta.

8. La categoria dei militari di truppa comprende i militari di leva, i volontari in ferma prefissata, gli allievi carabinieri, gli allievi finanziari, gli allievi delle scuole militari, gli allievi marescialli in ferma, gli allievi ufficiali in ferma prefissata e gli allievi ufficiali delle accademie militari.

9. Le carriere del personale militare sono disciplinate esclusivamente dal codice.

Testo previgente: «**Art. 627. Categorie di militari.**

1. Il personale militare è inquadrato nelle seguenti categorie gerarchicamente ordinate:

- a) ufficiali;
- b) sottufficiali;
- c) graduati;
- d) militari di truppa.

2. La categoria degli ufficiali comprende i militari dal grado di sottotenente e corrispondenti sino al grado di generale o ammiraglio.

3. La categoria dei sottufficiali comprende i militari dal grado di sergente e corrispondenti sino al grado di primo maresciallo ed equiparati.

4. La categoria dei graduati comprende i militari dal grado di primo caporal maggiore e corrispondenti sino al grado di caporal maggiore capo scelto ed equiparati.

5. La categoria dei militari di truppa comprende i militari di leva, i volontari in ferma prefissata, gli allievi carabinieri, gli allievi finanziari, gli allievi delle scuole militari, navale e aeronautica, gli allievi marescialli in ferma, gli allievi ufficiali in ferma prefissata e gli allievi ufficiali delle accademie militari».

I. L'art. 627 c.m. contempla le categorie gerarchiche del personale militare. La norma riproduce, nella sostanza, la classificazione del personale militare nelle categorie già individuate dalle seguenti fonti:

- art. 1, co. 2, l. 10 aprile 1954, n. 113;
- art. 1, co. 2, l. 31 luglio 1954, n. 599;
- art. 1, co. 2, l. 18 ottobre 1961, n. 1168;
- art. 3, d.P.R. n. 545/1986;
- art. 2, co. 5, l. 1° febbraio 1989, n. 53;
- art. 23, d.lgs. 12 maggio 1995, n. 196.

Tutte le predette norme sono state abrogate.

II. L'art. 627, comma 1 c.m., in particolare, riproduce il testo previgente e stabilisce che il personale militare è inquadrato nelle seguenti categorie gerarchicamente ordinate:

- ufficiali;
- sottufficiali;
- graduati;
- militari di truppa.

Per le categorie degli ufficiali e sottufficiali la norma si limita a recepire un modello tradizionale ben consolidato a livello normativo.

La categoria degli ufficiali comprende i militari dal grado di sottotenente e corrispondenti sino al grado di generale o ammiraglio.

La categoria dei sottufficiali comprende i militari dal grado di sergente e corrispondenti sino al grado di luogotenente ed equiparati.

Per quanto concerne le categorie dei graduati e dei militari di truppa, la disposizione razionalizza, portandolo a conclusione, un percorso storico che muove da una originaria commistione delle due categorie. In ambito Esercito, Marina e Aeronautica si considerava unica la categoria dei graduati e militari di truppa, intendendosi per militari di truppa i soldati semplici e il personale assimilabile (avieri, allievi, comuni di 2^a classe), mentre per graduati di truppa ci si riferiva ai militari dal grado di caporale sino a quello di vertice dei ruoli in servizio permanente.

Proprio la previsione giuridica del servizio permanente anche per i militari di truppa ha indotto il legislatore, con la l. n. 53/1989, a eliminare per gli appartenenti ai ruoli iniziali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza (gli unici al tempo in servizio permanente) le espressioni «militare di truppa» e «servizio continuativo» (espressione utilizzata prima di quella attualmente in vigore di «servizio permanente») in tutte le norme riferite all'Arma dei carabinieri e alla Guardia di finanza (art. 2, co. 5, l. n. 53/1989)⁽²⁴⁾; attualmente quindi, in queste due organizzazioni militari gli unici qualificabili come militari di truppa sono gli allievi carabinieri o finanzieri, gli allievi ufficiali delle accademie e quelli in ferma prefissata e gli allievi marescialli in ferma. Viceversa analoghe modifiche lessicali non sono state introdotte nel momento in cui è stata creata - col d.lgs. n. 196/1995 - la categoria dei volontari in servizio permanente presso le altre Forze armate; tale categoria oggettivamente non ha molti punti in comune con quella dei militari di truppa (militari di leva o volontari in ferma), tanto è vero questo che proprio l'ulteriore categoria dei volontari in ferma prefissata - creata nel 2001 - riceve una disciplina normativa, in tema di reclutamento, stato giuridico e avanzamento, che presenta elementi di spiccata differenza rispetto a quella dei volontari in servizio permanente.

(24) - Cfr. Cons. St., sez. IV, 10 dicembre 2010 n. 8723, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 1435; sez. IV, 17 settembre 2009, n. 5545, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2009, 2092; per maggiori approfondimenti si rinvia al commento sub art. 1908 c.m.

In conclusione, in aderenza allo spirito del legislatore, espresso sin dalla l. n. 53/1989 e sotteso alle successive leggi di stato che hanno disciplinato i volontari in servizio permanente e quelli in ferma volontaria (anche in considerazione della sospensione della leva), e in attuazione dei principi di semplificazione e armonizzazione imposti dalla legge delega, l'art. 627, co. 1, c.m. separa la categoria dei graduati (che non fanno più parte della truppa) da quella dei militari di truppa in senso stretto.

III. L'art. 627, comma 2, nella nuova formulazione, oltre al testo originario, riproduce i commi 2 e 3 dell'art. 628 c.m., abrogati dal d.lgs. n. 94/2017. Scompare la denominazione "ufficiali subalterni" che comprendeva gli ufficiali con il grado di sottotenente e tenente e viene evidenziata la categoria degli ufficiali generali e ammiragli. Per il resto la categoria di vertice dell'ordinamento militare mantiene la sua tradizionale articolazione gerarchica⁽²⁵⁾.

In particolare, la categoria ha avuto una sua sistemazione giuridica omogenea con la legge 10 aprile 1954, n. 113, recante lo stato degli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, cui facevano riferimento anche gli ufficiali della Guardia di finanza, ai sensi dell'art. 1, della l. 15 dicembre 1959, n. 1089, recante lo stato e l'avanzamento degli ufficiali della Guardia di finanza⁽²⁶⁾.

Anche il sistema di avanzamento degli ufficiali è stato per molto tempo omogeneo, essendo stato disciplinato dall'unica legge in materia, la l. 12 novembre 1955, n. 1137, sostanzialmente superata da normative di settore (d. lg. 30 dicembre 1997, n. 490, d. lg. 5 ottobre 2000 n. 298 e d. lg. 19 marzo 2001, n. 69), emanate per le singole istituzioni militari, che componevano un quadro piuttosto complesso, ma non privo di punti di collegamento e istituti comuni. La materia del reclutamento, invece, ha sempre dato vita a normative specifiche che hanno avuto il primario obiettivo di selezionare gli aspiranti all'arruolamento, attraverso modelli professionali differenziati e adeguati alle singole esigenze istituzionali.

Per la successione e la corrispondenza dei grado degli ufficiali provvede l'art. 628 c.m.

IV. L'art. 627, comma 3 c.m., introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 94/2017, rappresenta la sintesi di un percorso organizzativo e normativo che ha connotato la categoria degli ufficiali, anche se per collocazione sistematica

(25) - Per un interessante inquadramento storico, anche se non più aggiornato, v. O. SEPE, *Ufficiali delle Forze armate*, in *ENC. GIUR. TRECCANI*, 1992, 582. V. anche S. TERRANOVA, *Il rapporto di pubblico impiego*, Milano, 1995, 399 ss.; G. GRASSO, *Militari (stato giuridico e trattamento economico)*, in *ENC. GIUR. TRECCANI*, 1990, 3.

(26) La l. n. 1089/1959, per quel che riguarda lo stato giuridico, contiene soltanto alcune norme speciali relative alle autorità che possono disporre l'inchiesta formale a carico degli ufficiali del Corpo (art. 2), alle incompatibilità per gli ufficiali in ausiliaria (art. 4), alla composizione dei consigli di disciplina (art. 5) e all'ipotesi di concorso disciplinare tra ufficiali della Guardia di finanza e ufficiali delle Forze armate (art. 6). L'art. 37, d.lgs. n. 69/2001, estende - inoltre - l'applicazione di alcune norme della l. n. 113/1954 (ora del codice militare), successivamente modificate, agli ufficiali della Guardia di finanza.

sarebbe stato più opportuno inserirlo nella parte relativa ai ruoli (libro IV, titolo IV c.m.), anziché nell'articolo che si riferisce alle categorie gerarchiche dove sono contemplati anche gli ufficiali che non hanno un vero e proprio sviluppo di carriera, come gli ufficiali ausiliari, di cui all'art. 937 c.m.

Gli ufficiali, da sempre, costituiscono la categoria di vertice del personale dell'ordinamento militare, essi sono l'elemento direttivo e dirigenziale delle Forze armate (la cui funzione tipica è l'esercizio del comando), al quale vengono anche demandate, con funzioni di complementarità, attribuzioni direttive in campo tecnico, logistico e amministrativo⁽²⁷⁾.

L'attuale norma sottolinea come gli ufficiali siano preposti all'espletamento delle funzioni di direzione, comando, indirizzo, coordinamento e controllo sulle unità poste alle loro dipendenze. L'espressa previsione dello sviluppo dirigenziale della carriera degli ufficiali deve essere integrata con le nuove norme di inquadramento economico, sempre recate dal d.lgs. n. 94/2017 che distinguono nettamente tra:

- il personale militare fino al grado di capitano, come recita la rubrica del titolo IV del libro VI c.m.;
- gli ufficiali generali e superiori, come recita la rubrica del titolo V del libro VI c.m.

In sintesi, se la carriera degli ufficiali ha uno sviluppo dirigenziale, le relative funzioni con un adeguato trattamento economico sono svolte dagli ufficiali generali e superiori, cioè gli ufficiali dal grado di maggiore e corrispondenti sino a quello apicale della rispettiva carriera. Gli aspetti di dettaglio, relativi ai compiti, vengono specificati negli artt. 838 c.m., per gli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, e negli artt. 844, 845 e 846 c.m., per gli ufficiali dell'Arma dei carabinieri. D'altra parte, il ruolo e le funzioni dell'ufficiale si desumono anche dalla complessiva normativa militare, con particolare riferimento a quella disciplinare, dove rilevano peculiari incarichi demandati agli ufficiali come, per esempio, quelli di comandante di corpo o di comandante di reparto⁽²⁸⁾.

La positiva formulazione delle funzioni di comando, di livello dirigenziale e di livello direttivo, che competono agli ufficiali in quanto personale di vertice dell'ordinamento militare, sono ormai ricavabili dal contesto normativo e non rappresentano più un principio di organizzazione, implicito per le strutture militare. Dal punto di vista storico, il capitolo sulle funzioni dirigenziali nasce da lontano e precisamente - per la prima volta - con l. 10 dicembre 1973, n. 804, con la quale la carriera degli ufficiali risulta articolata in due tronconi, mantenendo però la sua continuità: un primo direttivo, dal grado di sottotenente a quello di tenente colonnello e un secondo dirigenziale, dal

(27) Per tutti, G. LANDI, *Ufficiali e sottufficiali*, in *NOV. DIG. IT.*, 1975, 1034. Inoltre, sulla presenza di professionalità diverse all'interno della categoria degli ufficiali, v. A. BALDANZA, *La difesa*, in S. CASSESE, *Trattato cit.*, 211; A. BALDANZA, *Ruoli e posizioni di stato*, in V. POLI, V. TENORE, *L'ordinamento militare*, II, Milano, 2006, 162 ss.

(28) V. F. BASSETTA, *Forze armate e polizia*, in F. CARINCI, V. TENORE, *Il pubblico impiego non privatizzato*, II, Milano, 2007, 40 ss.

grado di colonnello a quello di generale. L'aspetto dirigenziale, che attiene al rapporto di impiego, è stato ulteriormente complicato dalle innovazioni introdotte dalla l. 1° aprile 1981, n. 121, con riguardo agli ufficiali delle Forze di polizia a ordinamento militare, per i quali il trattamento economico dirigenziale prescindeva dal raggiungimento di un determinato grado e scattava automaticamente a seguito della maturazione di una prestabilita anzianità di servizio da ufficiale⁽²⁹⁾.

Gli effetti di sperequazione economica della normativa sono stati corretti nel tempo con gli istituti di omogeneizzazione stipendiale, tra i quali, quello recato dall'art. 5, l. 8 agosto 1990, n. 231. La dirigenza militare, come del resto tutta la materia relativa al personale militare, è esplicitamente sottratta al processo di riforma e di «privatizzazione» del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni, ai sensi del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, il quale stabilisce all'art. 15, che nelle amministrazioni pubbliche la dirigenza è articolata nelle due fasce dei ruoli di cui all'art. 23, mentre restano salve le particolari disposizioni concernenti le carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. A questo punto è necessaria qualche considerazione sulle funzioni di direzione, comando, indirizzo, coordinamento e controllo, indicate dalla norma come caratterizzanti i compiti dirigenziali degli ufficiali. Per una corretta individuazione di queste funzioni non si può operare semplicemente per analogia con quelle contemplate negli artt. 16 e 17 d.lgs. n. 165/2001, ma è necessario operare un'ampia ricognizione dei testi normativi pertinenti, il codice e il regolamento militari, per ricostruire le funzioni dirigenziali tipiche di questo ordinamento:

- la direzione indica un'attività di gestione con alto contenuto tecnico o amministrativo che si estrinseca nell'organizzazione e nella sovrintendenza del funzionamento di servizi, uffici complessi, organi tecnici (stabilimenti, arsenali, strutture logistiche, istituti). Per servizi si intende un complesso di organi, personale, mezzi, infrastrutture deputati al funzionamento di un'attività di supporto o comunque complementare (servizio sanitario; servizio amministrativo; servizio di commissariato; servizio fari e segnalamento marittimo; servizio idrografico; servizio di assistenza al volo; servizio meteorologico). Per l'Arma dei carabinieri, si intende anche l'attività di organizzazione e sovrintendenza dello svolgimento del servizio istituzionale da parte degli alti comandi e grandi unità (per alcune delle quali si parla anche di alta direzione). Il servizio istituzionale dell'Arma dei carabinieri, riguardando soprattutto attività di pubblica sicurezza, di polizia giu-

(29) - Sulla dirigenza militare, v. G. LANDI, *Ufficiali e sottufficiali*, in *NOV. DIG. IT. - APP.*, 1987, 957. Norme di omogeneizzazione stipendiale sono state emanate per superare le differenze di trattamento economico, con riguardo al trattamento dirigenziale, tra ufficiali delle Forze armate e ufficiali delle Forze di polizia a ordinamento militare. In particolare bisogna far riferimento alla l. 8 agosto 1990, n. 231 (disposizioni in materia di trattamento economico del personale militare) e alla l. 30 dicembre 2002, n. 295 (disposizioni in materia di armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate con quello delle Forze di polizia). Attualmente, tutta la materia è disciplinata nel libro VI c.m.

- diziaria e di polizia amministrativa, è disciplinato da una fitta trama di norme di legge che prevedono precisi presupposti, dettagliate modalità di attuazione, attività esecutiva esattamente individuata. Per uffici complessi si intendono organi amministrativi composti da uffici semplici (direzioni generali, direzioni, divisioni, reparti, uffici generali, uffici di stati maggiori). Inoltre, la direzione è riferita anche all'attività di organizzazione e sovrintendenza di alcune operazioni militari interforze alle quali sono preposti il Comando di vertice operativo interforze o l'Aeronautica militare (direzione della difesa aerea e dell'impiego degli elicotteri di più Forze armate);
- il comando è la funzione tipica delle autorità militari preposte e si esercita lungo tutta la scala gerarchica, in base ai diversi livelli ordinativi. Il comando è l'attività di guida (mediante emanazione di ordini, di consegne o di qualsiasi disposizione di servizio od operativa) e di governo (del personale e delle risorse strumentali, finanziarie e infrastrutturali) di comandi, enti, unità, reparti, che può interessare tutti i settori delle attività militari: addestrative, ordinarie, operative, logistiche, tecniche e amministrative. È una funzione complessa e multiforme che richiede competenza, capacità ed esperienza direttamente proporzionali al crescente livello ordinativo;
 - l'indirizzo è l'attività con la quale si traccia una linea di condotta che le unità dipendenti devono osservare. Rispetto all'attività di comando, che si sostanzia in attività prescrittive di varia intensità, l'indirizzo consente un ampio margine di discrezionalità nelle scelte concrete da parte dell'unità che deve seguire la linea tracciata. L'indirizzo può sostanziarsi in direttive, circolari, disposizioni varie e atti amministrativi generali che non hanno un contenuto particolarmente incisivo;
 - il coordinamento in ambito militare è soprattutto operativo e non propriamente amministrativo. In un ordinamento dove vige il principio di gerarchia, coordinare è principalmente condurre le varie articolazioni di un'organizzazione complessa verso un obiettivo comune. La particolarità, la complessità e la finalizzazione a determinati compiti istituzionali di comandi, unità, reparti, enti, uffici, servizi comportano un'attività gestionale multilivello e intersettoriale che postula una costante *reductio ad unitatem* per raggiungere gli obiettivi prefissati. In questo il coordinamento è letteralmente, dal punto di vista operativo, un ordinare insieme per il raggiungimento di un fine comune;
 - il controllo in ambito militare si intende secondo diverse accezioni. Fermo restando il sistema dei controlli interni comune a tutte le pubbliche amministrazioni (controllo strategico; controllo di regolarità amministrativo-contabile; controllo di gestione; valutazione della dirigenza, che non riguarda i dirigenti militari), dobbiamo considerare il controllo nell'ambito delle relazioni di comando e controllo (controllo operativo e controllo tattico), che attiene alla dottrina d'impiego delle forze, il controllo organico e il controllo disciplinare. Il controllo organico è proprio dei responsabili di unità complesse che hanno alle dipendenze comandi, unità, reparti, enti, uffici, servizi, di cui devono verificare il corretto funzionamento e la capacità di svolgere i compiti assegnati. Il

controllo disciplinare è proprio di ogni superiore in grado nei confronti degli altri militari, con particolare riguardo alle competenze del comandante di reparto e del comandante di corpo, autorità dotate nel particolare settore di incisiva potestà sanzionatoria.

V. L'art. 627, comma 4 c.m. riproduce il testo previgente, specificando che la categoria dei sottufficiali comprende sia i militari appartenenti ai ruoli dei marescialli (ispettori, per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza), dal grado di maresciallo a quello di luogotenente e gradi corrispondenti, sia gli appartenenti al ruolo dei sergenti (sovrintendenti, per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza), dal grado di sergente a quello di sergente maggiore capo e gradi corrispondenti⁽³⁰⁾.

La categoria dei sottufficiali ha assunto l'attuale configurazione solo in epoca relativamente recente, attraverso l'enucleazione dalla truppa di quei graduati che nel tempo erano diventati i più stretti collaboratori degli ufficiali: i sergenti⁽³¹⁾.

Il sottufficiale rappresenta lo stadio evolutivo degli ordinamenti militari e dello sviluppo tecnologico delle Forze armate, acquisendo sempre più una propria configurazione tecnico-militare, tradotta nel tempo in specifici strumenti normativi di riconoscimento e valorizzazione della categoria⁽³²⁾.

Elemento caratterizzante la categoria, non a caso sempre più orientata verso quella degli ufficiali, è stato l'articolazione della carriera in un numero consistente di gradi gerarchici che, nel regolamento di disciplina militare del 1986, erano ben 6, per arrivare agli attuali 8.

La frammentazione della categoria, meglio ancora lo sdoppiamento della categoria in due diversi ruoli sovrapposti e contigui (marescialli/ispettori e sergenti/sovrintendenti), differenti per funzioni e sviluppo di carriera, ha messo in discussione la stessa idea di un'unica categoria intermedia tra ufficiali e le altre categorie di militari. L'impostazione, seppur meritevole di attenzione sotto molteplici profili, non può considerarsi del tutto soddisfacente perché non tiene conto dei numerosi punti di contatto tra i due ruoli che fanno entrambi riferimento all'unica categoria dei sottufficiali.

All'interno dei ruoli poi le funzioni cambiano sensibilmente, a secondo che il sottufficiale abbia o meno qualifiche di polizia giudiziaria⁽³³⁾, di pubblica

(30) Il mancato riferimento ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti deve essere considerato soltanto una mera dimenticanza del legislatore, in quanto nel testo del novellato art. 627 c.m. è evidente il riferimento anche a quei ruoli. Si veda anche la relazione illustrativa del d.lgs. 94/2017, pagg. 1 ss.

(31) Per un primo inquadramento della materia, v. S. SANGIORGIO, *Sottufficiali*, in *ENC. DIR.*, 1990, 198; G. GRASSO, *Militari*, cit., 5; S. TERRANOVA, *Il rapporto di pubblico impiego*, cit., 412 ss.; R. JUSO, *Sottufficiale*, in *DIG. PUBBL.*, 1999, 392; A. BALDANZA, *Ruoli e posizioni di stato*, cit., 200 ss.

(32) - V. F. BASSETTA, *Forze armate*, cit., 59 ss.

(33) Funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria vengono svolte, ai sensi dell'art. 839, co. 3, e 840, co. 2, dagli appartenenti al ruolo marescialli e dei sergenti della categoria "nocchieri di porto" del Corpo delle capitanerie di porto della Marina militare, in relazio-

sicurezza⁽³⁴⁾ o di polizia tributaria⁽³⁵⁾, poiché i compiti sono necessariamente calibrati alle specifiche esigenze istituzionali.

VI. L'art. 627, comma 5 c.m., introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 94/2017, stabilisce che la carriera del ruolo dei marescialli/ispettori, preposti a funzioni di comando, coordinamento e controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, è caratterizzata da uno sviluppo direttivo⁽³⁶⁾. Anche qui, la norma avrebbe trovato più opportuna collocazione sistematica nella parte relativa ai ruoli (libro IV, titolo IV c.m.), anziché nell'articolo che si riferisce alle categorie gerarchiche dove sono contemplati anche i sottufficiali che non hanno un vero e proprio sviluppo di carriera, come i marescialli in ferma o di complemento. La norma, poi, deve essere messa in correlazione con gli artt. 839 c.m., per gli appartenenti al ruolo dei marescialli, e 848 c.m., per gli appartenenti al ruolo degli ispettori, norme che dettagliano le funzioni attribuite agli appartenenti al ruolo.

In tema di funzioni, quindi, dobbiamo distinguere necessariamente i ruoli dei marescialli/ispettori dai ruoli dei sergenti/sovrintendenti, per il diverso livello di professionalità richiesto.

L'art. 627, co. 5, secondo periodo, c.m., inoltre, stabilisce che ai militari che rivestono il grado apicale del ruolo dei marescialli/ispettori può essere attribuita la qualifica, di cui all'articolo 629, co. 2, lettera b) c.m., di primo luogotenente, per gli appartenenti al ruolo dei marescialli, o di carica speciale, per gli appartenenti al ruolo degli ispettori, la quale comporta l'assunzione di attribuzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo di appartenenza e all'anzianità posseduta.

VII. L'art. 627, comma 6 c.m., introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 94/2017, stabilisce che la carriera del ruolo dei sergenti/sovrintendenti, preposti a funzioni di controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, nonché al comando di unità di tipo elementare, ha carattere esecutivo. Anche qui, vanno fatte le stesse considerazioni sulla collocazione sistematica di una

ne soprattutto alle norme del codice della navigazione, dagli appartenenti al ruolo degli ispettori e dei sovrintendenti dell'Arma dei carabinieri, ai sensi degli artt. 178, co. 1, 848, co. 1, e 849, co. 1 c.m., e dagli appartenenti al ruolo degli ispettori e dei sovrintendenti della Guardia di finanza.

- (34) Hanno la qualifica di agenti di pubblica sicurezza, ai sensi degli artt. 179, 848, co. 1, e 849, co. 1 c.m., gli appartenenti al ruolo degli ispettori e dei sovrintendenti dell'Arma dei carabinieri e, ai sensi dell'art. 34, comma 1, d.lgs. n. 199/1995, gli appartenenti al ruolo degli ispettori della Guardia di finanza.
- (35) Hanno la qualifica di ufficiali di polizia tributaria con l'assolvimento, in via prioritaria, di funzioni di polizia tributaria, con particolare riguardo all'attività di ricerca e di constatazione delle violazioni tributarie, finanziarie ed economiche, ai sensi dell'art. 34, commi 1 e 2, lett. b), d.lgs. n. 199/1995, gli appartenenti al ruolo ispettori della Guardia di finanza.
- (36) La carriera direttiva era propria dell'ordinamento degli impiegati civili dello Stato, ai sensi del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e si sviluppava dalla qualifica iniziale di consigliere di 3^a classe sino alla qualifica di direttore di divisione aggiunto. In particolare, gli artt. 154, 158 e 159 d.P.R. n. 3/1957, contemplavano le attribuzioni - rispettivamente - del personale direttivo, del direttore di sezione e dei consiglieri.

norma che contempla uno sviluppo di carriera, all'interno di un articolo che dovrebbe occuparsi solo di inquadramento gerarchico. La discontinuità con il ruolo dei marescialli /ispettori è ben marcata, nel momento in cui si fa riferimento a una carriera di carattere esecutivo, differente da quella a carattere direttivo⁽³⁷⁾. La norma, poi, deve essere messa in correlazione con gli artt. 840 c.m., per gli appartenenti al ruolo dei sergenti, e 849 c.m., per gli appartenenti al ruolo degli ispettori, norme che dettagliano le funzioni attribuite agli appartenenti al ruolo.

L'art. 627, co. 6, secondo periodo, c.m., inoltre, stabilisce che ai militari che rivestono il grado apicale del ruolo dei sergenti/sovrintendenti può essere attribuita la qualifica, di cui all'articolo 629, comma 2, lettera a), di qualifica speciale, che comporta l'assunzione di attribuzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo di appartenenza e all'anzianità posseduta.

VIII. L'art. 627, comma 7 c.m. che in parte riproduce il testo previgente e in parte recepisce la nuova regolamentazione, introdotta dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 94/2017, stabilisce che la categoria dei graduati comprende i militari appartenenti al ruolo dei volontari in servizio permanente (appuntati e carabinieri e appuntati e finanziari⁽³⁸⁾), che rivestono i gradi da primo caporal maggiore sino a caporal maggiore capo scelto e gradi corrispondenti. La carriera del ruolo dei volontari in servizio permanente ha carattere esecutivo. Anche qui suscita le medesime perplessità sistematiche il riferimento alla carriera.

L'art. 627, co. 7, secondo periodo, c.m. stabilisce che ai militari che rivestono il grado apicale del ruolo dei volontari in servizio permanente può essere attribuita la qualifica di cui all'articolo 1306, co. 1-*bis* c.m. di qualifica speciale, che comporta l'assunzione di attribuzioni di particolare rilievo in relazione al ruolo di appartenenza e all'anzianità posseduta. Per un difetto di coordinamento normativo, manca il rinvio all'art. 1310, co. 1-*bis* c.m., che prevede l'eventuale attribuzione della qualifica speciale agli appuntati scelti che, in quanto appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri, rientrano indubbiamente nella categoria gerarchica dei graduati. A questo punto, onde fugare qualsiasi dubbio, è opportuna qualche notazione sugli appartenenti ai ruoli iniziali delle Forze di polizia a ordinamento militare (Arma dei carabinieri e Corpo della Guardia di finanza).

(37) Anche la carriera esecutiva era propria dell'ordinamento degli impiegati civili dello Stato, ai sensi del d.P.R. n. 3/1957, e si sviluppava dalla qualifica iniziale di applicato aggiunto ad archivista capo. L'art. 181, d.P.R. n. 3/1957, contemplava le attribuzioni del personale delle carriere esecutive.

(38) Qui la mera dimenticanza del riferimento ai ruoli degli appuntati e carabinieri e degli appuntati e finanziari assume la rilevanza di difetto di coordinamento normativo. È evidente che gli appartenenti ai ruoli iniziali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza appartengano alla categoria gerarchica dei graduati, in base alla loro collocazione sistematica all'interno del codice. La questione è che l'art. 627, co. 7 c.m. anche in relazione all'attribuzione di una qualifica al grado apicale del ruolo non rinvia ad analoga qualifica degli appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri. Si veda anche la relazione illustrativa del d.lgs. 94/2017, p. 1 ss.

Le vicende relative ai militari dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza sono essenzialmente legate al ruolo, alle funzioni e all'ordinamento di questi peculiari corpi militari di polizia. Essi solo parzialmente hanno subito i condizionamenti derivanti dai sistemi di reclutamento e dal modello organizzativo prescelto per le Forze armate⁽³⁹⁾.

Per il personale dell'Arma la normativa di reclutamento, stato giuridico e avanzamento è stata parzialmente comune con quella del personale delle altre Forze armate (ciò vale, sino a un certo punto, soprattutto per il personale ufficiali e sottufficiali)⁽⁴⁰⁾.

Sin dalla fondazione, però, alcuni aspetti, relativi soprattutto al reclutamento sono stati disciplinati con provvedimenti normativi ad hoc, tra i quali spiccano il Regolamento organico per l'Arma dei carabinieri, l'ultimo dei quali, ancora parzialmente vigente, è stato approvato con r.d. 14 giugno 1934, n. 1169. Le vicende successive ripercorrono un itinerario simile a quello dei militari della Guardia di finanza:

- dalla prima legge organica sul rapporto di impiego (inizialmente definito «servizio continuativo» e, successivamente, ai sensi dell'art. 2, co. 5. l. n. 53/1989, denominato «servizio permanente») dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri, cioè l. n. 1168/1961, recante norme sullo stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri, che mutua istituti giuridici e soluzioni applicative già previste per le altre categorie di personale dell'Arma dei carabinieri;
- quindi, aggiornamento della predetta normativa con l.n. 53/1989, che, ai sensi dell'art. 2, co. 5, cambia la denominazione dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri in «personale appartenente al ruolo appuntati e carabinieri», e segna un decisivo passo avanti nella stabilizzazione del ruolo;
- infine, il d.lgs. 12 maggio 1995, n. 198, che reca modifiche alle norme di reclutamento, stato giuridico e avanzamento di tutto il personale non direttivo e non dirigente dell'Arma dei carabinieri, costituendo, sino al codice militare, la legge fondamentale in queste materie, con le modifiche e le integrazioni apportate dal d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 83.

Questo quadro normativo così articolato costituisce certamente fattore di differenziazione in materia di stato giuridico e rapporto di impiego tra personale volontario delle Forze armate e personale appartenente ai ruoli iniziali delle Forze di polizia a ordinamento militare. La stessa precoce formulazione di una completa normativa nel settore per gli appartenenti ai gradi iniziali dei corpi militari di polizia, rispetto all'attuale previsione legislativa per i volontari delle Forze armate, ha conferito a quei provvedimenti di legge una particolare forza trainante e il valore di norme di riferimento per tutta la categoria degli appartenenti ai ruoli iniziali.

(39) V. F. BASSETTA, *Forze armate*, cit., 82 ss.; A. BALDANZA, *Ruoli e posizioni di stato*, cit., 211 ss.

(40) In generale sul personale dei gradi iniziali dell'Arma dei carabinieri, v. R. JANNOTTA, *Carabinieri*, in *DIG. PUBBL.*, 1987, 491.

Vicende in parte analoghe a quelle degli appuntati e carabinieri riguardano il personale appartenente al ruolo appuntati e finanziari, con le peculiarità dovute alla particolare posizione ordinativa del Corpo della Guardia di finanza. In particolare il Corpo della Guardia di finanza, seppur composto da militari, quindi da appartenenti alle Forze armate dello Stato, non è mai stato considerato una Forza armata in senso tecnico-militare, né tanto meno in senso giuridico-amministrativo, anche se rientra nel più ampio concetto di Forze armate in senso lato, ormai ristretto a ben determinati corpi militari dello Stato⁽⁴¹⁾.

Il Corpo in questione, per la sua particolare dipendenza gerarchico-amministrativa (Ministero dell'economia e delle finanze), per i suoi compiti specialistici di polizia, soprattutto nel settore della polizia tributaria, ha ricevuto sempre una regolamentazione legislativa ad hoc, anche in materia di personale. In questo contesto, anche i militari di truppa del Corpo che, ai sensi dell'art. 2, co. 5, l. n. 53/1989, non sono più denominati in questo modo ma «personale appartenente al ruolo appuntati e finanziari», hanno una propria organica regolamentazione in materia di reclutamento, stato giuridico e avanzamento.

In particolare, la normativa di riferimento era integralmente contenuta nel Regolamento organico per la Regia Guardia di finanza, approvato con r.d. 3 gennaio 1926, n. 126, con il quale, tra l'altro, venivano disciplinati: il reclutamento, le ferme e le rafferme, l'avanzamento, il passaggio ad altri servizi e a impieghi civili, la cessazione dal servizio nel Corpo, i collocamenti a riposo e in riforma, la disciplina, con le connesse mancanze e punizioni disciplinari, e le licenze. Il primo organico provvedimento di legge, con il quale viene superata in un certo qual modo la sostanziale precarietà del rapporto di servizio con l'amministrazione di appartenenza da parte dei militari del Corpo e con cui viene introdotto il servizio continuativo (che, in seguito, sempre ai sensi dell'art. 2, co. 5, l. n. 53/1989, verrà denominato «servizio permanente»), è rappresentato dalla legge 3 agosto 1961, n. 833, recante appunto lo stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza. La l. n. 833/1961, tuttora vigente (pur con le importanti integrazioni apportate dalla l. n. 53/1989, che reca appunto modifiche alle norme sullo stato giuridico e sull'avanzamento, tra gli altri, dei militari della Guardia di finanza), segna un importante passo avanti nella graduale evoluzione, nel segno dell'omogeneità, delle normative in materia di stato giuridico e rapporto di impiego, quindi il progressivo avvicinamento di quella dei militari del Corpo a quelle delle altre categorie, con speciale riferimento a quella dei sottufficiali. In effetti, la successiva importante disciplina legislativa in merito, il d.lgs. 12 maggio 1995, n.

(41) È importante tener presente, però, che ai fini dell'applicazione della legge penale militare sono considerati militari gli appartenenti all'Esercito (al tempo comprensivo dell'Arma dei carabinieri), alla Marina, all'Aeronautica e alla Guardia di finanza (art. 2, 1° comma, lett. a), c.p.m.p.), mentre sotto la denominazione di forze armate si comprendono le predette forze militari dello Stato (art. 2, 1° comma, lett. b), c.p.m.p.).

1999, tratta di tutto il personale non direttivo e non dirigente del Corpo, nel tentativo proprio di sostituire al concetto di categorie differenziate di militari, quello di diversità dei ruoli, come risulta in modo ancor più chiaro dall'intervento legislativo operato con d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 67, integrativo e correttivo del precedente del 1995, con il quale viene significativamente abrogato l'art. 15, co. 1, d.lgs. n. 199/1995⁽⁴²⁾.

IX. L'art. 627, comma 8 c.m., riproduce integralmente il testo previgente e stabilisce che la categoria dei militari di truppa comprende i militari di leva, i volontari in ferma prefissata, gli allievi carabinieri, gli allievi finanzieri, gli allievi delle scuole militari, gli allievi marescialli in ferma, gli allievi ufficiali in ferma prefissata e gli allievi ufficiali delle accademie militari.

I militari di truppa hanno da sempre costituito la categoria base di tutto il personale militare, la cui regolamentazione giuridica è strettamente connessa con il sistema di reclutamento adottato (obbligatorio o volontario) e con il tipo di modello organizzativo militare prescelto⁽⁴³⁾.

Lo strumento militare interamente professionale, prefigurato dalla l. 14 novembre 2000, n. 331 presuppone una componente di militari di truppa completamente volontaria⁽⁴⁴⁾.

In questo contesto i volontari costituiscono una categoria recente, anche se nelle Forze armate forme di volontariato a livello di truppa sono sempre esistite, almeno nella modalità di ferme volontarie di diversa durata e contenuto. Per il sistema militare italiano (a differenza, per esempio, dei Paesi anglosassoni) uno strumento militare completamente professionale è una novità assoluta. Dobbiamo, comunque, rilevare che il primo tentativo di costituire una stabile categoria di volontari di truppa si ha con la l. 24 dicembre 1986, n. 958, che prevedeva la ferma di leva prolungata. La posizione giuridica dei volontari in ferma prolungata era però insufficiente per garantire un rapporto di servizio, ancorché temporaneo, capace di assicurare un'alimentazione significativa della categoria, con arruolamenti costanti e consistenti. A correggere la prima timida impostazione normativa dei volontari, che aveva per di più una pretesa di carattere generale, è intervenuta la l. 24 dicembre 1993, n. 537, che ha introdotto la categoria dei volontari di truppa in ferma breve, con maggiori garanzie giuridiche ed economiche. Successivamente, il d.lgs. n. 196/1995 ha disciplinato organicamente la materia, prevedendo un apposito ruolo e le due categorie dei volontari di truppa in ferma breve (e, eventualmente, in rafferma) e dei volontari di truppa in servizio permanente. A queste categorie si è aggiunta quella dei volontari in ferma annuale, creata dal d. l. 21 aprile 1999, n. 110, conv., con modificazioni, dalla l. 18 giugno 1999, n.

(42) L'articolo parlava di sottufficiali, intendendo una particolare categoria di appartenenti al Corpo della Guardia di finanza, suddivisi in due ruoli gerarchicamente ordinati (ispettori e sovrintendenti).

(43) V. F. BASSETTA, *Forze armate*, cit., 75 ss.

(44) Per sommari cenni introduttivi sui volontari di truppa, v. A. MONTEROSSO, *Servizio militare*, in *DIG. PUBBL.*, 1999, 108.

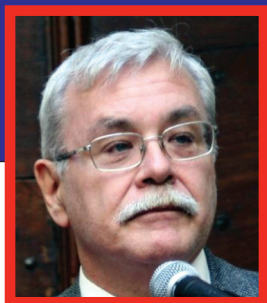
186. Infine, sono intervenuti, prima il d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, poi la l. 23 agosto 2004, n. 226, che hanno apportato una definitiva sistemazione dei volontari in servizio temporaneo, prevedendo le categorie dei volontari di truppa in ferma prefissata e in rafferma.

I militari di truppa sono disciplinati:

X. L'art. 627, comma 9 c.m., introdotto dall'art. 1, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 94/2017, stabilisce che le carriere del personale militare sono disciplinate esclusivamente dal codice. La norma va posta in correlazione con l'art. 625, co. 1 c.m. e rappresenta un difetto di coordinamento sistematico sia per ridondanza sia per collocazione sistematica. Rispetto all'art. 625, co. 1, c.m., l'art. 627, co. 9 c.m. contiene in più l'avverbio "esclusivamente" che evidenzia con maggior forza il principio di autosufficienza dell'ordinamento militare, già espresso dalla giurisprudenza in relazione alla prima norma. Si possono replicare le considerazioni già formulate per l'art. 625, co. 1 c.m., per le quali al personale militare non si applicano gli istituti ivi previsti per il personale del pubblico impiego privatizzato, considerando anche gli artt. 3, co. 1, 6, co. 5, 15, co. 1, 19, co. 11 e 12, 21, co. 3, 23-*bis*, co. 9, e 28, co. 8, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Perplessità suscita l'aver voluto riportare, in una norma che dovrebbe riguardare esclusivamente l'inquadramento gerarchico del personale militare, il riferimento alle carriere del medesimo personale, più compiutamente disciplinati nei titoli IV e V del libro IV c.m.



TRIBUNA DI STORIA MILITARE



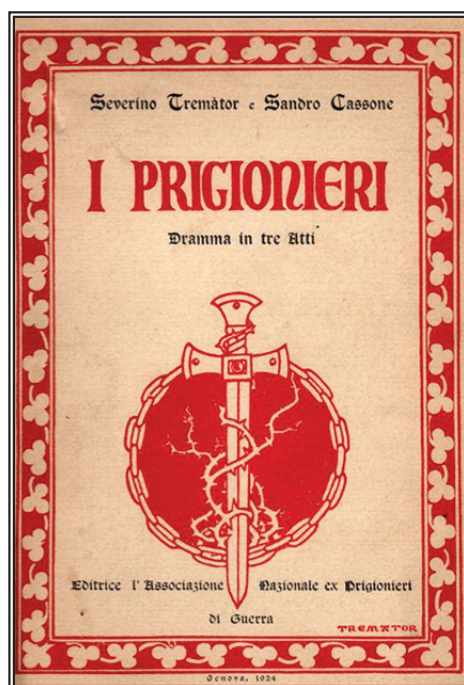
Prof. Virgilio ILARI

Presidente della Società Italiana di Storia Militare

Nota bibliografica sulla prigionia durante la Grande guerra

Le norme internazionali sulla condizione giuridica e i diritti dei prigionieri di guerra e degli internati civili sancite dal capitolo II dell'Annesso IV (Norme pattizie e consuetudinarie della guerra terrestre) alla Convenzione dell'Aia del 1907, firmate da tutte le nazioni belligeranti nella grande guerra tranne la Turchia, si rivelarono insufficienti rispetto all'enorme quantità di prigionieri e internati e alle terribili conseguenze socio-sanitarie della guerra economica reciproca (blocco navale a distanza da parte dell'Intesa e guerra sottomarina senza restrizioni da parte degli Imperi Centrali). Proprio l'esperienza della grande guerra condusse nel 1929 alla Convenzione di Ginevra sui prigionieri di guerra (non firmata dall'Unione Sovietica), successivamente aggiornata con la Terza convenzione di Ginevra del 1949⁽¹⁾.

Va sottolineato che gli Imperi Centrali rispettarono l'obbligo, sancito dall'art. 7 della Convenzione, di assicurare



(1) V. IRIS RACHAMIMOV, *Military captivity in two world wars: legal frameworks and camp regimes*, in ROGER CHICKERING, DENNIS SHOWALTER and HANS VAN DE VEN (Eds.), *The Cambridge History of War, IV: War and the Modern World*, Cambridge U. P., 2012, pagg. 214-235.

ai prigionieri le stesse razioni alimentari accordate alle proprie truppe, superiori rispetto a quelle riservate ai civili. Pertanto gli Imperi Centrali ebbero 1,7 milioni di vittime civili, mentre fra i prigionieri detenuti in Germania si registrò il minor numero di decessi, appena un ventesimo del totale⁽²⁾.

Il tasso più elevato di decessi (oltre un quarto) si registrò invece fra i prigionieri presi dai russi, non solo per le epidemie di vaiolo e di tifo scoppiate in Siberia, ma anche in conseguenza della discriminazione razziale decisa dalla Stavka, che privilegiava i prigionieri slavi e alsaziani e penalizzava magiari, tedeschi ed ebrei: anche i turchi privilegiavano i prigionieri indiani e russi di religione musulmana. Heather Jones stima in 9-10 milioni i prigionieri della grande guerra, pari a un decimo dei mobilitati⁽³⁾.

Il numero maggiore, 2,9 milioni (2,1 austro-ungarici, 0,8 tedeschi e 0,07 turchi) fu catturato dai russi⁽⁴⁾. Segue la Germania, che al 10 ottobre 1918 aveva catturato complessivamente 2.526.922 prigionieri⁽⁵⁾, contro 720.000 tedeschi e



(2) MARK SPOERER, *The mortality of Allied prisoners of war and Belgian civilian deportees in German custody during the First World War. A reappraisal of the effects of forced labour*, Population Studies, 60/2, 2006, pagg. 121-136.

(3) HEATHER JONES, *A Missing Paradigm? Military Captivity and the Prisoner of War 1914-18*, in Matthew Stibbe (ed.), *Captivity, Forced Labour and Forced Migration in Europe during the First World War*, New York, Routledge, 2009, pagg. 19-48.

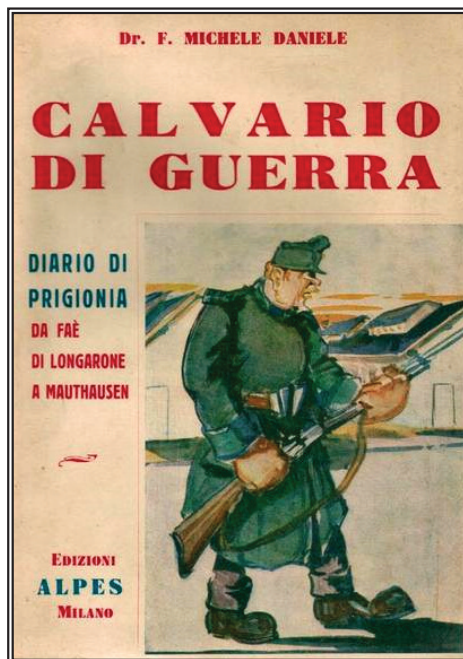
(4) KARL AUERBACH, *Die russischen Kriegsgefangenen in Deutschland (von August 1914 bis zum Beginn der Grossen Sozialistischen Oktoberrevolution)*, Thesis, Pädagogische Hochschule Potsdam, 1973. GEORG WÜRZER, *Die Kriegsgefangenen der Mittelmächte in Rußland im Ersten Weltkrieg*, Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Philosophie in der Geschichtswissenschaftlichen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen vorgelegt, aus Ebingen/Donau, 2000. ALAN RACHAMIMOV, *POWs and the Great War. Captivity on the Eastern Front*, Oxford et al. 2002; REINHARD NACHTIGAL, *Kriegsgefangenschaft an der Ostfront, 1914 bis 1918*, Frankfurt am Main 2005. OKSANA S. NAGORNAJA, *Drugoj voennyj opyt. Rossijskie voennoplennyye Pervoj mirovoj vojny v Germanii (1914-1922)* [Eine andere Kriegserfahrung. Russländische Kriegsgefangene im Ersten Weltkrieg in Deutschland (1914-1922)], Moscow 2010.

(5) 1,434,529 russi, 535,411 francesi, 185,329 inglesi, 147,986 romeni, 133,287 italiani, 46,019 belgi, 28,746 serbi, 7,457 portoghesi, 2,457 americani, 107 giapponesi e 5 montenegrini.

austro-ungarici presi dall'Intesa e 48.000 dagli americani⁽⁶⁾.

I militari italiani catturati furono circa 600.000, quasi la metà presi durante la rotta di Caporetto. Quelli in mano tedesca erano ben 133.287, più fortunati dei 470.000 in mano austro-ungarica, sui quali gravò la maggior parte dei 100.000 decessi in cattività. È impressionante la differenza tra il tasso di mortalità della truppa (15%) e quello (2,8%) degli ufficiali (solo 550 su 19.500)⁽⁷⁾. Non contando i quasi 300.000 presi dopo l'armistizio, i prigionieri catturati dall'Italia durante il conflitto furono circa 180.000, di cui però ben 89.760 furono arruolati nelle «legioni» delle «nazioni oppresse» (cecoslovacchi, polacchi e romeni) e 12.238 liberati.

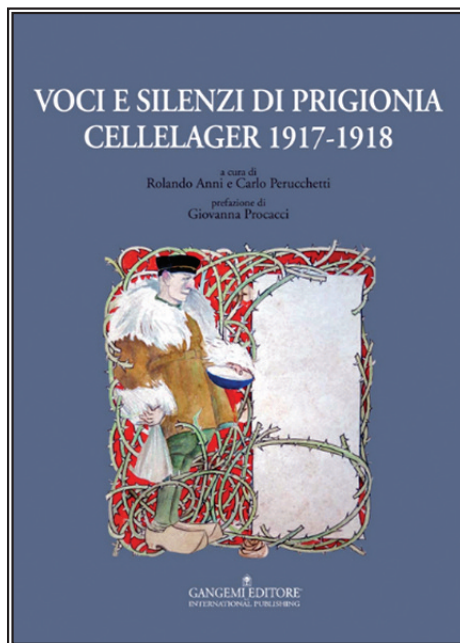
I restanti 79.978 (inclusi 1.965 ufficiali e aspiranti) furono ripartiti in 81 tra tendopoli, castelli, conventi, fortezze, coi maggiori concentramenti a Padula, Asinara, Avezzano e S. Maria Capua Vetere, e impiegati in lavori agricoli e pubblici. I decessi furono 18.049, con un tasso di mortalità del 10%. La prigionia di guerra e ancor più l'internamento di civili appartenenti a nazioni nemiche sono fra i temi rimossi dalla memoria collettiva e a lungo trascurati dalla stessa storiografia. Secondo Heather Jones *the first scholarly histories* risalgono ai primi anni Novanta⁽⁸⁾.



- (6) HEATHER JONES and UTA HINZ, «Prisoners of War (Germany)», *International Encyclopedia of the First World War*, 2017, online. UTA HINZ, *Gefangen im Großen Krieg. Kriegsgefangenschaft in Deutschland 1914-1921*, Essen, Klartext, 2006. Cfr. pure «World War I Prisoners of War in Germany», en-wikipedia, 2017.
- (7) Cimiteri di prigionieri di guerra italiani della grande guerra si trovano a Belgrado, Colonia, Grodig, Sankt Georgen am Steinfeld e Sankt Georgen am Ybbsfeld, Pecs, Milovice. V. il sito www.pietrigrandeguerra.it.
- (8) HEATHER JONES, «Prisoners of War», *International Encyclopedia of the First World War*, 2015, online. In generale, v. JOCHEN OLTMER (Hrsg), *Kriegsgefangene im Europa des Ersten Weltkrieges*, Paderborn, Schöningh, 2006. RAINER PÖPPINGHEGE, *Im Lager Unbesiegt. Deutsche, Englische und französische Kriegsgefangenen-Zeitungen im Ersten Weltkrieg*, Essen, Klartext, 2006. Tra i primi lavori, RICHARD BERRY SPEED, *Prisoners, Diplomats and the Great War. A Study in the Diplomacy of Captivity*, New York, Greenwood Press, 1990; GIOVANNA PROCACCI, *Soldati e prigionieri nella grande guerra*, Con una raccolta di lettere inedite, Editori Riuniti, Roma, 1993; ANNETTE BECKER, *Oubliés de la Grande Guerre. Humanitaire et culture de guerre, 1914-1918. Populations occupées, déportés civils, prisonniers de guerre*, Paris 1998. ODON ABBAL, *Soldats oubliés. Les prisonniers de guerre français*, Bez-et-Esparon, 2001.

In parte ciò è dipeso dalla difficoltà, solo col tempo gradualmente superata, di accedere alla sterminata documentazione della Croce Rossa Internazionale⁽⁹⁾ e del Vaticano⁽¹⁰⁾ e di reperire, catalogare, mettere a disposizione e studiare le testimonianze scritte (lettere, diari, memorie) e orali e delle fonti materiali (stampe, oggetti). Ma al fondo della rimozione c'è che si tratta di argomenti imbarazzanti per una serie di motivi, che vanno dalla vergogna per la cattura dei propri soldati, specialmente dopo rese e sbandamenti, alle accuse di violazioni delle convenzioni internazionali, e di veri e propri crimini di guerra, per il trattamento riservato ai prigionieri nemici.

Il trattamento dei prigionieri e degli internati italiani da parte degli Imperi Centrali fu oggetto del III dei sette volumi pubblicati nel 1919-1921 dalla Reale Commissione d'inchiesta sulle violazioni del diritto delle genti commesse dal nemico⁽¹¹⁾.

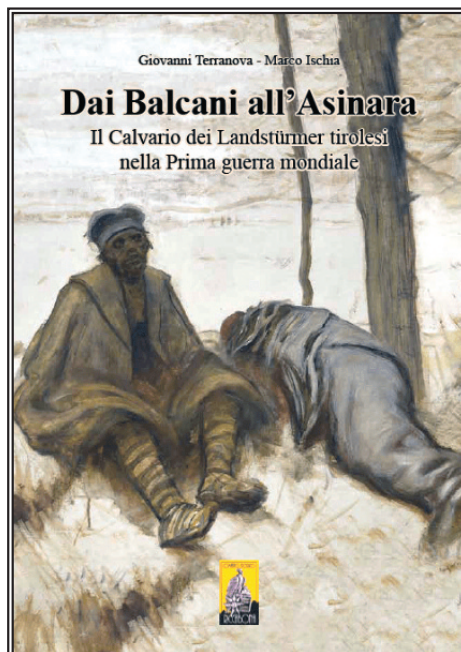


(9) Creata ad iniziativa del presidente della Croce Rossa Internazionale, lo svizzero Gustave Ador (1845-1928), il 12 ottobre 1914 entrò in funzione a Ginevra l'*International POW Agency*, alla quale aderirono tutti i paesi belligeranti, incaricata di censire tutti i prigionieri di guerra e assicurare i loro collegamenti con le famiglie. Con una capacità di registrazione di 5.000 posizioni al giorno, l'IPA redasse 4,805,000 fascicoli (cards) e consegnò 1,854,914 pacchi individuali e collettivi. L'archivio copre 400 metri lineari, di cui 20 di documenti generali sull'attività dell'IPA, 2.413 volumi (600 mila pagine di informazioni fornite dai belligeranti, liste di prigionieri, deceduti e ripatriati e rapporti delle ispezioni) e 5.119 indici con 6 milioni di fascicoli. Cfr. l'opuscolo *The International POW Agency. The ICRC in the World War One*, edito nel novembre 2007 a Ginevra dal *Musée International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge*. Oggi è possibile una ricerca nominativa *online* nel sito *Prisoners of the First World War, the ICRC Archives*, dove sono reperibili i rapporti sulle ispezioni dei delegati delle Potenze protettrici in vari campi di concentramento, l'elenco dettagliato di questi ultimi, oltre un centinaio di cartoline con foto scattate in campi francesi, britannici, italiani e tedeschi e resoconti e lettere a carattere generale. Carlo Alberto BIANCHI ROSSI, Damiano LEONETTI, Patrizia SALETTI (cur.), *La Croce Rossa per i prigionieri di guerra*, Gaspari, Udine, 2015.

(10) ALBERTO MONTICONE, *La croce e il filo spinato. Tra prigionieri e internati civili nella Grande Guerra 1914-1918. La missione umanitaria dei delegati religiosi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

(11) Istituita con D.L. 15 novembre 1918, n. 1711, era presieduta dal Primo presidente della Cassazione, poi ministro della giustizia (1919-20) sen. prof. Ludovico Mortara (1855-1937) e composta da 15 membri tra parlamentari e tecnici del Genio Militare e dei Lavori Pubblici. La Sottocommissione per i prigionieri era presieduta da Ferdinando de Monroy, principe di Pandolfina e di Belmonte (1864-1930). I volumi pubblicati dalla Commissione, per un totale

Com'è noto il primo tentativo postbellico di stabilire una giurisdizione internazionale sui crimini di guerra si esaurì coi simbolici processi di Lipsia (1921-27) a carico di 17 militari tedeschi di infimo grado⁽¹²⁾, e pure le recriminazioni italiane contro gli Imperi Centrali si spensero rapidamente, considerati i diffusi pregiudizi negativi, l'ostilità della stampa nazionalista, il silenzio di quella socialista e il disinteresse del governo italiano nei confronti dei propri soldati prigionieri in mano tedesca e austriaca⁽¹³⁾. Senza contare che il trattamento dei prigionieri austro-ungarici e tedeschi in mano italiana, come pure degli internati e dei civili delle province invase dalle forze italiane (in parte deportati



di quattromila pagine, sono Relazioni preliminari sui risultati dell'inchiesta fino al 31 marzo 1919, Vol. I, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1919 e altri sette pubblicati dalla Casa editrice d'arte Bestetti & Tuminelli, Milano-Roma, 1919-1921: I La partecipazione della Germania; Danni ai monumenti; II Mezzi illeciti di guerra; III, Trattamento dei prigionieri di guerra e degli internati politici; IV L'occupazione delle province invase; V Legislazione e amministrazione del nemico nelle province invase; VI Documenti raccolti nelle province invase; VII Sottoscrizione forzosa di prestiti di guerra nelle province redente.

- (12) Di cui sette per maltrattamenti di prigionieri francesi e inglesi (4 condannati a detenzione da 6 mesi a due anni, gli altri prosciolti). MARIO PISANI, *La grande guerra, i crimini di guerra e i processi di Lipsia*, CRIMINALIA, 2008, pagg. 53-70. CLAUD MULLINS, *The Leipzig Trials. An Account of the War Criminals' Trials and a Study of German Mentality*, London, H. F. and G. Witherby, 1921. DANIEL J. MCCARTHY, *The Prisoner of War in Germany: the care and treatment of the prisoner of war with a history of the development of the principle of neutral inspection and control*. Moffat, Yard and Co., 1918. HEATHER JONES, *Violence Against Prisoners of War, Britain, France and Germany 1914-1920*, Cambridge 2011.
- (13) Per scoraggiare la temuta diserzione al nemico, il governo italiano non forniva aiuti di Stato e limitava perfino l'invio di pacchi dono da parte delle famiglie attraverso la Commissione Prigionieri di Guerra della Croce Rossa Italiana presieduta dal senatore Giuseppe Frascara (1858-1925). Inoltre sottoponeva a rigida censura le lettere indirizzate dai prigionieri alle famiglie, sia per evitare la diffusione di notizie demoralizzanti sia per scoprire eventuali ammissioni di trovarsi in prigionia a seguito di diserzione e non di cattura. L'anomalo atteggiamento del governo italiano nei confronti dei propri soldati prigionieri fu stigmatizzato non solo dalla Croce Rossa ma pure dai governi alleati, tanto che nell'agosto 1918 il presidente del consiglio Vittorio Emanuele Orlando dovette organizzare aiuti governativi, dandone incarico all'on. Leonida Bissolati. La discriminazione continuò anche dopo il rimpatrio: parte fu richiamata in servizio attivo per affrettare il congedamento dei veterani, i più malandati furono occultati alla vista della popolazione, procrastinando il loro ritorno alla vita civile e in famiglia.

nell'Italia centro-meridionale) non fu certo migliore. Il caso peggiore è rappresentato dai prigionieri austriaci catturati dai serbi e decimati nella durissima ritirata su Valona: respingendo l'offerta francese di prendere in carico i 24.000 sopravvissuti, l'Italia volle concentrarli all'Asinara, dove ne morirono altri 7.000 prima di ammettere di non poterli gestire e di cederli alla Francia⁽¹⁴⁾.



(14) GORGOLINI, LUCA, *I Dannati dell'Asinara. L'odissea dei prigionieri austro-ungarici nella Prima Guerra Mondiale*, Torino, Utet, 2011. V. infra, bibliografia.

Bibliografia sui Prigionieri italiani nei campi tedeschi e austriaci

- ANNI ROLANDO, CARLO PERUCCHETTI, *Voci e silenzi di prigionia Cellelager 1917-1918*, prefazione di GIOVANNA PROCACCI, Gangemi, Roma, s.d. (con ulteriore bibliografia);
- ANTOLINI PAOLO, *Campi di Prigionia austriaci e tedeschi*, Comune di Bologna, Certosa di Bologna, Cineca;
- BERTELLI GIAN PAOLO, *Mauthausen 1918: Una tragedia dimenticata. In memoria dei 557 ferraresi deceduti nei campi di prigionia della Grande Guerra*, Associazione Ricerche Storiche 'Pico Cavalieri', Ferrara, s.d.;
- BURATO ALBERTO, *Le sofferenze e il destino dei prigionieri italiani*, in LEONARDO RAITO (cur.), *Il conflitto della modernità. La grande guerra in Italia 1915-1918*, Roma, Aracne, 2009, pagg. 169-194;
- CECCARIUS, *Lettere e diari dal fronte e dalla prigionia (1915-1918)*, a cura di LAURA BIANCHI, ed. Iacobelli, 2015;
- CECOTTI FRANCO, *Internamenti di civili durante la Prima guerra mondiale, Friuli austriaco, Istria e Trieste, in un esilio che non ha pari 1914-1918*, Profughi, internati ed emigranti di Trieste, dell'Isontino e dell'Istria, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia, LEG, Gorizia, 2001, pagg. 71-97;
- CESCHIN DANIELE, *Gli esuli di Caporetto: I profughi in Italia durante la Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2006;
- CHIERICI STEFANO, DONATO BRAGATTO (cur.), M. PAZZI, M. ZEBIO 1917. *La cattura e la prigionia nei campi di concentramento di Sigmundsberberg e Dunaszerdabehy*, Associazione Ricerche Storiche 'Pico Cavalieri', Ferrara, s.d.
- CORLETO GIOVANNA, *Guerra letta e guerra vissuta in Giornale di guerra e prigionia di Carlo Emilio Gadda*, in CLIZIA GURRERI, ANGELA MARIA JACOPINO, AMEDEO QUONDAM (cur.), *Moderno e modernità: la letteratura italiana*, Atti del XII Congresso dell'Associazione degli Italianisti, Roma, 17-20 settembre 2008, Ed. Sapienza Università di Roma, Roma, 2009;
- DANIELE MICHELE FRANCESCANTONIO, *Calvario di guerra, Diario di prigionia da Faè di Longarone a Mauthausen*, Edizioni Alpes, Milano, 1932;
- Ensemble Musica e Grande Guerra, *Musica dalla Prigionia. Cellelager 1917-1918*, 2015;



- Ex combattente X (Arturo Carlo Guastoni), *Tra i Martiri Ignorati (Prigionieri di guerra)*, Insubria, Milano, 1935;
- FALCHI PERSIO, *Un anno di prigionia in Austria*, Libreria della Voce, Firenze, 1919;
- GADDA CARLO EMILIO, *Taccuino di Caporetto, Diario di guerra e di prigionia (ottobre 1917-aprile 1918)*, a cura di SANDRA e GIORGIO BONSAI, Garzanti, Milano, 1991;
- GENTILINI ALESSANDRO, *Scrivere in guerra. Epistolari trentini (Galizia, Russia, 1914-1918)*, Tesi di laurea, Università di Trento, 2009, pagg. 103 ss. (Lettere dalla prigionia. Dalla Siberia all'Italia);
- GIBELLI ANTONIO, *La guerra grande. Storie di gente comune 1914-1919*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pagg. 212-280 (prigionieri);
- GORGOLINI LUCA, *I prigionieri di guerra*, in NICOLA LABANCA (cur.), *Dizionario storico della prima guerra mondiale*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pagg. 147 ss.;
- GORGOLINI LUCA, *Prisoners of War (Italy)*, *INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF FIRST WORLD WAR*, 2015, online;
- GUALTIERI ALESSANDRO, GIOVANNI DALLE FUSINE, *Dal Piave alla Prigionia. L'odissea del soldato Settimio Damiani (gennaio 1914-agosto 1919)*, Nordpress, 2008;
- KRAMER ALAN, *Italianische Kriegsgefangene im Ersten Weltkrieg*, in HERMAN J. W. KUPRIAN und OSWALD ÜBEREGGER (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg im Alpenraum. Erfahrung, Deutung, Erinnerung: La Grande Guerra nell'arco alpino. Esperienze e memoria*, Universitätsverlag Wagner, Innsbruck, 2006, pagg. 247-258;

- LORENZINI JACOPO, *F-11, o della memoria obbligata. Gli ufficiali italiani di ritorno dalla prigionia e le loro testimonianze scritte di fronte alla Commissione Interrogatrice dei Prigionieri Rimpatriati*, relazione alla International conference *En guerre avec les mots*, Genova, 25-28 novembre 2015;
- MACCHIARELLA IGNAZIO, *Voci catturate: a proposito di alcune registrazioni di canti di prigionieri italiani della grande guerra*, in SERENELLA BAGGIO (cur.), *Memorie della guerra. Fonti scritte e orali al servizio della storia e della linguistica*, Università di Trento, 2016, pagg. 81-103;
- MASUCCI EUGENIO, LEOPOLDO RICCARDI DI LANTOSCA, *Calvario d'oltr'Alpi, Appunti e note di ventinove mesi di prigionia in Austria-Ungheria*. 2^a Edizione con prefazione dell'on. Stanislao Monti-Guarnieri, con illustrazioni e una pianta del campo di Osffyasszonyfa (Ungheria), Signorelli, Roma, 1918;
- MONTELLA FABIO, 1918. *Prigionieri italiani in Emilia, I campi di concentramento per i militari italiani liberati dal nemico alla fine della Grande Guerra*, Il Fiorino, Modena, 2008;
- MONTICONE ALBERTO, *La croce e il filo spinato. Tra prigionieri e internati civili nella Grande Guerra 1914-1918. La missione umanitaria dei delegati religiosi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013;
- OSTENC MICHEL, *Les prisonniers italiens de la Première Guerre mondiale*, *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2014/2, n. 254, pagg. 27-41;
- PAVAN CAMILLO, *I prigionieri italiani dopo Caporetto, Con l'elenco e la carta dei campi di prigionia a cura di ALBERTO BURATO*, Camillo Pavan Editore, Treviso, 2001 (con ulteriore bibliografia);
- PENNASILICO, ALESSANDRO, *Trincea e Prigionia, Monte Ragogna - Milovitz*, S.T.E.R.M., Ravenna, 1935;
- PERISSINOTTO, ANTONIO, *Diario di un trevigiano tra Gorizia e Mauthausen, 1916-1917*, in *IL VENETO E TREVISO FRA SETTECENTO E OTTOCENTO*, vol. VI, 1985, pag. 40;
- POZZATO, PIERPAOLO, *Prigionieri italiani*, in MARIO ISNENGI e DANIELE CESCHIN (cur.), *Gli italiani in guerra*, vol. III, *LA GRANDE GUERRA*, Utet, Torino, 2008, pagg. 245-252;
- POZZATO PIERPAOLO, *Il coraggio della fuga*, Gaspari, Udine, 2012;
- PROCACCI GIOVANNA, *Soldati e prigionieri nella grande guerra, Con una raccolta di lettere inedite*, Editori Riuniti, Roma, 1993; Bollati e Boringhieri, Torino, 2000;
- PROCACCI GIOVANNA, *I prigionieri italiani*, in STEPHANE AUDOIN-ROUZEAU

- e JEAN-JACQUES BECHER (cur.), *La prima guerra mondiale*, ed. it. a cura di A. GIBELLI, Einaudi, Torino, 2007, pagg. 361-373;
- SARTORI GIUSEPPE, *I prigionieri di Caporetto*, in ALBERTO GENOVA, *Noi combattenti a Caporetto e al Piave*, Canova, Treviso, 1968, pagg. 119-131;
 - SERRA GLORIA, GIUSEPPE DONAZZOLO, *Tra i reticolati del Burgerland, L'umile storia di un "nessuno" in grigioverde (Antonio Donazzolo)*, Cismone del Grappa, Vicenza, 1960;
 - SPITZER, *Lettere di prigionieri di guerra italiani, 1915-1918*, Torino, Boringhieri, 1976;
 - TACCONI SISTO, *Sotto il giogo nemico (Prigionia di guerra)*, prefazione di INNOCENZO CAPPA, Fides, Milano, 1925;
 - TORTATO ALESSANDRO, *Un'altra faccia della modernità: la prigionia di guerra in Italia dal 1915 al 1919*, in LEONARDO RAITO (cur.), *Il conflitto della modernità. La grande guerra in Italia 1915-1918*, Roma, Aracne, 2009, pagg. 157-168;
 - TREMATOR SEVERINO [pittore, 1895-1940] e SANDRO CASSONE [romanziero per ragazzi, 1890-1974], *I Prigionieri. Dramma in tre Atti*, Editrice l'Associazione Nazionale ex-Prigionieri di Guerra, Genova, 1925. [recensito ne *Le Scimmie e lo specchio. Rivista di Teatro*, 1924, pag. 213].

Bibliografia sui prigionieri tedeschi e austro-ungarici nei campi italiani

- FINIZIO GIANCARLO, *I prigionieri austro-ungarici della Serbia nel diario di Vincenzo Riccio*, in *LA GRANDE GUERRA*, ed. Marvia, Piacenza, n. 16, luglio-settembre 2014. [VINCENZO RICCIO, *Il diario di un ministro nel primo periodo della Grande guerra*, a cura di ANTONIO FIORI, Archivio Centrale dello Stato, Roma 2015];
- ANTOLINI PAOLO, *I prigionieri di guerra Austro-Ungarici nella provincia bolognese*, Museo Civico del Risorgimento di Bologna, s.d., online;
- BONGERMINO RAFFAELLA, *Il campo di concentramento dei prigionieri austro-ungarici in Casale di Altamura durante la grande guerra*, s.d.;
- FIAMMETTI RENZO, *Primi appunti per una storia dei prigionieri Austro-Ungarici e Tedeschi nel Novarese durante la Grande Guerra*, Sentieri della ricerca, n. 11, 2009;
- FIAMMETTI RENZO, *Interniert: Novara. I prigionieri di guerra degli Imperi Centrali nel Novarese durante la Grande Guerra*, Il mio libro, Novara, 2011;
- FIORANI ALFREDO, EDOARDO PUGLIELLI, *I prigionieri di guerra austro-ungarici nei campi di concentramento italiani*, De Felice Edizioni, 2017;

- GORGOLINI LUCA, *I Dannati dell'Asinara. L'odissea dei prigionieri austro-ungarici nella Prima Guerra Mondiale*, Torino, Utet, 2011. Id., *Kriegsgefangenschaft auf Asinara. Österreichisch-ungarische Soldaten des Ersten Weltkriegs in italienischem Gewahrsam*, Innsbruck, Wagner, 2012; Id., *Prokleti sa Azinare (Captivity on Asinara)*, Novi Sad 2014;
- GRIENTI VINCENZO, *Sicilia, il lager degli ungheresi*, *Avvenire*, 7 agosto 2014, pag. 24;
- IERANO FILIPPO, *È noto che...: Il campo di prigionia di Servigliano nella prima guerra mondiale 1915-1920*, 2013;
- KEGLOVICH RITA, *Prigionieri di guerra ungheresi in Sicilia dopo la prima guerra mondiale*, *Verbum (Akadémiai Kiadó, Budapest)*, VI/1 2005, pagg. 293-301;
- MACCALLINI ENZO, LUCIO LOSARDO, *Prigionieri di guerra ad Avezzano*, Archeoclub d'Italia, Sezione della Marsica, Avezzano, 1996;
- MIGLIAVACCA GIORGIO, *Prigionieri di guerra in territorio italiano durante la prima guerra mondiale*, Pavia, 1982;
- PARAK FRANZ, *Wittgenstein prigioniero a Cassino*, Armando, Roma, 1978;
- PALLA LUCIANA, *Reduci trentini prigionieri ad Isernia (1918-1920)*, Ed. DBS, 2015;
- TAVERNINI LODOVICO, *Prigionieri austro-ungarici nei campi di concentramento italiani 1915-1920*, in *ANNALI. MUSEO STORICO ITALIANO DELLA GUERRA*, Rovereto, 9/10/11 (2001/2003), pagg. 57-81;
- TERRANOVA GIOVANNI, MARCO ISCHIA, *Dai Balcani all'Asinara. Il calvario dei Landstürmer tirolesi nella Prima guerra mondiale*, Editore: Comitato storico "Ludwig Riccabona", Trento, 2017;
- TOGNOTTI, EUGENIA, *Una chiesetta sull'Asinara ricorda una pagina oscura della grande guerra*, *Il Messaggero Sardo*, luglio 2002, pag. 32;
- TORTATO ALESSANDRO, *La prigionia di guerra in Italia 1915-1919*, Milano, Mursia, 2004;
- TORTATO ALESSANDRO, *Prigionieri degli italiani*, in MARIO ISNENGI, DANIELE CESCIN (cur.), *Gli italiani in guerra*, III, *LA GRANDE GUERRA*, Utet, Torino, 2008, pagg. 253 ss.;
- TROVA ASSUNTA, GIUSEPPE ZICHI, *Asinara, isola piccola, grande storia. Prigionieri e profughi della prima guerra mondiale*, Ed. EDES, 2014;
- UGHI E. e S. RUBINO (cur.), *Vita e morte dei prigionieri austro-ungarici sull'isola dell'Asinara (1915-1916)*. Un progetto di ricerca tra biologia, medicina e archeologia.

Bibliografia sui prigionieri trentini e giuliano-dalmati in Russia

- SIMONE ATTILIO BELLEZZA, *Tornare in Italia: Come i prigionieri trentini in Russia divennero italiani (1914-1920)*, Pubblicazioni Ist. italo-germanico Trento, Il Mulino, e-book, 2016;
- RENZO FRANCESCOTTI, *Italianski. L'epopea degli italiani dell'esercito austro-ungarico prigionieri in Russia nella grande guerra (1914-1918)*, Rossato, Valdagno, 1994;
- MARINA ROSSI, *I prigionieri dello zar*, Mursia, Milano, 1997.





TRIBUNA DI STORIA MILITARE

Carabinieri e *intelligence*. L'impegno italiano in Somalia AFIS^(*) (1950-1956)

Prof.ssa Maria Gabriella PASQUALINI

Già docente nelle Università di Perugia e Palermo.
Insegnante alla Scuola Ufficiali Carabinieri

SOMMARIO: 1. Breve introduzione storica. - 2. Sintesi dell'iter post conflitto delle *ex* colonie italiane Libia e Somalia. - 3. L'Italia e l'AFIS: la Polizia somala. - 4. Le Direttive politiche provvisorie 'segrete'. - 5. L'Arma nell'AFIS: il suo ruolo. *L'intelligence*. - 6. Il primo comandante del Gruppo Carabinieri Somalia, Tenente Colonnello Raoul Brunero, e il consulente per la sicurezza militare e controspionaggio, Capitano Stefano Giovannone.

1. Breve introduzione storica

Nel 1945 la fine della seconda guerra mondiale trascinò con sé anche quella degli imperi coloniali di Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda e dell'Italia che, pur perdendo totalmente la Libia, si vide assegnare il mandato di amministrazione fiduciaria della Somalia, contro il volere di Londra e anche di una larga parte dell'opinione pubblica italiana⁽¹⁾.

Tutti i governi italiani, dal 1945 al 1949 cercarono di mantenere una parte di questo impero faticosamente costruito durante gli anni Trenta ma, non essendo tra i vincitori del conflitto, la voce italiana non fu ascoltata. Roma si batté per avere quei territori almeno in amministrazione e ci riuscì solo per la Somalia e con molta difficoltà. Come ben indicato dallo storico Raymond F. Betts⁽²⁾, si era fatta strada, soprattutto negli Stati Uniti fin dal 1942, l'idea che i popoli tutti avessero diritto all'autodeterminazione, sovranità e indipendenza.

(*) Amministrazione Fiduciaria Italiana della Somalia.

(1) Profondamente critico dell'AFIS e delle sue origini è A. DEL BOCA, in *Gli Italiani in Africa orientale. Vol. 4. Nostalgia delle Colonie*, Milano, Oscar Storia Mondadori, 1992, pagg. 221 e ss.

(2) Raymond F. BETTS, *La Decolonizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2003.

E quindi, nell'ambito dei principi fondanti delle neonate Nazioni Unite, all'art. 76 dello Statuto fu prevista la novella istituzione di una 'Amministrazione Fiduciaria', che doveva accompagnare quei popoli, considerati ancora 'minorenni', alla piena indipendenza, costruendo, ove mancassero, le istituzioni locali, le Forze armate e quelle di polizia: cioè procedere a uno *state-building* controllato dalla comunità internazionale e realizzato da uno specifico Stato su incarico delle Nazioni Unite. Il processo inarrestabile di decolonizzazione era stato avviato e avrebbe avuto il suo culmine proprio nel 1960, considerato storicamente "l'anno dell'indipendenza dell'Africa".

Con l'art. 23 del trattato di pace del 19 febbraio 1947 l'Italia fu costretta a rinunciare a qualsiasi diritto o titolo sui suoi possedimenti coloniali, la cui sorte sarebbe stata decisa dalle Grandi Potenze vincitrici. Vi furono numerosi dissensi tra questi attori internazionali per quanto riguardava un possibile futuro 'coloniale provvisorio' italiano, tali da impedire un accordo. Il problema fu quindi trasferito alla Assemblea Generale delle NU nel settembre 1948 per la sua soluzione⁽³⁾.

2. Sintesi dell'iter post conflitto delle ex colonie italiane Libia e Somalia

Nel maggio 1949 vi erano stati colloqui e consultazioni sulla possibilità che l'Italia avrebbe avuto in amministrazione fiduciaria la Tripolitania.

La Gran Bretagna l'avrebbe esercitata sulla Cirenaica e la Francia sul Fezzan. Questo però avrebbe comportato la divisione del territorio libico in tre parti, mentre la comunità internazionale auspicava uno stato unito e sovrano nelle mani di Idriss, leader della potente Confraternita Senussita. Il governo italiano, pragmaticamente, rinunciò a ogni diritto o pretesa sulla Libia. Il 21 novembre 1949 ne fu deliberata l'indipendenza da dichiararsi non oltre il 1° gennaio 1952, con a capo re Idriss.

Quest'atteggiamento d'imposta 'flessibilità' fece sì che l'Assemblea Generale approvasse l'assegnazione all'Italia dell'amministrazione fiduciaria della Somalia lo stesso 21 novembre 1949, con la Risoluzione n. 289, ponendo fine all'aspra querelle diplomatica. A differenza di altri casi, a Roma fu concesso, anche in virtù della sua precedente esperienza sul territorio, solamente un decennio entro il quale portare a termine l'obiettivo affidato: rendere la Somalia

(3) Per i dettagli sui diversi atteggiamenti dei governi esteri nei confronti dell'Italia, cfr. G. SILVAGGI (Ten. Col. CC), *L'amministrazione fiduciaria italiana in Somalia (1950-1960). La prima missione di pace all'estero dell'Italia repubblicana*, Cagliari, Antica Legatoria, 2007, alle pagg. 86 e ss. Cfr. anche M. G. PASQUALINI in *Missioni dei Carabinieri all'estero, 1936-2002*, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 2002, pagg. 14-30.

uno stato sovrano, indipendente e moderno, sollevandola da uno stato di miseria, carestia e inesistenza di strutture statuali non coloniali⁽⁴⁾.

Il 1° luglio 1960 la Somalia diveniva una repubblica indipendente, contribuendo a migliorare l'immagine delle Forze armate italiane nell'immagine collettiva nazionale, nonostante l'ostilità interna, e internazionale, per il lavoro svolto in quel territorio; immagine alquanto 'sbiadita' dopo i rovesci subiti nel conflitto appena terminato. Quest'operazione costò al contribuente italiano ottantasette miliardi di lire dell'epoca, nonostante una feroce *spending review*, iniziata praticamente il giorno dopo l'inizio dell'Amministrazione⁽⁵⁾.

3. L'Italia e l'AFIS: la Polizia somala

Uno dei compiti più complessi per l'Italia fu di realizzare un Corpo di Polizia valido, interamente somalo e capace di mantenere l'ordine pubblico.

L'Accordo di Tutela stabiliva all'articolo 6 il mantenimento in Somalia, da parte dell'Italia, di reparti di polizia e di contingenti di volontari delle Forze armate per assicurare l'ordine interno del territorio, in prima istanza, e provvedere all'addestramento richiesto. L'organizzazione del Corpo di Sicurezza iniziò fin dall'aprile del 1948 e cioè sin dai primi sentori dai quali era possibile prevedere l'assegnazione, quasi certa, in una qualsiasi forma di mandato, all'Italia per la Somalia. Questo lavoro pre-organizzativo si presentò particolarmente arduo e complesso perché si fondò su elementi di assoluta incertezza che rimasero tali fino all'ultimo momento, anche se l'Italia aveva già una buona conoscenza del territorio per la sua lunga precedente permanenza.

Vi furono naturalmente delle indagini preliminari a carattere statistico per individuare il personale che avrebbe dovuto far parte del Corpo di Sicurezza: la scelta doveva tenere conto di una professionalità acquisita in precedenti esperienze... in territori coloniali (il che non diede sempre buoni risultati). Un altro elemento che doveva favorire la scelta era il requisito della 'volontarietà'.

Già nel 1948 era stato previsto che questo requisito sarebbe stato tassativamente prescritto nell'Accordo di Tutela⁽⁶⁾.

(4) Cfr. il Libro Verde del Ministero degli Affari Esteri: *L'amministrazione fiduciaria italiana in Somalia e i rapporti dell'Italia con la Repubblica somala. Relazione presentata al Parlamento italiano dal Ministro degli Affari Esteri, on. Antonio Segni*, Roma, Poligrafico dello Stato, ottobre 1961 e Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Terza Legislatura, Discussioni, Seduta pomeridiana 27 ottobre 1961, pagg. 25739/40.

(5) Cfr. *Relazione Segni, cit.*, pagg. 89 e ss.

(6) Cfr. Ufficio Storico - Stato Maggiore Esercito, *Somalia, Vol. II, dal 1914 al 1934, con appendice sul Corpo di sicurezza della Somalia nell'ambito A.F.I.S.*, Roma, Tipografia Regionale, 1960, pagg. 257-286, 521-542.

Il 15 agosto 1949 presso il Comando territoriale di Napoli fu creato il Comando del Corpo di Sicurezza, con il generale di brigata dell'Esercito Arturo Ferrara, al quale nel 1953 sarebbe succeduto nel comando il colonnello Antonio Nani (già membro del controspionaggio militare durante il conflitto); il 25 luglio 1954 il colonnello Giuseppe Massaioli e a seguire il 26 settembre il pari grado Dino Mazzei. Il 1° gennaio 1956 fu il turno del colonnello Cesare Pavoni.

4. Le Direttive politiche provvisorie 'segrete'

Interessanti sono le Direttive politiche provvisorie 'segrete' emanate il 27 marzo 1950 dall'Amministratore fiduciario, per meglio comprendere l'azione civile e militare poi sviluppatesi sul territorio⁽⁷⁾.

L'azione di governo doveva essere attuata attraverso rigidi rapporti gerarchici. La gerarchia superiore doveva sempre in ogni caso potersi sostituire a quella inferiore senza che di questa fosse perciò menomata l'autorità e in modo comunque da far essere sempre coordinate tutte le azioni di governo.

Era previsto che non dovessero sussistere barriere tra i vari uffici che dovevano avere una conoscenza approfondita delle rispettive competenze, perché il governo era unico e nulla doveva dividere il comando delle truppe dagli uffici amministrativi, dalle direzioni, dai Commissariati e dalle Residenze⁽⁸⁾ e dagli altri uffici tecnici.

Questi ultimi avevano una propria sfera di carattere specifico e nella quale sarebbe stato assurdo che organi politici amministrativi volessero intervenire, mentre era sottinteso che dovessero essere sempre le gerarchie degli organi politici amministrativi a mettere in moto anche l'azione di quelli tecnici. In sintesi, bisognava sempre tener presente che l'amministrazione (civile e militare), era una sola e quest'unità doveva essere conseguita sul territorio in tempi brevi.

Un punto energicamente sottolineato in queste Direttive provvisorie fu che i vari funzionari addetti non dovevano ritenersi superiori ai nativi: questo era un punto di rilevante importanza perché gran parte delle persone scelte per l'amministrazione fiduciaria (teoricamente 'volontari'), erano degli ex-coloniali che peraltro ebbero spesso comportamenti non in linea con le Direttive delle Nazioni Unite e dello stesso Amministratore.

Forse la parte più interessante di queste Direttive segrete erano proprio i

(7) Cfr. Amministrazione fiduciaria della Somalia. Direzione AA.CC.PP, *Direttive politiche provvisorie*, marzo 1950, Mogadiscio, 27 marzo 1950, Segreto, (foto 1).

(8) Organi periferici dell'Amministrazione Centrale.

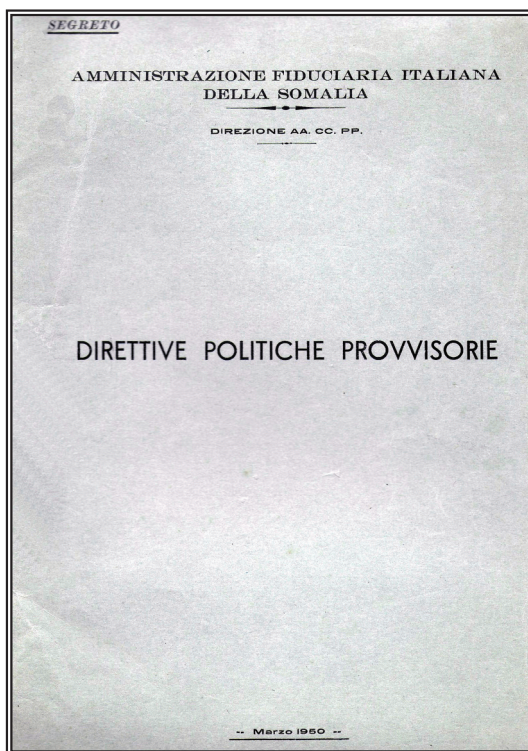


Foto 1: Copertina delle Direttive segrete dell'Amministrazione fiduciaria italiana della Somalia (Archivio privato Pasqualini. ©ph.firuzzeb).

rapporti dell'autorità verso i nativi. Il primo requisito previsto per un'azione efficiente di politica verso gli autoctoni era il senso di conoscenza delle popolazioni e quindi si doveva supporre che chi aveva responsabilità di comando fosse ben documentato sulla vita di questi popoli, la loro storia, tradizioni, doti e difetti. Queste notizie accurate potevano essere fornite solo da un'attenta ricognizione informativa precedente all'inizio dell'Amministrazione, fornita anche da professionisti del settore, compreso il controspionaggio, non escludendo le notizie già raccolte in tempi precedenti.

Nella previsione di queste Direttive, il governo della popolazione sarebbe stato abbastanza facile (in realtà non lo fu affatto, perché non furono valutati attentamente

alcuni dettagliati rapporti sulla situazione politica sviluppatasi durante la presenza britannica), purché se ne avesse l'autorità che proveniva anche da un prestigio personale.

Non si doveva cadere nell'errore di pensare che gli amministrati non sapessero valutare la professionalità dei governanti. Al contrario.

Non sarebbe stato un comportamento corretto quello di pensare potersi imporre sulle popolazioni indigene con le minacce o con le urla. E nel clima della rinnovata presenza in Somalia dovevano soprattutto esser tenuti in conto gli obiettivi particolari che l'Italia doveva perseguire.

E quindi, per esempio, non poteva essere negata ai somali la facoltà di costituire dei partiti anche se questo poteva sembrare assurdo se si considerava una deficiente educazione e coscienza sociale dei nativi... Si riteneva che i partiti potessero quasi esclusivamente far presa sulle popolazioni concentrate nei centri urbani e si considerava che essi avrebbero avuto più che altro un carattere fittizio... non fu esattamente così, però.

Nonostante le varie ‘informative’, l’autorità politica non ne comprese a fondo la valenza, fin dall’inizio dell’Amministrazione⁽⁹⁾.

La Direttiva di massima, alla quale le autorità governative locali si dovevano uniformare in questa materia, era di lasciare libera facoltà alla costituzione dei partiti politici senza tuttavia fare assolutamente nulla per favorirli. Non poteva essere autorizzata la costituzione di un partito qualora gli scopi che esso si prefiggesse fossero contrari all’ordine pubblico e alla morale. Se si prevedeva che un partito popolare poteva comunque portare a turbamenti dell’ordine pubblico, questo non poteva essere autorizzato che dalla massima Autorità.

Si riteneva indispensabile che fossero mantenuti gli stretti rapporti con le popolazioni non limitandoli soltanto ai capi notabili i quali tendevano naturalmente a esorbitare dalle proprie attribuzioni, cercando di sfruttare l’autorità riconosciuta loro dal governo italiano per estenderlo oltre misura, se non anche per abusarne.

In queste Direttive provvisorie erano indicati dettagliatamente i rapporti delle autorità civili politiche con gli organi di polizia (Carabinieri).

Occorre ricordare che l’Arma aveva vari compiti d’istituto ai quali doveva adempiere e per i quali conservare quella libertà di azione che era necessaria, perché alcuni impegni (tra i quali anche l’attività informativa) non erano fini a se stessi ma servivano all’autorità politico-amministrativa per governare.

Era necessario che di fronte ai nativi, specialmente, non si manifestassero contrasti di persone. Le popolazioni locali dovevano avere sempre il convincimento che l’amministrazione era una e una sola e che non era possibile speculare su dissensi supposti o intrattenuti per cercare di sottrarsi all’obbedienza verso l’autorità.

Si prospettò un compito non facile per l’Italia, soprattutto nel settore dell’ordine pubblico e addestramento della Polizia locale. L’ONU aveva previsto un Consiglio Consultivo (*Advisory Committee*) per indicazioni e controlli sull’Amministrazione, con sede a Mogadiscio⁽¹⁰⁾.

(9) Da notare quel che era scritto nella pagina introduttiva delle Direttive al secondo capoverso: *... poiché sostanzialmente - e in particolare fuori di Mogadiscio - l’ambiente tecnico ed economico non è mutato dal 1941 a oggi, si è ritenuto opportuno riprendere intanto le mosse da quelle Direttive che la passata esperienza ha già favorevolmente collaudato, in modo da non creare profondi e pericolosi turbamenti in questo primo delicato periodo della nostra amministrazione; si potrà poi gradualmente e seguendo un ponderato programma modificare tali provvisorie Direttive, per giungere infine, gradino per gradino, a quelle mete finali che si vogliono raggiungere...* Inoltre, reclutando personale che aveva già operato nella stessa situazione, risultava psicologicamente complesso modificare una mentalità operativamente ‘coloniale’.

(10) Era composto da diplomatici di Colombia, Egitto e Filippine, con un Segretario Principale.

Suo primo Segretario Principale fu l'austriaco Egon Ranshofen Wertheimer, il quale alla fine del suo mandato, dichiarò all'Amministratore che l'Italia aveva nel suo gioco una grande carta: i Carabinieri...⁽¹¹⁾ e il Governo italiano seppe utilizzarla bene, ancora prima di ottenere ufficialmente l'Amministrazione, con una rete informativa, peraltro già presente e capillare che si era mantenuta, in modo occulto, nonostante la presenza dei britannici⁽¹²⁾.

Occorre, infatti, ricordare che l'Italia, con il Servizio Informazioni Militari (SIM, istituito nel 1925), aveva un'ottima tradizione informativa nel Corno d'Africa, avendo il 1° agosto 1934 costituito una Sezione (poi Servizio). Informazioni Africa Orientale (AOI), che durante il conflitto divenne Sezione 'I' delle Truppe Operanti.

Dal 7 gennaio 1937 tutta l'attività di controspionaggio fu trasferita alle dipendenze del Comando Superiore dell'Arma dei Carabinieri Reali presso il Governo Generale AOI (Africa Orientale Italiana), con un incremento nella capillarità della rete informativa, soprattutto nelle zone confinarie, (foto 2).

Questa rete, non completamente distrutta nei nove anni di permanenza britannica sul suolo somalo, fu poi utile all'Arma per una concreta ripresa di contatti nel 1949/1950.

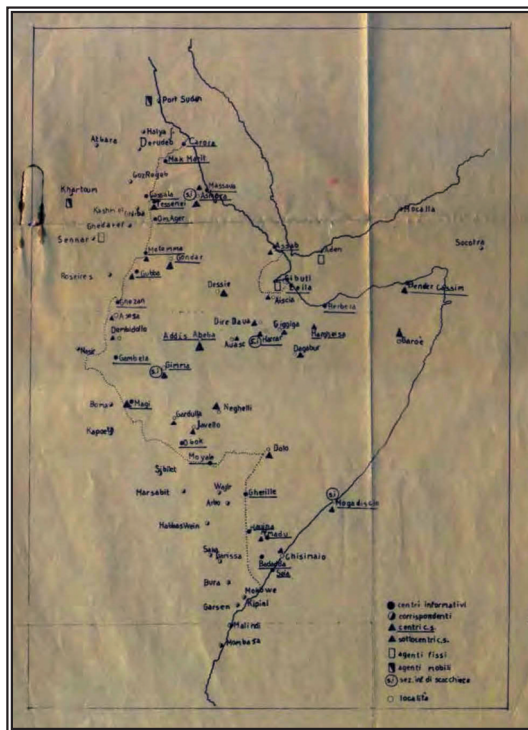


Foto 2: Mappa dei Centri controspionaggio SIM in Somalia negli anni Trenta in Maria Gabriella Pasqualini, *Carte segrete dell'intelligence Italiana 1919-1949*, pag. 109. (©pb.firuzeh).

(11) Archivio dell'Ufficio Storico Arma dei Carabinieri (AUSCC), posizione 871.15, *L'Arma dei Carabinieri nella fase iniziale di riorganizzazione della polizia somala. 1950-51*, Monografia firmata da Raoul BRUNERO, 1960, pag. 30.

(12) L'Assemblea Generale ONU approvò il 2 dicembre 1950 l'Accordo di Tutela approvato dal Consiglio di Tutela il 27 gennaio 1950, ratificato dall'Italia il 4 novembre 1951.

5. L'Arma nell'AFIS: il suo ruolo. L'intelligence

L'Arma ebbe un ruolo importante in questa 'impresa' italiana: garantire subito l'ordine e la sicurezza in Somalia e riorganizzare le Forze di Polizia della Somalia cui demandare il compito sopra descritto⁽¹³⁾.

In particolare occorre assorbire le Forze di polizia somale, inquadrando con i nuclei del Gruppo Territoriale dei Carabinieri, già in corso di avanzato approntamento, durante la fase precedente lo sbarco in Somalia e suddivisi, sin dalla partenza, per provincia e località di destinazione. Al riguardo, con lo scaglione avanzato, arrivarono in Somalia il Comandante del Gruppo Territoriale; un ufficiale per ogni provincia, in modo da affiancare con un sufficiente anticipo i corrispondenti organi di polizia britannica da sostituire, affinché fossero, all'atto dello sbarco dell'intero Corpo di Sicurezza, perfettamente orientati sulla situazione locale, sui servizi d'istituto di propria giurisdizione; quindi in grado di facilitare l'operazione di trapasso dei poteri agli italiani, come previsto dal Piano Caesar imposto dagli inglesi⁽¹⁴⁾.

Le Direttive politiche, per quanto provvisorie, non potevano omettere, anche se solo per accenni, un'indicazione relativa a quel che rendeva possibile nella maggioranza dei casi, un'azione di governo precisa e puntuale. Senza notizie accurate, politiche e sociali, il territorio non era possibile gestirlo e questa conoscenza poteva essere fornita solo da una raccolta informativa capillare e puntuale, collazionata e analizzata, per stabilire alcune linee di indirizzo e comportamento. Un impegno in cui l'Arma aveva una tradizione consolidata e aveva nel passato fornito importanti utili elementi.

Nell'Accordo di Tutela non poteva essere menzionata ma era tecnicamente demandata all'Arma la raccolta informativa, controspionaggio compreso, considerata anche la capillarità di presenza sul territorio somalo ben prima dell'occupazione britannica.

(13) Cfr. Flavio CARBONE, *Verso l'indipendenza. I Carabinieri e la formazione della Polizia Somala*, in www.carabinieri.it, NOTIZIARIO STORICO, Anno 1, n. 5, pagg. 41-42:... *L'Arma dei Carabinieri ebbe compiti di garantire immediatamente l'ordine e la sicurezza pubblica sul territorio e di riorganizzare quindi le Forze dell'ordine locali, a cui assegnare progressivamente le funzioni di polizia guidate dall'attività di tutto raggio demandato a ufficiali, sottufficiali, carabinieri, garantendo progressivamente le posizioni di comando aperte agli agenti somali, in linea con una sempre maggiore autonomia operativa...* Vedi anche AUSCC, posizione 871.15, *Relazione dell'attività svolta dall'Arma dei Carabinieri in Somalia dal 1° aprile 1950 al dicembre 1958*, redatta il 4 dicembre 1958 dall'allora tenente colonnello Alfredo ARNERA, Comandante delle Forze di Polizia della Somalia dal 16 maggio 1956 al 31 dicembre 1958. Per la composizione iniziale del Gruppo Carabinieri, v. anche Ufficio Storico - Stato Maggiore Esercito, *Somalia, Vol. II, dal 1914 al 1934... cit.*, pag. 529, oltre a Flavio CARBONE, *cit. supra*.

(14) Piano di sostituzione previsto da Londra e approvato in sede internazionale con due i principi fondamentali: la sostituzione degli elementi militari britannici fatta *man to man* (uomo a uomo) e l'inizio di essa dalle regioni periferiche per convergere gradualmente su Mogadiscio e sue strutture.

Era scritto a pagina 45 delle Direttive segrete: Servizio Informazioni. Si aggiungono alcune Direttive generali circa il servizio di informazioni con riserva di regolarlo più esattamente per le parti maggiormente riservate di esso. Le autorità politiche hanno lo strettissimo dovere di essere precisamente informate di tutto quanto accade nei territori della loro giurisdizione: dispongono perciò di organi permanenti a cui spetta, o in via principale, o in via secondaria, tale compito:

- capi;
- ilalo⁽¹⁵⁾;
- personale nativo in genere;
- gendarmi.

In alcune regioni, tuttavia, e specialmente in quelle della Somalia settentrionale, dove l'istituto degli ilalo non faceva parte, come nel Benadir, dell'organizzazione tradizionale delle cabile, o dove i capi si sono spogliati a malincuore della loro quasi assoluta potestà di comando delle rispettive genti, l'autorità politica si trova in condizioni meno agevoli per conoscere tutto quello che accade nel territorio.

Occorre perciò che si sopperisca, anche con mezzo d'informatori permanenti o occasionali, a siffatta deficienza. Bisogna in tal caso guardarsi da taluni elementi seminatori di discordie, quali potrebbero cercare di trarre da queste particolari situazioni vantaggi personali in danno della pubblica pace e tranquillità, costituendo piccole cricche o camarille con il personale nativo addetto alle residenze e ai commissariati regionali, per cercare di ottenere la sistemazione dei propri protetti.

A ogni modo l'amministrazione deve sempre sapere come i commissari regionali sopperiscano a questo servizio di informazioni e di quali elementi - soprattutto per quanto riguarda di informatori stabili - si giovino. Di essi occorre sempre bene conoscere ogni precedente. Nel comunicare le informazioni dovrà sempre indicarsi se si tratta di informazioni controllate di semplici voci.

Quanto si è detto riguarda solo le informazioni da raccogliere dell'interno del territorio...⁽¹⁶⁾.

(15) Gli *ilalo* erano degli agenti politici di collegamento con le cabile. La loro funzione e il loro impiego dipendeva soprattutto dalle scelte accurate fatte nel reclutamento. Dovevano essere assoldati in numero presumibilmente proporzionale tra le cabile dipendenti da ogni Residenza, preferendo i figli di Capi dei notabili o almeno appartenenti alle migliori famiglie della cabila. Non erano né agenti di polizia né agenti municipali. Era logico pertanto che divenissero degli informatori su tutto quello che avveniva nelle cabile alle quali appartenevano, potendo quindi coadiuvare il Commissario regionale o il Residente e, di conseguenza, anche gli organi informativi specifici. L'uso degli *ilalo* proveniva dalle precedenti esperienze informative.

(16) Cfr. AFIS. Direzione AA.CC.PP., *Direttive politiche provvisorie*, cit. pag. 45.

E nel Comando del Corpo di Sicurezza fu creata una Sezione Informazioni (Sezione 'I'), che produceva settimanalmente un Bollettino segreto, relativo non solo alla Somalia ma anche all'Etiopia, al Somaliland e all'Africa Orientale, genericamente; produceva, inoltre, un dettagliato Notiziario sulla Situazione politico-militare che mandava in visione agli Uffici Operazioni, Addestramento e Ordinamento.

Questi Bollettini e Notiziari sono una miniera d'informazioni sulla situazione soprattutto dei primi anni dell'Amministrazione italiana e ricalcano nella loro struttura quei Bollettini quindicinali che, a partire dal 20 ottobre 1934, il Servizio Informazioni AOI del SIM (composto quasi tutto da Carabinieri Reali), produsse con allegati schizzi, disegno e, quando possibile, fotografie; materiale che fu molto utile all'Amministrazione nei primissimi tempi di governo.

6. Il primo comandante del Gruppo Carabinieri Somalia: il Tenente Colonnello Raoul Brunero e il consulente per la sicurezza militare e controspionaggio, Capitano Stefano Giovannone

Non fu certamente un caso che come primo Comandante del Gruppo Carabinieri Somalia fosse stato designato il tenente colonnello dei Carabinieri Raoul Brunero⁽¹⁷⁾. Il suo profilo professionale corrispondeva interamente alle specifiche competenze richieste a un Comandante del Gruppo in Somalia, con quei compiti di conoscenza capillare del territorio e difesa della popolazione, con professionalità sperimentata nel settore del controspionaggio.

Occorre ricordare, a questo proposito, che i Servizi anglo-americani, sia durante il conflitto, da nemici, sia dopo l'8 settembre, da 'cobelligeranti' hanno avuto una eccellente opinione dei nostri operatori del settore informativo, tanto da mantenere nel quadro di battaglia degli inglesi fino al 15 agosto 1946 quello che chiamavano 808° CS Battalion, cioè la Seconda Sezione 'Bonsignore' del ricostruito Servizio informazioni militare italiano, composto al novanta per cento da elementi dell'Arma⁽¹⁸⁾.

Buon conoscitore di terre coloniali (era stato in Libia nel 1919; poi dal 1928 al 1934)⁽¹⁹⁾, Brunero, sempre in Libia, dal dicembre 1935 al settembre 1936

(17) Nato a Roma il 7 maggio 1899 e deceduto il 4 gennaio 1962.

(18) Per dettagli sulla vicenda di questo 'Battaglione' cfr. M. G. PASQUALINI, *Carte segrete dell'intelligence italiana. 1919-1949*, Roma, RUD, 2007, alle pagg. 254 e ss.; *Carte segrete dell'intelligence italiana. Il S.I.M. negli Archivi Stranieri*, Roma, Ministero della Difesa, Ufficio Storico SMD, 2014, pagg. 132 e ss.

(19) Cfr. M. G. PASQUALINI, *Carte segrete dell'intelligence italiana. Il S.I.M. negli Archivi Stranieri*, cit. pagg. 162 e ss.

era stato responsabile dell'Ufficio Controspionaggio del locale Gruppo Carabinieri, distinguendosi per tatto e abilità sia nel settore della polizia militare sia in quello del controspionaggio con incarichi di particolare difficoltà e delicatezza...

Nell'agosto del 1936 era stato ufficialmente trasferito al Ministero della Guerra, SIM. Fu presente anche nella guerra di Spagna, assegnato alla 6a Sezione Carabinieri della Divisione Volontari XXIII Marzo "Fiamme Nere", del Comando Truppe Volontarie (CTV, del generale Mario Roatta, in quegli anni anche a capo del SIM); si occupò di controspionaggio agli ordini di Ugo Luca e poi di Giuseppe Pièche, anch'essi professionisti del settore.

Rientrato in Italia, diresse il Centro CS del SIM a Trieste e dal 28 agosto 1939 al 22 novembre dello stesso anno fu a capo di quello di Postumia, particolarmente importante per essere al confine orientale.

Nel 1940 tornò in Libia come Capo Centro a Bengasi presso il Comando Superiore delle Forze Armate dell'Africa Settentrionale; fondò i Centri di controspionaggio di Nalut e Zoura, ai confini occidentali della Libia, dove monitorava l'attività informativa francese e le notizie circa un possibile sbarco angloamericano sulle coste dell'Africa settentrionale, considerato uno degli elementi migliori di quel Comando 'SuperLibia'.

Tra la fine del 1942 e il febbraio 1943 aveva operato nel Centro controspionaggio della Tunisia meridionale collaborando nella raccolta informativa con Antonio Nani, successore diretto del generale Ferrara, nel 1953 al comando del Corpo di Sicurezza, come già indicato.

Tornato in Italia, Brunero fu destinato al Comando Supremo, SIM, nella Sezione Bonsignore, diventando, nell'aprile 1943, Capo Centro CS a Genova, città dove si trovò l'8 settembre, rimanendo in territorio nemico e passando alla Resistenza. Liberata Firenze, nel 1944 si presentò a quel Centro Raccolta dell'Arma di Firenze e fu subito reintegrato nella Sezione Bonsignore. Dal 12 settembre 1944 al 31 dicembre 1946 comandò in Francia un reparto denominato Centro speciale n. 1, controspionaggio, che operava nei quadri di un'unità americana, con il compito di rimpatriare numerosi internati o connazionali italiani in Francia, in difficili condizioni morali e finanziarie. Rientrato definitivamente in Italia il 3 dicembre 1945, nel febbraio successivo fu trasferito al Centro CS a Udine.

Dopo aver ricoperto vari incarichi, anche territoriali tra il 1947 e il 1948, nel settembre 1949 fu trasferito alla Legione di Napoli con l'incarico di costituire il reparto che avrebbe comandato in Somalia, dove sbarcò nel febbraio 1950 con la responsabilità di comando del Gruppo e del locale Corpo di polizia, nel quadro AFIS.

Tenne quel comando fino al 3 agosto 1952 quando rientrò in Italia, nel quadro della razionalizzazione (finanziaria) di personale degli organismi, anche militari, presenti in Somalia, concludendo il suo servizio attivo con vari incarichi nel 1957. Prima di andare in Somalia, gran parte della sua vita militare si era dunque svolta con compiti di controspionaggio e attività informativa, due settori nei quali si era particolarmente distinto, secondo i giudizi dei suoi superiori: aveva svolto servizi delicatissimi.

Non fa dunque sorprendere che per mantenere ordine e sicurezza in Somalia, per iniziare a organizzare una Polizia somala in un contesto probabilmente ostile, fosse stato scelto un professionista non solo della raccolta informativa e del controspionaggio, ma anche un abile organizzatore, con un buon carisma nei confronti dei suoi dipendenti, almeno secondo le valutazioni che di lui erano state date negli anni precedenti, anche da autorità militari anglo-americane con le quali aveva collaborato.

L'*Advisory Committee*, infatti, approvò con soddisfazione questa nomina.

Per quanto riguardava la costituzione della Polizia somala, l'impegno si presentò notevole perché si trattava di assorbire e riorganizzare duemila poliziotti autoctoni, istruiti per ben nove anni dagli inglesi, la *Somalia Police Force* con sentimenti assolutamente sfavorevoli agli italiani, come numerose 'informative' del 1949 avevano ben chiarito⁽²⁰⁾.

Inoltre, la situazione politica locale non era delle migliori, considerando anche la vastità del territorio e il numero delle tribù dalle quali era costituita la popolazione.

Un altro ostacolo all'applicazione delle Direttive venne proprio da parte italiana, a causa della continua riduzione del personale, per esigenze di carattere finanziario fin dagli inizi dell'Amministrazione, anche per quanto concerneva il Gruppo Carabinieri.

Nella sua Relazione finale sull'attività svolta dall'Arma in Somalia, il tenente colonnello Alfredo Arnera, pur non facendo cenni all'*intelligence* svolta, rileva che nel quadro della formazione di poliziotti somali, ogni reparto - anche la stazione più isolata e meno numerosa - era divenuta una scuola... e, possiamo aggiungere, sulla base di documenti vari, centri informativi di prima linea e primario interesse, proprio per la stabilità del territorio, in particolare nelle zone di confine con l'Etiopia, di importanza militare anche per le irrisolte delicate questioni confinarie. Il tutto aderiva esattamente a quel che era stato indicato nelle Direttive provvisorie... A questo proposito può essere interessante l'analisi della

(20) Da non dimenticare che l'8 gennaio 1948 (secondo altre testimonianze l'11 gennaio), la *Somalia Police Force* e i suoi superiori britannici avevano assistito, senza intervenire, all'eccidio, da parte di bande criminali locali, di cinquantadue civili italiani, inermi, tra i quali donne e bambini.

In precedenza era stata fonte di non poche preoccupazioni per il Comando delle Forze di polizia in quanto costrinse a un forzato acceleramento del processo di sostituzione del personale nazionale con quell'autoctono, dei comandi territoriali, la anticipata nomina, nel maggio 1956, dei prefetti e dei commissari distrettuali somale che, molto prima del previsto, furono preposti rispettivamente alle sei regioni e ai trenta distretti del territorio...

...Lo scrivente non aveva mancato di sostenere, e molto calorosamente, la necessità che, fino ad almeno due mesi dopo le elezioni politiche (in un primo tempo previste per l'agosto 1958, mediante le quali deve essere eletta un'assemblea costituente che dovrà approvare la costituzione del nuovo Stato e eleggere il Capo somalo dello Stato stesso), lo Squadrone Blindo corazzato continuasse a essere costituito esclusivamente - così come era all'epoca - da personale dei Carabinieri, che l'organico non subisse alcuna riduzione e che il Comando delle Compagnie mobili continuasse a essere affidato a Capitani dei Carabinieri. Infatti, lo scrivente, pur essendo intimamente convinto che la polizia potesse dare pieno e sicuro affidamento (almeno all'ottanta-novanta per cento), anche in caso di gravi perturbamenti dell'ordine pubblico, non poteva disconoscere che essa avrebbe potuto non rispondere pienamente - o quantomeno svolgere azione sfuocata - qualora malauguratamente come vari sintomi inducevano a non poter escludere - si fosse delineata una frattura profonda e definitiva tra i due principali gruppi etnici qui esistenti (Darot - Havis, divisi da una tradizionale insanabile ostilità), possa in caso di insorgenza, eventualmente anche su spinta proveniente dall'esterno (Egitto o Yemen) di un movimento a sfondo xenofobo e di intolleranza razziale religiosa, i cui fermenti si avvertono ormai in tutta l'Africa orientale, se essa fosse stata messa nell'alternativa di obbedire ai dirigenti della sua stessa razza religione o agli organi dell'amministrazione fiduciaria italiana anche qualora fosse rimasta alle dipendenze di un comandante italiano...

E nel far presente tutto ciò alle autorità responsabili dell'amministrazione fiduciaria alle quali risale la responsabilità delle decisioni sopracitate, in materia di riduzione degli effettivi dell'Arma e di somalizzazione accelerata delle Forze di polizia, lo scrivente ebbe più volte a richiamarne l'attenzione sull'opportunità che, in caso di eccezionale perturbamento dell'ordine pubblico, in relazione anche alla vasta opera di propaganda antioccidentale qui svolta dagli emissari egiziani e dalla corrente somala loro favorevole; alla situazione internazionale con i suoi riflessi nelle zone critiche del golfo di Aden e del Kenya, che poteva da un momento all'altro precipitare con immediate conseguenze locali; al profondo conflitto interno di carattere politico cabilare che divide le genti somale, si potesse qui disporre di un contingente di militari italiani che, oltre a salva-

guardare il prestigio della nostra bandiera... avesse consentito di garantire almeno la vita dei connazionali e degli europei qui residenti...

Dunque, Arnera e i suoi predecessori avevano un quadro completo della situazione locale e dei partiti politici. Nonostante queste valutazioni, gli avvertimenti di Arnera non

furono presi in considerazione e il passaggio dei poteri fu accelerato. Completata la 'somalizzazione' nel 1958⁽²²⁾, rimase una Compagnia Autonoma Carabinieri (quarantaquattro elementi), con compiti di consulenza e di orientamento in tutti i settori (compreso un Ufficio Speciale 'P' - Sicurezza militare e CS, dipendente dal Comandante delle Forze di Polizia somale, con un ufficiale dell'Arma (in qualità di consulente, dipendente dal Comandante della Compagnia Carabinieri), per il personale del consolidato Corpo di Polizia somala (foto 4). Consulente per la sicurezza militare e controspionaggio era l'allora capitano Stefano Giovannone, già agente del SIM, controspionaggio, prima e durante il conflitto e poi integrato nel ricostituito Servizio informativo militare italiano⁽²³⁾, che, con nulla osta del Ministero degli Esteri e dell'AFIS, aveva ottenuto che un ufficiale dell'Arma coordinasse la raccolta informativa per tutto il Corno d'Africa, non solo per la Somalia, e per l'Africa orientale britannica⁽²⁴⁾.

L'attività del capitano Giovannone così si intensificò perché la Somalia stava assumendo un ruolo centrale, divenendo un ottimo punto di osservazione per la situazione internazionale in quella regione strategica africana.

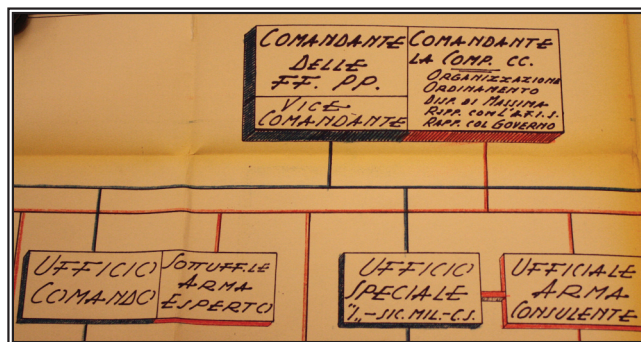


Foto 4: Organigramma (parziale) della Compagnia Autonoma Carabinieri Somalia, in Relazione attività svolta dalla Compagnia - 1959, in Archivio Ufficio Storico Arma dei Carabinieri (AUSAC), Posizione 871.17. (©ph.firuzeh)

(22) Il comando della Polizia passò da Arnera al pari grado somalo Mohamed Abscir Musse il 14 dicembre 1958. Il 20 luglio precedente la Compagnia Comando Carabinieri delle Forze di Polizia della Somalia già aveva assunto la denominazione di Compagnia Autonoma Carabinieri italiani in Somalia.

(23) V. Archivio Ufficio Storico Stato Maggiore Esercito (AUSSME), I-2 Amministrazione Fiduciaria Italiana in Somalia, buste 313 di carte non ordinate (1949-1957), faldone A2-A3, cartella n. 43: un appunto a mano su alcune pratiche *date in visione al Sig. Capitano Giovannone A 1-1, A 1-2, A3-1 D 1-3 tutte dell'Ufficio Operazioni*.

(24) AUSCC, posizione 871-17. *Governo Fiduciario della Somalia. Attività dell'Arma, relazioni e documentazione 395/S.P.-1960 dell'Ufficio Operazioni, Attività svolta in Somalia dal Capitano Giovannone, 27 settembre 1960.*

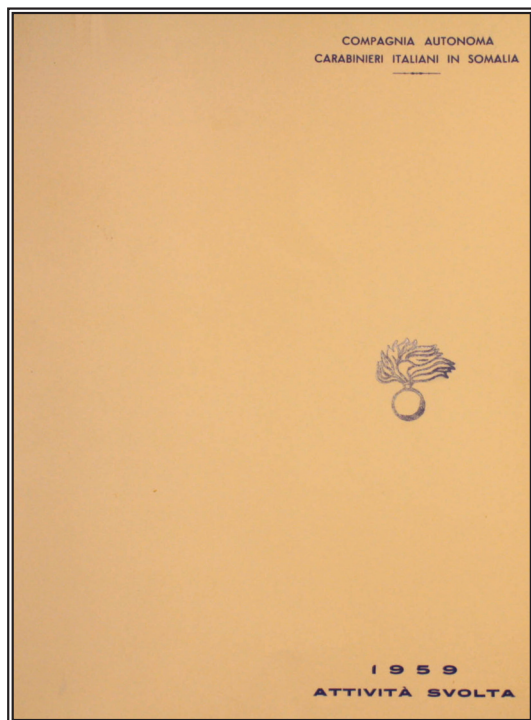


Foto 5: (eventualmente interessi) in Archivio Ufficio Storico Arma dei Carabinieri (AUSAC) Posizione 871.17. (©pb.firuzeh).

Sciolta la Compagnia Autonoma Carabinieri, alla scadenza del mandato fiduciario, Giovannone rimase a capo del Nucleo di Assistenza delle Forze di Polizia somale, per un certo tempo, continuando in seguito la sua carriera professionale nel settore informativo.

Periodo interessante, quello dell'AFIS, non ancora ben studiato sotto molti aspetti, soprattutto quelli relativi agli ultimi anni di Amministrazione, alla vigilia dell'indipendenza somala, anche dal punto di vista della valutata assistenza italiana nel difficile impegno di mantenimento della stabilità del territorio, inclusa la collaborazione internazionale nella raccolta informativa, auspicata da più parti già allora.



CAMBIO DEL COMANDANTE DELLA SCUOLA UFFICIALI CARABINIERI

Il 6 settembre 2018, nel Piazzale delle Bandiere, alla presenza del Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri, Generale di Corpo d'Armata Luigi Longobardi, il Generale di Divisione Angelo Agovino ha ceduto il Comando della Scuola Ufficiali al Generale di Brigata Riccardo Galletta che ha contestualmente assunto l'incarico di Direttore Responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri".



Saluto del Gen. D. Angelo Agovino, Comandante cedente

Signor Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri,
solo nove mesi fa in questo stesso piazzale delle Bandiere, alla Tua presenza, pronunciavo il mio impegno all'atto dell'assunzione del Comando della Scuola Ufficiali ed oggi sono qui, certamente con una diversa consapevolezza, per esprimere qualche riflessione e tirare le somme al termine di questa esperienza. E sono davvero onorato che sia ancora Tu a presiedere questa cerimonia, caro Luigi, e non solo per i sentimenti di amicizia ultratrentennale che ci legano, ma soprattutto per l'esempio quotidiano che ci offri di assoluta integrità e di fedeltà ai valori dell'Arma. Grazie. E con Te ringrazio e saluto le Autorità, i gentili ospiti e gli amici della Scuola Ufficiali che hanno voluto presenziare.

Un cordiale saluto di benvenuto rivolgo ai parlamentari presenti, all'On. Francesco D'Uva e all'On. Marzia Ferraioli, illustre docente di questo Istituto.

Saluto con rispetto il Comandante Generale emerito, Gen. Luciano Gottardo e i Vice Comandanti Generali emeriti e con loro saluto tutti i predecessori. Un saluto che con animo grato rivolgo anche al Generale Ilio Ciceri, Comandante Interregionale Podgora, ai vertici della Magistratura Militare presenti Block, De Paolis, Sabino, al Rettore dell'Università di Tor



Vergata Prof. Giuseppe Novelli, al Rettore emerito dell'Università LUISS di Roma, Prof.ssa Paola Severino che la Scuola si onora di annoverare tra i suoi docenti, al Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Roma Dott. Michele Prestipino, ai rappresentanti delle Magistrature, delle Forze di Polizia e delle Forze Armate, tra i quali saluto, in particolare, il Comandante dell'Accademia Navale di Livorno, Ammiraglio Pierpaolo Ribuffo.

Ai Signori Generali di Corpo d'Armata Cesare Vitale e Libero Lo Sardo, amatissimi e prestigiosi Presidenti dell'O.N.A.O.M.A.C. e dell'A.N.C., un particolare affettuoso ringraziamento per il loro intervento che testimonia l'indissolubile legame tra l'Arma dei Carabinieri e le benemerite istituzioni che presiedono.

Ai Ministri Plenipotenziari Luca Sabbatucci e Renato Varriale, Direttore Generale del Personale e Ispettore Generale del Maeci, un saluto altrettanto grato e affettuoso che desidero estendere con sentimenti di amicizia a tutti i colleghi che sono intervenuti.

Agli Addetti Militari dei Paesi amici un cordiale benvenuto.

Grazie di cuore veramente a tutti per la vostra presenza.

Nove mesi possono sembrare pochi, possono sembrare un tempo fugace, ma vi assicuro che sono stati un periodo di lavoro intensissimo ed entusiasmante durante il quale ho speso le mie energie per rendere questo Istituto sempre più moderno, sempre più solido, sempre più aderente alle esigenze di formazione degli Ufficiali frequentatori, sempre più in linea con le esigenze dell'Arma, una Forza di Polizia a competenza generale con responsabilità cruciali nel sistema di sicurezza nazionale.

Nove mesi durante i quali ho avuto modo di relazionarmi con un corpo docente veramente straordinario, un corpo docente prestigioso che offre un contributo fondamentale per conseguire il primario obiettivo della Scuola di trasferire sapere e valori, per formare Comandanti all'altezza di una Forza di Polizia, orgogliosa della sua militarità, al passo coi tempi e protesa verso il futuro.

E per il raggiungimento di questi obiettivi la Scuola può contare su Quadri composti da Ufficiali, Luogotenenti, Marescialli, Brigadieri, Appuntati, Carabinieri e Dipendenti Civili di primordine.

Quadri pienamente consapevoli della delicata funzione affidatagli ed ai quali desidero rendere merito per le continue dimostrazioni di generosità, di spirito di servizio e di altissima professionalità con cui servono l'Arma e la Scuola. Siete il cuore pulsante di questo Istituto che ha una posizione centrale nel sistema formativo dell'Arma. Grazie veramente di cuore per il sostegno che in ogni circostanza mi avete offerto.

Un ringraziamento che parimenti formulo ai Carabinieri del Co.Ba.R. a me affiancato per la serietà e il senso di responsabilità con i quali hanno contribuito a migliorare le condizioni di vita e di servizio di tutti i militari.

Quali siano state le attività della Scuola durante l'anno accademico conclusosi nello scorso mese di luglio non è oggetto di trattazione durante il discorso di un Comandante che sta cedendo l'incarico.

Lo sono certamente le sue riflessioni finali che non possono che essere rivolte agli Ufficiali Allievi. A voi cari colleghi più giovani i miei auguri più cari e qualche esortazione. Conservate ben saldi la motivazione e l'entusiasmo che oggi vi ispirano. Conservate intatta la vostra amicizia, alimentatela nel corso della vostra vita. Sarà fonte di sostegno, di intensa soddisfazione e di gioia. Non fatevi sopraffare dalle piccole gelosie, rispettatevi reciprocamente e tenete conto che un posto in graduatoria, che pur potrà avere rilievo nella vostra carriera, non vale la stima, l'affetto e l'amicizia di un collega. Non lasciatevi corrompere dal potere e dall'ambizione smodata, è il solo modo per restare sempre uomini liberi.

Migliorate e allargate continuamente la vostra competenza e il vostro sapere. Sapere è il presupposto indispensabile per immaginare il futuro, una qualità basilare per una classe dirigente che non vuole limitarsi ai pur importanti atti di gestione, ma che vuole contribuire alla crescita qualitativa delle Istituzioni e dell'Italia. Sapere è la cifra indispensabile per essere riconosciuti come Comandanti dagli uomini e dalle donne che vi saranno affidati. Viviamo in un'epoca nella quale le competenze invecchiano rapidamente. È necessario quindi prepararsi con coscienza ed aggiornarsi.

Vogliate bene all'Arma e ai Carabinieri.

L'Arma per mantenere il favore di cui gode da parte dei cittadini oltre che del nostro impegno ha bisogno anche dei nostri sentimenti e di comportamenti eticamente corretti.

Più semplicemente voglio dire non fate mai nulla che possa nuocere all'Arma perché il danno che ne verrà può essere enorme.

Voler bene ai Carabinieri vuol dire dividerne le responsabilità, vuol dire valorizzarne la personalità, la professionalità, l'operato.

Il Carabiniere è pronto a darvi tutto se gli vorrete bene. E questo modo di porvi sarà il valore aggiunto della vostra competenza. Sarà la pietra d'angolo su cui potrete realizzare gli obiettivi più alti, quelli sui quali si misura la grandezza dei Comandanti.

Il mio pensiero finale desidero rivolgerlo alla nostra Bandiera, simbolo che ci unisce tutti e che ha in sé la forza di trasformare in vero impeto morale tutti i valori più alti della nostra militarità.

Ufficiali, Luogotenenti, Marescialli, Brigadieri, Appuntati, Carabinieri e Dipendenti Civili mi accommiato da voi con emozione e con rammarico, un rammarico attenuato dalla certezza di lasciare la Scuola nelle mani di un collega di valore impareggiabile, il Gen. Riccardo Galletta, amico affettuoso e sincero, a cui auguro tutti i successi e le soddisfazioni che certamente merita.

Buona fortuna e che la Virgo Fidelis vegli sul nostro lavoro e sulle nostre famiglie.



Saluto del Gen. B. Riccardo Galletta, Comandante subentrante

Signor Comandante delle Scuole,

mi sia consentito innanzitutto di rivolgere a Lei il mio più sentito ringraziamento per aver voluto presiedere questa cerimonia, nonché di rinnovarLe i miei più sinceri sentimenti di leale subordinazione, sentimenti che hanno un'origine antica, che data al tempo in cui ho avuto il privilegio di servire l'Arma alle Sue dipendenze, ancorché per un breve periodo, presso lo Stato Maggiore del Comando Generale.

Ringrazio sentitamente gli Onorevoli membri del Parlamento, Autorità civili militari ed i gentili ospiti intervenuti, che con la loro ambita presenza conferiscono particolare solennità a questo momento ed attestano, al contempo, sentimenti di stima, affetto e considerazione nei confronti del nostro Istituto.

Un ringraziamento particolare desidero rivolgere al Dott. Paolo De Carolis, figlio del Maggiore Ugo De Carolis, MOVIM, cui è intitolata questa caserma.

Assumo oggi, con consapevole fierezza e viva emozione, la responsabilità di Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Il mio primo, reverente omaggio è rivolto alla nostra Bandiera ed a tutti coloro che, transitati nel tempo da questo Istituto, hanno perso la vita in Patria ed in terra straniera nell'adempimento del proprio dovere.

Un saluto deferente desidero porgere al Presidente dell'Associazione Nazionale Carabinieri, Gen. C.A. Libero Lo Sardo, ed al Presidente dell'O.N.A.O.M.A.C., Gen. C.A. Cesare Vitale, agli illustri Ufficiali Generali che mi hanno preceduto nel ricoprire questo prestigioso incarico, nonché agli altri Ufficiali Generali presenti tra gli uni e gli altri ve ne sono alcuni che ho avuto la fortuna di annoverare nel tempo fra i miei "maestri", termine al quale attribuisco una peculiare valenza, specie in un'epoca così refrattaria a riconoscere "maestri".

Reduce dalla straordinaria esperienza umana e professionale vissuta per tre anni e tre mesi in terra di Sicilia quale Comandante della Legione, un'avventura che resterà per sempre indelebilmente impressa nella mia memoria e nel mio cuore, si realizza oggi per me un sogno coltivato sin dagli esordi della mia vita militare.

Conseguo oggi questo significativo traguardo professionale con la piena consapevolezza di quanto importante sia stato il percorso, non la meta. Perché il percorso, costituito da qualche successo (che mai mi ha inorgogliato oltre misura) e da alcune, immancabili delusioni, che mai, tuttavia, hanno fiaccato la mia determinazione ad assolvere al meglio i miei doveri, mi ha consentito di



acquisire esperienza e conoscenza, quell'esperienza e quella conoscenza che mi riprometto di offrire ai miei collaboratori del Quadro permanente per poter con loro far sì che questo prestigioso Istituto sia sempre all'altezza delle aspettative che il Vertice istituzionale nutre nei confronti di chi è chiamato a formare la classe dirigente dell'Arma di domani.

Sono certo che, nell'adempiere a questo delicato compito, potrò costantemente contare sul qualificatissimo contributo del corpo docente e sul corale, sinergico impegno di tutti coloro che, animati da una straordinaria motivazione, sono chiamati a condividere con me il perseguimento dell'obiettivo strategico di educare i nostri Ufficiali - Allievi alle responsabilità discendenti dall'assolvimento delle funzioni di comando.

A loro, che da oggi in poi costituiranno il mio bene più prezioso, "la mia speranza suprema ed il mio supremo pensiero", donerò altresì il mio entusiasmo, quello stesso entusiasmo che mi accompagnò 38 anni fa nel varcare la soglia dell'Accademia Militare e che è rimasto inalterato nel tempo.

Sarà questo, cari colleghi, l'elemento portante del nostro agire, la cifra distintiva che caratterizzerà ogni nostro quotidiano impegno, ispirati dal contenuto dell'antica massima del Principe Eugenio di Savoia, secondo la quale "la vita militare è l'unica che valga la pena di essere vissuta!"

Rivolgo un particolare saluto al Consiglio di Base della Rappresentanza, certo di ricevere una collaborazione leale e costruttiva, volta costantemente a promuovere il benessere di tutto il personale.

Al Generale Angelo Agovino, amico di sempre, cui ho la fortuna di succedere nel Comando, formulo, sicuro di interpretare i Vostri sentimenti, gli auguri più fervidi e sinceri di ogni successo e di ottenere le migliori soddisfazioni anche nei successivi sempre più prestigiosi incarichi che sarà chiamato a ricoprire, nonché il ringraziamento più vivo per quanto così generosamente ha saputo donare alla Scuola.

Considero una grande fortuna ed un alto privilegio poter servire l'Arma in questa nuova posizione d'impiego.

La fiducia che mi è stata accordata segna per me l'inizio di una nuova stagione di vita e costituisce sprone per assolvere i miei compiti con assoluta dedizione e senza risparmio di energie.

A tutti l'augurio di ogni bene.

Che Iddio protegga e illumini il nostro lavoro. Grazie.



Intervento del Gen.C.A. Luigi Longobardi, Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri

Prima di tutto desidero ringraziare le Autorità e gli invitati che con la loro presenza dimostrano lo stretto legame che li unisce a questo Istituto.

Il mio particolare ringraziamento ai Presidenti di O.N.A.O.M.A.C. e A.N.C. che, con la costante partecipazione alle nostre cerimonie, assicurano quella stabilità di valori e di ideali che ci distinguono. Il mio più cordiale saluto, inoltre, va al corpo docente ed al quadro permanente di questo Istituto, che grazie all'attività appassionata e responsabile che svolgono sapientemente, contribuiscono a collaborare efficacemente con il Comandante della Scuola Ufficiali, su cui grava la responsabilità della guida di questo prestigioso Istituto. E grazie anche ai delegati della Rappresentanza Militare per la loro presenza.

L'odierna cerimonia rappresenta un momento di particolare rilievo per la Scuola Ufficiali Carabinieri, segna cioè il momento istituzionale del passaggio di consegne tra due Comandanti, il Generale di Divisione Angelo Agovino ed il Generale di Brigata Riccardo Galletta, due ufficiali che si sono sempre distinti per condotta esemplare e non comuni doti di equilibrio, saggezza e professionalità, che si succedono nella responsabilità di dirigere questo prestigioso Istituto, deputato alla formazione dei giovani Ufficiali, futuri quadri dirigenti dell'Arma.



Ad essi porto anche l'augurio più sincero del Comandante Generale, Generale Giovanni Nistri.

In questo contesto è per me compito gradito ringraziare il Generale Agovino per la sua azione di comando sempre serena ed equilibrata, costantemente esercitata contemperando le esigenze istituzionali con quelle personali.

Sotto la sua competente guida la Scuola Ufficiali Carabinieri è stata straordinariamente impegnata nella formazione degli Ufficiali. Impegno che deriva dal numero elevato dei frequentatori, dalla diversificata tipologia dei corsi - parte dei quali di nuova istituzione in attuazione di recenti provvedimenti legislativi - ma anche dalle numerose iniziative formative avviate o in sperimentazione, tutte rivolte a far acquisire agli Ufficiali competenze al passo coi tempi. In tale quadro, la Scuola, in perfetta sinergia con l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, in data 5 luglio 2018, ha sottoscritto con lo stesso Ateneo un Protocollo Aggiuntivo, che consentirà, agli Ufficiali frequentatori del 1° Corso Applicativo (biennale), di conseguire, al termine dei due anni, analogamente ai pari ruolo provenienti dall'Accademia Militare, la Laurea Magistrale in Giurisprudenza.

Significative proposte sono state, altresì, formulate per innovare i programmi di insegnamento dei nuovi corsi, adeguandoli alle nuove esigenze addestrative, armonizzando l'aspetto formativo con quello pratico. In particolare, per il:

1° Corso Applicativo (Semestrale)

La pianificazione didattica è stata “disegnata” incentrandosi su materie universitarie e tecnico professionali ritenute congeniali con l'acquisito status giuridico dei frequentatori, provenienti dai Luogotenenti vincitori di concorso, ed orientata a fornire agli stessi le necessarie competenze per il compimento delle funzioni di Ufficiale subalterno.

1° Corso Formativo (Biennale)

Il relativo ordine degli studi, pur gravitando sulla trattazione di materie militari e giuridico-professionali, è stato ideato prevedendo un congruo numero di periodi addestrativi dedicati alla “formazione di specialità” e, al secondo anno, un lungo Stage per consolidare le cognizioni e le competenze specifiche nei rispettivi settori d'impiego. Sono Ufficiali vincitori di concorso laureati, che saranno assegnati ai ruoli tecnici, supporto e motore indispensabile per l'efficienza dell'Arma.

2° Corso Ruolo Forestale

Per la prosecuzione della formazione degli Ufficiali del Ruolo Forestale, la pianificazione didattica, biennale, è stata concepita fissando un consistente

numero di periodi dedicati alla “formazione di specialità”, allo scopo di coinvolgere fin da subito i frequentatori in quella che sarà la loro futura attività nel settore della Tutela Forestale, Ambientale e Agroalimentare.

Particolare rilievo ha assunto la nuova progettazione del Corso d'Istituto per Ufficiali del Ruolo Normale, che quest'anno, per la prima volta, è stato introdotto da una settimana articolata su una giornata inaugurale, alla presenza del Comandante Generale e le massime autorità accademiche del mondo universitario, una “*Lectio Magistralis*” tenuta dall'attuale Ministro Moavero Milanese e da un ciclo di conferenze, a cura di insigni docenti e studiosi, su temi di formazione superiore. Il corso ha valenza anche nel mondo accademico attraverso l'acquisizione di crediti universitari riconosciuti dalla Convenzione “Corso di perfezionamento in Sicurezza interna e Internazionale”, sottoscritta con la LUISS - Guido Carli.

Importanti novità sono state realizzate per la “Rassegna dell'Arma dei Carabinieri” che, nel rispetto della sua consolidata linea editoriale, si è rinnovata con una nuova veste grafica prodotta dall'Officina Carte Valori dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Infatti, la copertina è stata realizzata riportando in primo piano - con utilizzo della preziosa tecnica di incisione calcografica - l'immagine della Scuola Ufficiali Carabinieri e si è, altresì, modificato lo stile interno dell'impaginazione. Tale rinnovamento è avvenuto anche sotto l'aspetto contenutistico, acquisendo contributi di autorevoli personalità della Magistratura militare e ordinaria, nonché del mondo Accademico universitario. Infine, Le è stata data un'ulteriore “visibilità” con la registrazione in diversi siti web dedicati alla condivisione delle pubblicazioni giuridiche-scientifiche, sia con la sua produzione cartacea interna all'Arma e diffusione in oltre trenta biblioteche universitarie nazionali di maggior rilievo.

Grazie caro Angelo per la tua sempre spontanea generosità, per il tuo spirito di dedizione, per la tua qualificata professionalità.

Il tuo è stato un lavoro complesso pieno di imprevisti e continue variabili che hai svolto sempre con il massimo impegno, guida ferma, determinata, appassionata e concreta, sia nel settore addestrativo, ma principalmente nella formazione etica degli Ufficiali Allievi a te affidati in questi mesi di Comando.

Non va dimenticato che preparare e motivare gli uomini e le donne cui l'Italia affida la propria sicurezza è sicuramente un altissimo onore ma anche una difficile ed impegnativa responsabilità e Tu hai ottemperato a questo onere ed onore con sicura competenza ed entusiasmo.

Ed è quindi con affetto e profonda stima, con l'orgoglio che mi deriva dal ruolo che ricopro, che do atto al Generale Agovino della passione che lo ha

sempre animato, della sagacia, della avvedutezza, dello stile che lo hanno caratterizzato e oltre alle dovute espressioni di merito gli esprimo gli auguri più sentiti per il nuovo incarico che si accinge a ricoprire.

Auguri Angelo, la vita è piena di formidabili avventure e tu sei sul punto di cominciarne una nuova, Buona Fortuna.

Un cordiale benvenuto ed un sincero augurio di buon lavoro al Generale Galletta che subentra in questo ambito e prestigioso incarico. A lui l'auspicio che possa raccogliere la preziosa eredità di professionalità e di esperienza, con la certezza che assolverà l'incarico con totale dedizione ed entusiasmo e farà, insieme a tutto il Quadro permanente ed al corpo docente della Scuola, ulteriormente prosperare questo Istituto.





Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Decreto Ministeriale del 28 marzo 2018, n. 94

REGOLAMENTO RECANTE LA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI MINIMI E I FORMATI DEI VERBALI DI ACCERTAMENTO, CONTESTAZIONE E NOTIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 29 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3 APRILE 2006, N. 152, COME MODIFICATO DALL'ARTICOLO 18 DEL DECRETO LEGISLATIVO 16 GIUGNO 2017, N. 104

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 184 del 9 agosto 2018)

Art. 1.

1. I contenuti minimi dei verbali di accertamento, contestazione e notificazione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, comprendono le informazioni di cui all'allegato 1. I predetti verbali sono redatti secondo lo schema di cui all'allegato 2.

2. Gli allegati costituiscono parte integrante del presente regolamento.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Allegato 1	
Contenuti minimi del verbale di accertamento, contestazione e notificazione relativo ai procedimenti per violazione amministrativa di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152	
Identificazione del verbale	Identificazione del documento (Indicare ID del documento, anno di riferimento ed identificativo del provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale "VIA")
Trasgressore e obbligato in solido	Identificazione del trasgressore e dell'obbligato in solido (Indicare se esistono eventuali deleghe di funzioni)
Casi previsti dalla normativa vigente	Indicazione dei casi di trasgressione previsti dalla normativa vigente: <ul style="list-style-type: none"> • Provvedimento di autorizzazione di un progetto adottato senza la verifica di assoggettabilità a VIA o senza la VIA; • Inadempimento o violazione delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.
Dettaglio della violazione	Descrizione dettagliata del fatto costituente illecito con riferimento allo stato dei luoghi accertato e al provvedimento di VIA e/o alle relative prescrizioni violate. Indicare eventuali sopralluoghi ed allegare verbali degli stessi.
Norma violata	Indicazione delle specifiche norme violate, con relativi articoli, e sanzioni Amministrative pecuniarie previste.
Percorso di accertamento	Inquadramento generale delle singole attività di accertamento ambientale. Distinguere tra i seguenti casi: <ol style="list-style-type: none"> 1) accertamento diretto durante la visita in loco ed eventuale contestazione immediata (Indicare data, ora, luogo dell'accertamento, generalità dei soggetti accertatori (qualifica, nome, cognome, ente di appartenenza), circostanziare l'accertamento eseguito facendo riferimento, se necessario, ad eventuali atti tecnici compiuti che devono essere chiaramente richiamati ed allegati al verbale); 2) accertamento successivo alla visita ispettiva in loco con contestazione differita tramite notificazione della violazione (Indicare le ragioni per le quali non è stata effettuata la contestazione immediata. Fornire una descrizione dettagliata del percorso di accertamento effettuato (indicare l'attività ispettiva svolta in loco, i relativi verbali, sopralluoghi, rilievi fotografici, eventuale acquisizione in copia di documentazione tecnica, approfondimenti successivi, eventuali informative ad altri enti. Identificare in modo univoco la data dell'accertamento, inteso come momento in cui sono stati acquisiti tutti gli elementi per valutare la condotta sanzionabile in via amministrativa. Nel caso di invio di informativa con proposta di diffida all'Autorità competente la data del protocollo di invio costituisce la data di accertamento dell'illecito amministrativo); 3) accertamento successivo ad una verifica documentale in ufficio (Fornire una descrizione dettagliata del percorso di accertamento effettuato, indicando la documentazione da cui si è originata l'identificazione della possibile violazione e gli eventuali successivi approfondimenti che hanno portato alla conclusione dell'accertamento, ad esempio richiesta di chiarimenti al gestore, interlocuzioni con altri enti pubblici, eventuali visite straordinarie o altro. Indicare in modo univoco la data dell'accertamento. Nel caso di invio di informativa con eventuale proposta di diffida all'Autorità competente la data del protocollo di invio costituisce la data di accertamento dell'illecito amministrativo).

Contestazione	Indicazione del momento e delle circostanze in cui è stata eseguita la contestazione. Distinguere tra i seguenti casi: 1) contestazione immediata al trasgressore e/o obbligato in solido mediante redazione del verbale di accertamento e contestazione, sottoscritto dal soggetto accertatore e dal trasgressore e obbligato in solido, in caso di accertamento diretto durante la visita in loco. Evidenziare l'eventuale rifiuto da parte dell'interessato di sottoscrivere il verbale; 2) contestazione differita tramite notificazione del verbale di accertamento e contestazione, in caso di accertamento successivo alla visita ispettiva in loco. Indicare l'impossibilità ad effettuare nell'immediatezza la contestazione del presente verbale al trasgressore/obbligato in solido, se l'analisi degli atti e documenti, dei rilievi descrittivi e fotografici acquisiti durante l'accertamento sul posto ha comportato la necessità di successiva elaborazione, confronto e validazione, prima di giungere alla contestazione; 3) contestazione tramite notificazione del verbale di accertamento e contestazione in caso di accertamento successivo ad una verifica documentale in ufficio.
Notificazione	Direttamente al trasgressore e/o obbligato in solido con la redazione, firma e consegna brevi manu del presente verbale o mediante servizio postale, o mediante ufficiale giudiziario o altro soggetto notificatore, o tramite PEC; o, in caso di rifiuto da parte dell'interessato di sottoscrivere il verbale, mediante verbalizzazione del rifiuto, con preavviso di invio del verbale mediante servizio postale, o mediante ufficiale giudiziario, o tramite PEC.
Autorità competente ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 689/1981	Prefetto competente per territorio per i progetti di competenza statale, per gli altri progetti l'ufficio regionale o provinciale competente (articolo 17 della legge n. 689/1981) il soggetto accertatore deve verificare quale sia l'ufficio competente, anche per effetto di eventuali deleghe di competenza.
Sanzione e modalità di pagamento	Indicazione dell'importo minimo e massimo della sanzione amministrativa pecuniaria. L'autorità competente, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 689/1981, provvede all'emissione dell'ordinanza di ingiunzione di cui all'articolo 18 della stessa legge n. 689/1981, contenente l'importo esatto, che deve essere pagato dal trasgressore con le modalità specificate nel medesimo atto. Evidenziare che la legge vigente esclude la possibilità di estinzione tramite pagamento in forma ridotta.
Modalità e termini di presentazione di scritti difensivi	Ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 689/1981, entro 30 giorni dalla data di contestazione o di notificazione del presente atto, gli interessati hanno facoltà di far pervenire scritti difensivi e documenti all'autorità competente ai sensi dell'articolo 17 della medesima legge n. 689/1981 e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità.
Spese di procedimento	Le spese di procedimento, pari a €, (.....), sono dovute nel caso di emissione di ordinanza - ingiunzione da parte dell'autorità competente, secondo le modalità e i termini indicati dall'autorità di controllo.
Dichiarazioni	Indicare eventuali dichiarazioni del trasgressore e degli altri interessati cui la violazione viene contestata. Aggiungere eventuali allegati.
Avvertenze	Il presente verbale è stato redatto in data _____ presso gli uffici del (ente e/o struttura di appartenenza) _____ di _____ in via _____, a firma del sottoscritto _____ in qualità di _____. Del verbale sono stati redatti quattro originali di cui: - due sono notificati al trasgressore / obbligato in solido; - uno è inviato per conoscenza all'autorità competente ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 689/1981, in contestuale con il rapporto previsto dal medesimo articolo 17; - uno rimane agli atti dello scrivente servizio. Il presente verbale è inviato in copia, contestualmente alla presente notifica al trasgressore e obbligato in solido: - all'autorità competente ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 689/1981; - all'autorità competente in materia di Valutazione di Impatto Ambientale.

LEGISLAZIONE

Opposizione	Salvo quanto previsto dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150.
Note	Per il seguito del procedimento il trasgressore deve fare riferimento all'autorità competente ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 689/1981, sopra indicata.
responsabile del procedimento	Indicazione del responsabile del procedimento ai sensi della legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti.
Verbalizzante	Indicazione dei verbalizzanti (nome e cognome, qualifica, ente di appartenenza, data, luogo e firma).
Relazione di notifica effettuata a mezzo postale (legge n. 890 del 20 novembre 1982)	
<p>Il sottoscritto _____, in qualità di _____ del _____ (ente e struttura di appartenenza) _____ di _____, sita in _____ via _____, dichiara di aver notificato il presente verbale a _____ (trasgressore) sede di _____, e a _____ (obbligato in solido), sede di _____, mediante spedizione a mezzo del servizio postale in piego raccomandato "atti giudiziari" con avviso di ricevimento, consegnato per l'inoltro all'ufficio postale identificato dal timbro in calce.</p> <p>Data luogo e Firma</p>	

Schema di verbale di accertamento e contestazione
VERBALE DI ACCERTAMENTO E CONTESTAZIONE N° /20XX

(Sezione per l'individuazione delle modalità di accertamento della violazione)

L'anno _____ il giorno ____ del mese di _____ alle ore ____ circa presso _____ (nome del progetto), i sottoscritti _____ (nome e cognome dei soggetti che hanno effettuato l'accertamento), in qualità di _____ (precisare qualifica) di _____ (denominazione ente e struttura di appartenenza), hanno verificato _____ (*circostanziare l'accertamento eseguito facendo se necessario riferimento ad eventuali atti tecnici compiuti che devono essere chiaramente richiamati ed allegati al verbale.*)

(Sezione di contestazione della violazione)

Visto quanto sopra si contesta al TRASGRESSORE

Sig. _____, nato a _____ il _____, residente a _____, in Via/Piazza _____ in qualità di _____ Domiciliato per la carica: _____
 Con obbligato/i in solido ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 689/1981

(se persona fisica)

Sig. _____, nato a _____ il _____, residente a _____, in Via/Piazza _____ in qualità di _____
 Domiciliato per la carica: _____

(se persona giuridica)

Ragione sociale _____, con sede legale in via / Piazza _____, Comune _____ l'aver commesso violazione di cui all'articolo _____ sanzionato dall'articolo _____ per aver _____ (specificare la violazione e la motivazione) con la sanzione amministrativa pecuniaria pari a € xxx,xx (euro).

Fatta salva la facoltà dell'autore della violazione e dell'obbligato in solido di esercitare le previste facoltà di tutela, come meglio specificato nelle avvertenze a tergo, le spese di procedimento, pari a €, (...../...), saranno dovute nel caso di emissione di ordinanza - ingiunzione da parte dell'autorità competente, ed il loro pagamento dovrà avvenire con le modalità di versamento di seguito indicate.

Modalità di versamento: conto corrente bancario a favore di presso: (indicare nominativo banca /agenzia - coordinate bancarie (IBAN), specificando nella causale la denominazione della ditta e gli estremi del verbale oltre alla dicitura "spese di procedimento".

Termine di pagamento: 30 giorni dalla notificazione del provvedimento di ordinanza - ingiunzione da parte dell'autorità competente.

- La suddetta violazione è stata contestata al trasgressore come prova la firma apposta in calce al presente verbale, del quale viene rilasciata copia.
- La suddetta violazione, contestata verbalmente al trasgressore, viene notificata a mezzo (servizio postale, ufficiale giudiziario o PEC) in quanto sono stati necessari ulteriori accertamenti amministrativi.
- La suddetta violazione è contestata al trasgressore agli esiti del verbale di accertamento e viene notificata a mezzo.....(servizio postale, ufficiale giudiziario o PEC).
- Poiché non è stato possibile contestare la violazione direttamente all'interessato, in quanto _____ si provvede alla notifica per mezzo del (Servizio Postale, ufficiale giudiziario o PEC).
- Poiché non è stato possibile contestare la violazione direttamente all'interessato, in quanto è stato necessario attendere i risultati analitici del prelievo effettuato, si provvede alla notifica per mezzo del (Servizio Postale, ufficiale giudiziario o PEC).

Il trattamento dei dati personali raccolti nel presente verbale avviene nel rispetto del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali".

Luogo, li

I Verbalizzanti

.....(soggetti accertatori)

Allegati: (eventuali)

LEGISLAZIONE

AVVERTENZE

In applicazione della legge n. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti, si informa che il responsabile del procedimento è il sig. _____ in qualità di _____ (inserire indicazioni)

Ai sensi della norma violata _____ (identificare l'omissione), il trasgressore è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € xxx,xx a € xxxx,xx.

E' facoltà dell'autore della violazione e dell'obbligato in solido, ai sensi dell'art.18 della legge n.689/1981, di inviare entro 30 giorni dalla notificazione del presente atto eventuali scritti difensivi in carta semplice e/o richiesta di essere ascoltato dall'Autorità competente - ufficio - indirizzo _____),

Responsabile del procedimento sanzionatorio.

Esaminati tali eventuali elementi difensivi, se del caso l'Autorità competente provvederà all'emissione dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'art. 18 della citata legge n. 689/1981, contenente l'importo esatto che dovrà essere pagato con le modalità specificate nel medesimo atto.

Salvo quanto previsto dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150.

RELAZIONE DI NOTIFICA

I sottoscritti soggetti accertatori _____, del _____ (ente e struttura di appartenenza), eseguono la notifica a mezzo di _____ all'interessato Sig. _____ alle ore _____ del _____

I soggetti accertatori Il trasgressore/ obbligato in solido _____
Mediante spedizione a mezzo del servizio postale in piego raccomandato "atti giudiziari" con avviso di ricevimento, consegnato per la spedizione all'ufficio postale diidentificato dal timbro in calce.

Tramite ufficiale giudiziario _____ (riportare riferimento).

Tramite PEC all'indirizzo _____ in caso di rifiuto da parte dell'interessato di sottoscrivere il verbale, mediante verbalizzazione del rifiuto, con preavviso di invio del verbale mediante servizio postale, o mediante ufficiale giudiziario, o tramite PEC.

Data, _____

I soggetti accertatori _____

Legge 7 agosto 2018, n. 99

ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 192 del 20 agosto 2018)

Art. 1. Istituzione, compiti e poteri della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in quanto operanti nel territorio nazionale, di seguito denominata «Commissione». La Commissione ha i seguenti compiti:

a) verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali, indicando le iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie per rafforzarne l'efficacia;

b) verificare l'attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, e della legge 11 gennaio 2018, n. 6, riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, indicando le iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie per rafforzarne l'efficacia;

c) verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle disposizioni della legge 7 marzo 1996, n. 108, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, della legge 27 gennaio 2012, n. 3, e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60, in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura, indicando eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali;

d) verificare l'attuazione e l'adeguatezza della normativa in materia di tutela dei familiari delle vittime delle mafie, indicando eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie;

e) verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario previsto dagli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso, anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni;

f) acquisire informazioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari e delle strutture investigative competenti in materia nonché sulle risorse umane e strumentali di cui essi dispongono;

g) accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, indicando le iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l'assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia al livello dell'Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale;

h) verificare l'adeguatezza e la congruità della normativa vigente e della sua attuazione in materia di sistemi informativi e banche di dati in uso agli uffici giudiziari e alle forze di polizia ai fini della prevenzione e del contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso;

i) indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, in relazione anche al codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, sia riguardo alle sue manifestazioni a livello nazionale che, nei diversi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso;

l) accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, approfondendo, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali, con particolare riguardo:

1) alle modalità di azione delle associazioni mafiose e similari mediante condotte corrottive, collusive o comunque illecite;

2) agli insediamenti stabilmente esistenti nelle regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell'economia produttiva;

3) all'infiltrazione all'interno di associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato;

4) ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato, anche con riferimento al traffico internazionale di sostanze stupefacenti e di armi, alla promozione e allo sfruttamento dei flussi migratori illegali e al commercio di opere d'arte;

m) valutare la penetrazione nel territorio nazionale e le modalità operative delle mafie straniere e autoctone tenendo conto delle specificità di ciascuna struttura mafiosa e individuare, se necessario, specifiche misure legislative e operative di contrasto;

n) indagare sulle forme di accumulazione dei patrimoni illeciti e sulle modalità di investimento e riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività delle organizzazioni criminali e accertare le modalità di difesa dai condizionamenti mafiosi del sistema degli appalti e dei contratti pubblici disciplinato dal codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e della realizzazione delle opere pubbliche;

o) verificare l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle

associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà dell'iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica dell'Unione europea, dello Stato e delle regioni destinata allo sviluppo, alla crescita e al sistema delle imprese;

p) programmare un'attività volta a monitorare e valutare il rapporto tra le mafie e l'informazione, con particolare riferimento alle diverse forme in cui si manifesta la violenza o l'intimidazione nei confronti dei giornalisti, nonché alle conseguenze sulla qualità complessiva dell'informazione, e indicare eventuali iniziative che ritenga opportune per adeguare la normativa in materia, conformandola ai livelli europei con particolare riferimento alla tutela dovuta ai giornalisti e al loro diritto-dovere di informare, anche al fine di favorire l'emersione del lavoro non contrattualizzato e di contrastare normativamente le querele temerarie;

q) valutare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento delle attività della criminalità organizzata mafiosa o simile, con particolare attenzione alle intermediazioni finanziarie, alle reti d'impresa, all'instestazione fittizia di beni e società collegate ad esse e al sistema lecito e illecito del gioco e delle scommesse, verificando l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, e indicare le iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria;

r) verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci;

s) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio e curare i rapporti con gli organismi istituiti a livello regionale e locale per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, al fine di approfondire l'analisi delle proposte da essi elaborate;

t) esaminare la natura e le caratteristiche storiche del movimento civile antimafia e monitorare l'attività svolta dalle associazioni di carattere nazionale o locale che operano per il contrasto delle attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche al fine di valutare l'apporto fornito; nell'ambito dei compiti di cui alla presente lettera la Commissione può procedere alla mappatura delle principali iniziative e pratiche educative realizzate dalla società civile e dalle associazioni attive nella diffusione della cultura antimafia e nel contrasto delle mafie, al fine di definire nuove e più efficaci strategie da attuare, anche attraverso forme di integrazione, in tale ambito;

u) svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, con particolare riguardo alla componente amministrativa, e indicare le iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali;

v) esaminare la possibilità di impiegare istituti e strumenti previsti dalla normativa per la lotta contro il terrorismo ai fini del contrasto delle mafie, indicando eventuali iniziative ritenute utili a questo fine;

z) riferire alle Camere al termine dei propri lavori nonché ogni volta che lo ritenga opportuno e comunque annualmente.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. Ai fini dell'applicazione del codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali richiamato al comma 1, lettera i), la Commissione può richiedere al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo di trasmettere le pertinenti informazioni, non coperte da segreto investigativo, contenute nei registri e nelle banche di dati di cui all'articolo 117, comma 2-bis, del codice di procedura penale.

4. La Commissione può promuovere la realizzazione e valutare l'efficacia delle iniziative per la sensibilizzazione del pubblico sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta contro le mafie e sulla memoria delle vittime delle mafie, anche in relazione all'attuazione della legge 8 marzo 2017, n. 20, anche allo scopo di creare e valorizzare percorsi specifici all'interno del sistema nazionale di istruzione e formazione. Fermo restando quanto disposto dall'articolo 6, la Commissione può promuovere forme di comunicazione e divulgazione circa gli esiti e le risultanze delle attività svolte ai sensi del comma 1, lettera t), del presente articolo.

5. I compiti previsti dal presente articolo sono attribuiti alla Commissione anche con riferimento alle altre associazioni criminali comunque denominate, alle mafie straniere o di natura transnazionale ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 2006, n. 146, e a tutti i raggruppamenti criminali che abbiano le caratteristiche di cui all'articolo 416-bis del codice penale o che siano comunque di estremo pericolo per il sistema sociale, economico e istituzionale.

Art. 2. Composizione della Commissione

1. La Commissione è composta da venticinque senatori e venticinque deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati tenendo conto anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione. I componenti la Commissione dichiarano, entro dieci giorni dalla nomina, alla Presidenza della Camera di appartenenza se nei loro confronti sussista una delle condizioni indicate nel codice di autoregolamentazione sulla formazione delle liste elettorali, proposto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, con la relazione approvata nella seduta del 23 settembre 2014, e nelle eventuali determinazioni assunte dalla Commissione nel corso della XVIII legislatura. Qualora una delle situazioni previste nel citato codice di autoregolamentazione sopravvenga, successivamente alla nomina, a carico di uno dei componenti della Commissione, questi ne informa immediatamente il presidente della Commissione e i Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti la Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3. Comitati

1. La Commissione può organizzare i suoi lavori attraverso uno o più comitati, costituiti secondo la disciplina del regolamento di cui all'articolo 7, comma 1.

Art. 4. Audizioni a testimonianza

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

Art. 5. Richiesta di atti e documenti

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. Sulle richieste ad essa rivolte l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117, comma 2, del codice di procedura penale. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici delle pubbliche

amministrazioni, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 6. Segreto

1. I componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 7. Organizzazione interna

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3 sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di collaboratori interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti, nonché di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie da parte di soggetti pubblici, ivi compresi le università e gli enti di ricerca, ovvero privati. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaboratori di cui può avvalersi la Commissione.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo

di 100.000 euro per l'anno 2018 e di 300.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al precedente periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

6. La Commissione dispone dei documenti acquisiti e prodotti dalle analoghe Commissioni precedentemente istituite nel corso della loro attività e ne cura l'informazione.

Art. 8. Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.



Decreto Legislativo 10 agosto 2018, n. 104

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2017/853 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 17 MAGGIO 2017, CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 91/477/CEE DEL CONSIGLIO, RELATIVA AL CONTROLLO DELL'ACQUISIZIONE E DELLA DETENZIONE DI ARMI
(*Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 209 dell'8 settembre 2018*)

Capo I - Norme in materia di fabbricazione, detenzione, porto delle armi da fuoco e loro tracciabilità

Art. 1. Oggetto e campo di applicazione

1. Il presente decreto costituisce attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, e integra la disciplina relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

2. Il presente decreto non si applica all'acquisizione e alla detenzione di armi e munizioni appartenenti alle Forze Armate o di Polizia o ad Enti governativi, nonché di materiali di armamento di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, e successive modificazioni.

Art. 2. Modifiche al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527

1. Al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. 1. Il presente decreto costituisce attuazione della direttiva 91/477/CEE, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

2. Le disposizioni del presente decreto si applicano alle armi da fuoco della categoria A della direttiva, limitatamente ai casi in cui la detenzione e il porto sono consentiti nel territorio dello Stato, nonché alle armi da fuoco delle categorie B e C della medesima direttiva.»;

b) l'articolo 1-bis è sostituito dal seguente:

«Art. 1-bis. 1. Ai fini del presente decreto, si intende per:

a) "arma da fuoco", qualsiasi arma portatile a canna che espelle, è progettata per espellere o può essere trasformata al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un propellente combustibile, ad eccezione degli oggetti di cui al punto III dell'allegato I della direttiva 91/477/CEE, e successive modificazioni. Si considera, altresì, "arma da fuoco" qualsiasi oggetto idoneo a essere trasformato al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un propellente combustibile se:

1) ha l'aspetto di un'arma da fuoco e,

2) come risultato delle sue caratteristiche di fabbricazione o del materiale a tal fine utilizzato, può essere così trasformato;

b) "parte", ciascuna delle seguenti componenti essenziali: la canna, il telaio, il fusto, comprese le parti sia superiore sia inferiore (upper receiver e lower receiver), nonché, in relazione alle modalità di funzionamento, il carrello, il tamburo, l'otturatore o il blocco di culatta che, in quanto oggetti distinti, rientrano nella categoria in cui è stata classifi-

cata l'arma da fuoco sulla quale sono installati o sono destinati ad essere installati;

c) "armi da fuoco camuffate": le armi fabbricate o trasformate in modo da assumere le caratteristiche esteriori di un altro oggetto;

d) "munizione", l'insieme della cartuccia o dei suoi componenti, compresi i bossoli, gli inneschi, la polvere da sparo, le pallottole o i proiettili, utilizzati in un'arma da fuoco a condizione che tali componenti siano soggetti ad autorizzazione;

e) "tracciabilità", il controllo sistematico dei passaggi di proprietà dal fabbricante all'acquirente, o, laddove consentito, della disponibilità delle armi da fuoco e delle loro parti e munizioni, per finalità di prevenzione e repressione dei reati in materia, nonché per finalità di analisi dei relativi fenomeni criminali;

f) "intermediario", qualsiasi persona fisica o giuridica, diversa dall'armaiolo e dai soggetti che esercitano la sola attività di trasporto, che svolge, pur senza avere la materiale disponibilità di armi da fuoco, loro parti o munizioni, un'attività professionale consistente integralmente o in parte:

1) nella negoziazione o organizzazione di transazioni dirette all'acquisto, alla vendita o alla fornitura di armi da fuoco, loro parti o munizioni;

2) nell'organizzazione del trasferimento di armi da fuoco, loro parti o munizioni all'interno del territorio nazionale o di altro Stato membro, dallo Stato italiano ad altro Stato anche terzo e viceversa o fra uno Stato membro e un altro Stato anche terzo e viceversa;

g) "armaiolo", qualsiasi persona fisica o giuridica che esercita un'attività professionale consistente integralmente o in parte in una o più attività fra le seguenti:

1) fabbricazione, commercio, scambio, assemblaggio, locazione, riparazione, disattivazione, modifica o trasformazione di armi da fuoco o loro parti;

2) fabbricazione, commercio, scambio, modifica o trasformazione di munizioni.».

Art. 3. Modifiche al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773

1. Al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 31, primo comma, sono aggiunti i seguenti periodi: «Ai titolari di licenza per la fabbricazione di armi di cui al presente comma è consentita, all'interno dei siti di fabbricazione indicati nella licenza, la rottamazione delle parti d'arma dai medesimi fabbricate e non ancora immesse sul mercato, anche se provviste della marcatura o dei segni identificativi o distintivi di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 18 aprile 1975, n. 110. L'avvenuta rottamazione delle parti d'arma, iscritte nel registro di cui all'articolo 35, è immediatamente annotata nel medesimo registro.»;

b) all'articolo 31-bis, al comma 2 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'operatore, nel caso in cui abbia la materiale disponibilità delle armi o delle munizioni, è obbligato alla tenuta del registro di cui, rispettivamente, agli articoli 35 e 55, nonché ad effettuare le relative annotazioni concernenti le operazioni eseguite.»;

c) all'articolo 34 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Per il trasporto di armi e parti d'arma tra soggetti muniti della licenza di cui all'articolo 31, l'obbligo dell'avviso è assolto mediante comunicazione, almeno 48 ore prima del trasporto medesimo, all'autorità di pubblica sicurezza, anche per via telematica attraverso trasmissione al relativo

indirizzo di posta elettronica certificata. La comunicazione deve accompagnare le armi e le parti d'arma.»;

d) all'articolo 38 sono apportate le seguenti modifiche:

1) il primo comma è sostituito dal seguente: «Chiunque detiene armi, parti di esse, di cui all'articolo 1-bis, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527, munizioni finite o materie esplodenti di qualsiasi genere, deve farne denuncia entro le 72 ore successive alla acquisizione della loro materiale disponibilità, all'ufficio locale di pubblica sicurezza o, quando questo manchi, al locale comando dell'Arma dei carabinieri, ovvero anche per via telematica ai medesimi uffici o alla questura competente per territorio attraverso trasmissione al relativo indirizzo di posta elettronica certificata. La denuncia è altresì necessaria per i soli caricatori in grado di contenere un numero superiore a 10 colpi per le armi lunghe e un numero superiore a 20 colpi per le armi corte, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni.»;

2) il quarto comma è sostituito dai seguenti: «Chiunque detiene armi comuni da sparo senza essere in possesso di alcuna licenza di porto d'armi, ad eccezione di coloro che sono autorizzati dalla legge a portare armi senza licenza e dei collezionisti di armi antiche, è tenuto a presentare ogni cinque anni la certificazione medica prevista dall'articolo 35, comma 7, secondo le modalità disciplinate con il decreto di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204.

Qualora il detentore risulti titolare di licenza di porto d'armi, l'obbligo di presentazione del certificato decorre dalla scadenza della stessa, se non rinnovata.

Nel caso di mancata presentazione del certificato medico, il prefetto può vietare la detenzione delle armi denunciate, ai sensi dell'articolo 39.»;

e) all'articolo 43, secondo comma, dopo le parole «può essere ricusata» sono inserite le seguenti: «ai soggetti di cui al primo comma qualora sia intervenuta la riabilitazione.».

Art. 4. Modifiche alla legge 18 giugno 1969, n. 323

1. Alla legge 18 giugno 1969, n. 323, il secondo comma dell'articolo unico, è sostituito dal seguente: «La licenza ha la durata di cinque anni dal giorno del rilascio e può essere revocata dal questore a norma delle leggi di pubblica sicurezza.».

Art. 5. Modifiche alla legge 18 aprile 1975, n. 110

1. Alla legge 18 aprile 1975, n. 110, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, secondo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Agli effetti della legge penale sono, altresì, considerate armi tipo guerra le armi da fuoco camuffate di cui all'articolo 1-bis, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527.»;

b) all'articolo 2 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al secondo comma, secondo periodo, le parole: «contenenti un numero superiore a 5 colpi per le armi lunghe ed un numero superiore a 15 colpi per le armi corte,» sono sostituite dalle seguenti: «contenenti un numero superiore a 10 colpi per le armi lunghe

ed un numero superiore a 20 colpi per le armi corte,»;

2) al terzo comma, secondo periodo, le parole: «biodegradabili, prive di sostanze o preparati di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52» sono sostituite dalle seguenti: «prive di sostanze o miscele classificate come pericolose dall'articolo 3 del regolamento n. 1272/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008,»;

c) all'articolo 10 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al sesto comma, le parole: «è consentita nel numero di tre per le armi comuni da sparo e di sei per le armi di uso sportivo.» sono sostituite dalle seguenti: «è consentita nel numero di tre per le armi comuni da sparo e di dodici per le armi di uso sportivo.»;

2) dopo il nono comma è inserito il seguente:

«Fermo restando il divieto di cui al nono comma, il titolare di licenza di collezione, in possesso della capacità di cui all'articolo 8, può trasportare le armi presso poligoni o campi di tiro autorizzati per effettuare prove di funzionamento delle medesime armi. Ai fini del presente comma, la prova di funzionamento può essere effettuata, per ciascuna arma con cadenza non inferiore a sei mesi e consiste nello sparo di un numero di colpi non superiore a 62. Il munizionamento acquistato per l'effettuazione della prova di funzionamento deve essere consumato dal titolare della collezione entro ventiquattro ore dall'acquisto. Le violazioni alle disposizioni di cui al secondo e terzo periodo del presente comma sono punite con l'ammenda fino a 1.000 euro.»;

d) all'articolo 11:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Marcatura delle armi comuni da sparo»;

2) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Sulle armi prodotte, assemblate o introdotte nello Stato, deve essere impressa, senza ritardo, a cura del fabbricante, dell'assemblatore o dell'importatore una marcatura unica, chiara e permanente, dopo la fabbricazione, l'assemblaggio, o l'importazione. Tale marcatura, contenente il nome, la sigla o il marchio del fabbricante o dell'assemblatore, il Paese o il luogo di fabbricazione o assemblaggio, il numero di serie e l'anno di fabbricazione o assemblaggio, qualora lo stesso non faccia parte del numero di serie e, ove possibile, il modello, deve essere impressa sul telaio o sul fusto o su un'altra parte dell'arma, di cui all'articolo 1-bis, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527. Può, altresì, essere apposto il marchio del produttore. Nel caso in cui una parte dell'arma sia di dimensioni troppo ridotte per essere provvista della marcatura in conformità del presente articolo, essa è contrassegnata almeno da un numero di serie o da un codice alfanumerico o digitale. Un numero progressivo deve, altresì, essere impresso sulle canne intercambiabili di armi. Il calibro deve essere riportato almeno sulla canna. Ogni marcatura deve essere apposta su una parte visibile dell'arma o facilmente ispezionabile senza attrezzi. A cura del Banco nazionale di prova deve essere apposta la sigla della Repubblica italiana e l'indicazione dell'anno in cui è avvenuta l'introduzione dell'arma nel territorio nazionale, salvo che l'indicazione dello Stato membro dell'Unione europea importatore e l'anno di importazione siano già stati apposti dal medesimo Stato membro dell'Unione europea. Nei trasferimenti di armi da fuoco o delle loro parti dalle scorte governative ad usi permanentemente civili, le armi sono provviste della marcatura unica, ai sensi del presente comma, che consente di identificare l'ente che effettua il trasferimento.»;

3) dopo l'undicesimo comma è aggiunto, in fine, il seguente: «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32, nono e decimo comma, è consentita la rottamazione delle armi, loro parti e relative munizioni, nonché la sostituzione della parte di arma su cui è stata apposta la marcatura qualora divenga inservibile, per rottura o usura, previo versamento delle stesse a cura dell'interessato, per la rottamazione, al Comando o Reparto delle Forze Armate competente per la rottamazione delle armi o altro ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero della difesa. Resta ferma la facoltà del detentore di sostituire la parte di arma inservibile, per rottura o usura, oggetto della rottamazione con una corrispondente parte nuova recante la prescritta marcatura.»;

e) l'articolo 11-bis è sostituito dal seguente:

«Art. 11-bis - Tracciabilità delle armi e delle munizioni.

1. Nell'archivio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 8, sono registrati e conservati per un periodo di trenta anni dalla data della distruzione, per ciascuna arma da fuoco, il tipo, la marca, il modello, il calibro, il numero di matricola di ciascuna arma e la marcatura apposta sull'arma quale marcatura unica ai sensi dell'articolo 11, nonché il numero di matricola o la marcatura unica applicata alla singola parte, nel caso in cui differisca dalla marcatura apposta su ciascuna arma da fuoco. L'archivio contiene, altresì, i dati identificativi del fornitore, dell'acquirente o del detentore dell'arma da fuoco.

2. Nel medesimo archivio sono registrati e conservati i dati di cui all'articolo 3, comma 2, lettere a), b) e c), della legge 6 dicembre 1993, n. 509, nonché i dati identificativi del fornitore e dell'acquirente delle munizioni medesime.»;

f) l'articolo 17 è sostituito dal seguente:

«Art. 17 - Compravendita di armi comuni da sparo per corrispondenza o mediante contratto a distanza.

1. Ferme restando le vigenti disposizioni in materia di importazione, esportazione e trasferimenti intracomunitari di armi comuni da sparo, alle persone residenti nello Stato è consentita la compravendita di armi comuni da sparo commissionate per corrispondenza o acquistate in base a contratto a distanza, di cui all'articolo 45, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, qualora l'acquirente sia autorizzato ad esercitare attività industriali o commerciali in materia di armi, ovvero, se privo delle predette autorizzazioni, provveda al ritiro dell'arma presso un titolare di licenza per il commercio di armi comuni da sparo o presso un intermediario di armi, muniti, rispettivamente, delle licenze di cui agli articoli 31 e 31-bis del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Di ogni spedizione la ditta interessata deve dare comunicazione all'ufficio di pubblica sicurezza, o, in mancanza, al comando dei carabinieri del comune in cui risiede il destinatario.

2. I trasgressori sono puniti con la reclusione da uno a sei mesi e con la multa fino a euro 154».

2. Gli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1, lettera d), numero 3), sono pari a euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2018.

Art. 6. Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157

1. Alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 13, il comma 2-bis è sostituito dal seguente: «2-bis. In deroga a quanto previsto dai commi 1 e 2, e fermo restando il divieto assoluto di impiego di armi appar-

tenenti alla categoria A, dell'allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, l'attività venatoria non è consentita con l'uso del fucile rientrante fra le armi da fuoco semiautomatiche somiglianti ad un'arma da fuoco automatica di cui alla categoria B, punto 9, del medesimo allegato I, nonché con l'uso di armi e cartucce a percussione anulare di calibro non superiore a 6 millimetri Flobert.»;

b) all'articolo 22, il comma 9 è sostituito dal seguente: «9. La licenza di porto di fucile per uso di caccia ha la durata di cinque anni e può essere rinnovata su domanda del titolare corredata di un nuovo certificato medico di idoneità di data non anteriore a tre mesi dalla domanda stessa.».

Art. 7. Modifiche al del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356

1. All'articolo 12 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Nel permesso di porto d'armi e nel nulla osta all'acquisto di cui all'articolo 55, terzo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è indicato il numero massimo di munizioni di cui è consentito l'acquisto nel periodo di validità del titolo. La misura ha durata annuale ed è rinnovabile. Non sono computate le munizioni acquistate presso i poligoni delle sezioni dell'Unione italiana tiro a segno, immediatamente utilizzate negli stessi poligoni.».

Art. 8. Modifiche alla legge 6 dicembre 1993, n. 509

1. All'articolo 3, comma 2, della legge 6 dicembre 1993, n. 509, la lettera c) è sostituita dalla seguente: «c) il numero di identificazione del lotto, la quantità di cartucce in ogni imballaggio elementare, il calibro e il tipo di munizione;».

Art. 9. Modifiche alla legge 21 dicembre 1999, n. 526

1. All'articolo 11 della legge 21 dicembre 1999, n. 526, al comma 5, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) la verifica di conformità è effettuata dal Banco nazionale di prova, accertando in particolare che l'energia cinetica non superi 7,5 joule. I produttori e gli importatori sono tenuti a immatricolare gli strumenti di cui al presente articolo. Per identificare gli strumenti ad aria compressa è utilizzato uno specifico punzone da apporre ad opera e sotto la responsabilità del produttore o dell'eventuale importatore, che ne certifica l'energia entro il limite consentito;».

Art. 10. Modifiche al decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43

1. Al decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, all'articolo 3, comma 3-bis, dopo le parole: «munizioni e sostanze esplodenti, i soggetti di cui agli articoli» sono inserite le seguenti: «31-bis, nelle ipotesi di cui al comma 2, ultimo periodo, del medesimo articolo,».

Art. 11. Norme di semplificazione in materia di tracciabilità delle armi e delle munizioni

1. Al fine di assicurare standard uniformi degli strumenti di controllo delle armi da fuoco e delle munizioni e garantire lo scambio di dati con gli altri Stati membri dell'Unione europea, è istituito presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, un sistema informatico dedicato per la tracciabilità delle armi e delle munizioni.

2. Il sistema di cui al comma 1 contiene le seguenti informazioni:

a) per le armi da fuoco il tipo, la marca, il modello, il calibro, il numero di catalogo se presente, la classificazione secondo la normativa europea se presente, il numero di matricola di ciascuna arma e la marcatura apposta sul telaio o sul fusto quale marcatura unica ai sensi dell'articolo 11 della legge 18 aprile 1975, n. 110, nonché il numero di matricola o la marcatura unica applicata alle loro parti, nel caso in cui questa differisca dalla marcatura apposta sul telaio o sul fusto di ciascuna arma da fuoco. Il sistema contiene, altresì, i dati identificativi dei fornitori, degli acquirenti, dei detentori dell'arma, ivi compresi quelli riguardanti la sede legale qualora tali soggetti esercitino attività d'impresa, l'indicazione delle operazioni aventi ad oggetto ogni arma e la data in cui sono state effettuate, il relativo prezzo, nonché gli estremi del titolo abilitativo all'acquisto e, nel caso di persona fisica diversa dall'imprenditore, il luogo di residenza. Nel sistema sono, inoltre, inseriti i dati relativi a qualsiasi operazione consistente in una trasformazione o modifica irreversibile dell'arma da fuoco che determini un cambiamento della categoria o della sottocategoria di cui all'allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, incluse la disattivazione o la distruzione certificate e la data in cui sono avvenute tali operazioni;

b) per le munizioni, le informazioni previste dall'articolo 55, primo comma, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e i dati di cui all'articolo 3, comma 2, lettere a), b) e c), della legge 6 dicembre 1993, n. 509;

c) per le armi diverse dalle armi da fuoco, le informazioni previste dall'articolo 35 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e dall'articolo 54, primo comma, del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, ivi compresi i dati relativi alle armi a modesta capacità offensiva.

3. I soggetti tenuti alla conservazione dei registri di cui all'articolo 35 e, limitatamente alle munizioni, all'articolo 55 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, provvedono ad immettere i dati relativi alle operazioni eseguite, secondo le modalità stabilite con i provvedimenti di cui al comma 6. L'inserimento dei dati nel sistema di cui al comma 1 costituisce valida modalità di assolvimento degli obblighi di cui all'articolo 35 e, limitatamente alle munizioni all'articolo 55 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

4. I dati concernenti le operazioni relative alle armi compiute dagli acquirenti e detentori diversi dai soggetti di cui al comma 3, sono inseriti dall'ufficio locale di pubblica sicurezza o, quando questo manchi, dal locale comando dell'Arma dei Carabinieri ovvero dalla Questura competente per territorio in caso di trasmissione della denuncia per via telematica.

5. Il sistema informatico è consultabile dal personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16, primo comma, della legge 1°(gradi) aprile 1981, n. 121, nonché dal personale

dell'Amministrazione civile dell'interno, in servizio presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo, le Questure e gli uffici locali di pubblica sicurezza, per le finalità di controllo della circolazione delle armi e delle munizioni, nonché per la prevenzione e repressione dei reati commessi a mezzo di essi.

6. Con decreto del Ministro dell'interno adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministero della difesa e il Garante per la protezione dei dati personali, sono disciplinate, in conformità alle vigenti disposizioni in materia di tutela dei dati personali in ambito giudiziario e per finalità di polizia, le modalità:

a) di funzionamento del sistema informatico;

b) di trasmissione e conservazione dei dati previsti dall'articolo 35 e, limitatamente alle munizioni, dall'articolo 55 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773;

c) di autenticazione, autorizzazione e registrazione degli accessi e delle operazioni effettuate sul sistema;

d) di collegamento, ai fini di consultazione e riscontro dei dati, con il Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1°(gradi) aprile 1981, n. 121;

e) di verifica della qualità e protezione dal danneggiamento e dalla distruzione accidentale o dolosa dei dati registrati e la loro sicura conservazione;

f) di trasmissione delle informazioni qualora il sistema informatico di cui al comma 1 non sia in grado di funzionare regolarmente a causa di eventi eccezionali.

7. Gli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo sono pari a euro 500.000 per l'anno 2018 e ad euro 1.000.000 per l'anno 2019, per l'istituzione del sistema informatico, e ad euro 300.000 annui a decorrere dall'anno 2020, per le attività di gestione e manutenzione del sistema.

Capo II - Norme transitorie e finali

Art. 12. Disposizioni transitorie e finali

1. Le disposizioni di cui all'articolo unico, secondo comma, della legge 18 giugno 1969, n. 323, nonché quelle di cui all'articolo 22, comma 9, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, come modificate dal presente decreto, si applicano all'atto del rinnovo delle licenze ivi richiamate, rilasciate entro la data di entrata in vigore del decreto medesimo.

2. Fino all'adozione del decreto regolamentare previsto dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, l'adempimento di cui all'articolo 38, quarto comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come modificato dal presente decreto, è assolto presentando un certificato rilasciato dal settore medico legale delle Aziende sanitarie locali, o da un medico militare, della Polizia di Stato o del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, dal quale risulti che il richiedente non è affetto da malattie mentali oppure da vizi che ne diminuiscono, anche temporaneamente, la capacità di intendere e di volere.

3. Ferma restando la normativa vigente relativa ai requisiti psicofisici necessari per il rilascio ed il rinnovo dell'autorizzazione al porto di armi, l'accertamento dei medesimi requisiti è effettuato dagli uffici medico-legali e dai distretti sanitari delle aziende sani-

tarie locali o dalle strutture sanitarie militari o della Polizia di Stato, ovvero da singoli medici della Polizia di Stato, dei Vigili del fuoco o da medici militari in servizio permanente ed in attività di servizio.

4. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 35, comma 5, e 38 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, l'acquisizione e la detenzione di armi di cui alla categoria A, punti 6 e 7, dell'allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, nonché di caricatori per armi da fuoco in grado di contenere un numero di colpi eccedente i limiti consentiti all'articolo 2, secondo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, è consentita ai soli tiratori sportivi iscritti a federazioni sportive di tiro riconosciute dal CONI, nonché gli iscritti alle Federazioni di altri Paesi UE, agli iscritti alle Sezioni del Tiro a Segno nazionale, agli appartenenti alle associazioni dilettantistiche di tiro a segno affiliate al CONI.

5. A coloro che, alla data del 13 giugno 2017, detenevano legalmente le armi ed i caricatori di cui al comma 4, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia alla data di entrata in vigore del presente decreto. In caso di cessione a qualunque titolo, si applicano le disposizioni di cui al comma 4 del presente articolo.

6. A coloro che, alla data del 13 giugno 2017, detenevano legalmente armi di cui alla categoria A, punto 8, dell'Allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti in materia alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le armi di cui al periodo precedente possono essere trasferite soltanto per successione a causa di morte, per versamento ai competenti organi del Ministero della difesa, per cessione agli enti pubblici di cui all'articolo 10, quinto comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, ed ai soggetti muniti della licenza per la fabbricazione di armi, ovvero per cessione, con l'osservanza delle norme vigenti per l'esportazione a enti o persone residenti all'estero. L'erede, il privato o l'ente pubblico cui pervengono, in tutto o in parte, tali armi, è tenuto a farne denuncia ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ed a chiedere apposita licenza di collezione rilasciata dal questore.

7. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, decimo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, per l'acquisizione e la detenzione di armi da fuoco della categoria A, punti 6, 7 e 8, dell'Allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, loro parti e relative munizioni può essere rilasciata dal questore apposita licenza di collezione in singoli casi eccezionali e debitamente motivati, previa comunicazione all'autorità delle misure adottate per far fronte a eventuali rischi per la pubblica sicurezza o l'ordine pubblico, nonché per la custodia delle armi da fuoco, delle loro parti al fine di assicurare un livello di sicurezza proporzionato ai rischi associati a un accesso non autorizzato agli stessi. La licenza di collezione delle predette armi può essere rilasciata a coloro che le acquistano per causa di morte.

8. Fermo restando quanto previsto dal presente decreto, alle armi da fuoco della categoria A, punti 6, 7 e 8, dell'Allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 31 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Ai fini della legge penale, le armi di cui al periodo precedente sono considerate armi comuni da sparo.

9. I detentori di armi da fuoco della categoria A, punti 6, 7 e 8, dell'Allegato I alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, e loro parti adempiono alle disposizioni contenute nel presente decreto entro il 31 dicembre 2018.

Art. 13. Disposizioni finanziarie

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera d), numero 3), e dell'articolo 11, comma 1, del presente decreto, pari complessivamente ad euro 800.000 per l'anno 2018, ad euro 1.300.000 per l'anno 2019 e ad euro 600.000 annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

2. Dall'attuazione del presente decreto, ad esclusione degli articoli 5, comma 1, lettera d), numero 3), e 11, comma 1, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 14. Entrata in vigore

1. Le disposizioni del presente decreto entrano in vigore il 14 settembre 2018.

2. Dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 13, comma 6 (2):

a) all'articolo 3, comma 3-bis, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, le parole: «armi, munizioni e» sono soppresse e le parole: «agli articoli 35 e» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo»;
b) all'articolo 6, del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 3 è abrogato;

2) al comma 4, le parole: «35, comma 1» sono soppresse;

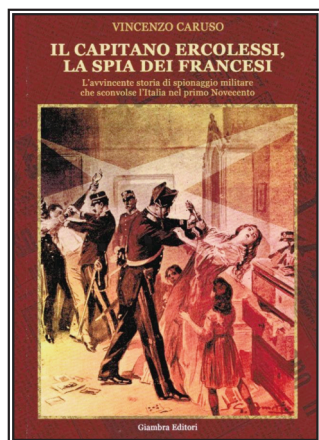
c) all'articolo 11-bis della legge 18 aprile 1975, n. 110, il riferimento all'archivio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 8, si intende sostituito dal riferimento al sistema informatico di cui all'articolo 11, comma 1.

3. L'obbligo di cui all'articolo 38, quarto comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è assolto entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Decorso i dodici mesi è sempre possibile la presentazione del certificato nei 60 giorni successivi al ricevimento della diffida da parte dell'ufficio di pubblica sicurezza competente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.



LIBRI



Vincenzo Caruso

Il capitano Ercolessi, la spia dei francesi. L'avvincente storia di spionaggio militare che sconvolse l'Italia nel primo Novecento

Giambra Editori
2017, pagg. 254
euro 15,00

Il Professore Vincenzo Caruso, direttore del Museo "Forte Cavalli" - Museo storico della fortificazione permanente dello stretto di Messina, dopo un primo studio apparso ormai di là nel tempo, ritorna ad approfondire la questione del "caso Ercolessi",

dando alle stampe un lavoro piuttosto interessante.

Il Capitano Gerardo Ercolessi e la moglie Guglielmina Zona furono i protagonisti di una vicenda di intelligence.

Si trattava di una questione di spionaggio militare a svantaggio dell'Italia portata avanti da un Paese vicino ma non amico, la Francia.

I coniugi furono arrestati da un giovane ufficiale dell'Arma, il tenente Giulio Blais, che era inserito nella piccola e modesta struttura di counter-intelligence dello Stato Maggiore dell'Esercito. L'attenzione alla tutela del segreto militare era già alta ma i mezzi a disposizione e le altre risorse piuttosto modeste. Ciò nonostante, Blais fu abile a far cadere in fallo gli Ercolessi che, grazie all'incarico del marito presso il distretto militare di Messina, erano riusciti a entrare in possesso di documenti sensibili ai fini della sicurezza nazionale. Si deve ricordare che all'epoca il regno d'Italia era inserito nella Triplice Alleanza (Germania, Austria-Ungheria, Italia) e le attività di spionaggio sul territorio

nazionale erano condotte dalle potenze opposte raggruppate nella Triplice Intesa (Francia, Regno Unito, Russia). In particolare, era proprio la Francia che cercava in ogni modo di mantenere un folto stuolo di agenti (italiani ma anche di altri Paesi) che agivano nelle più importanti località per le operazioni militari. In effetti in quegli anni, Messina costituiva un'area di particolare interesse poiché consentiva di mantenere un attento controllo sullo stretto. Ecco dunque che per la Francia aveva particolare valore cercare di entrare in possesso dei documenti contenenti le disposizioni di difesa dello Stretto. Inoltre, l'attività di Ercolessi avrebbe loro permesso di acquisire informazioni di carattere più ampio relative alla mobilitazione generale per la quale erano proprio i distretti, insieme alle stazioni Carabinieri, a svolgere un ruolo determinante nelle operazioni di richiamo in caso di guerra.

Attraverso l'operato dell'Arma e, in particolare di Blais, emerge il ruolo, emerso solo in tempi più

recenti, dei militari dell'Arma nel delicato servizio di controspionaggio. Si trattava di personale con particolari capacità, in grado di portare avanti un'attività di carattere operativo piuttosto attenta in una situazione internazionale

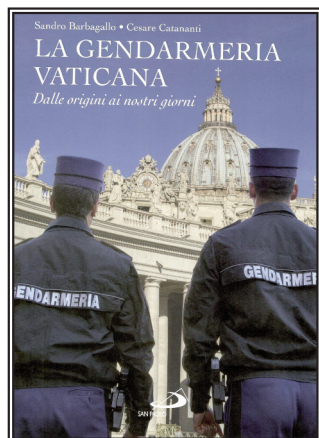
che, al momento del caso in questione, non lasciare presagire lo scoppio, di lì a qualche anno, della prima Guerra Mondiale.

Il testo termina con alcune appendici tra le quali, oltre alla sentenza della Corte di Cassazione e alla riprodu-

zione dell'estratto del ruolo matricolare di Ercolessi, vi è una breve testimonianza di un discendente di Giulio che ripercorre sinteticamente le vicende familiari.

Tenente Colonnello CC
Flavio Carbone





**Sandro Barbagallo
Cesare Catananti**

La Gendarmeria Vaticana. Dalle origini ai nostri giorni

*San Paolo editore
2017, pagg. 272*

Tra le iniziative istituzionali del 2017, si deve segnalare senza dubbio il volume, di grande formato, apparso a cura della casa editrice "Edizioni Paoline" dedicato al Corpo della Gendarmeria Vaticana e realizzato da Sandro Barbagallo (curatore del Reparto Collezioni Storiche dei Musei Vaticani e del Museo del Tesoro Lateranense) e da Cesare Catananti (medico e già direttore sanitario dell'ospedale Agostino Gemelli). Il Corpo trae le sue antiche origini nel lontano 1816, assumendo la denominazione di

Carabinieri Pontifici. È particolarmente interessante questo aspetto perché aiuta a comprendere come, sia pure con la struttura organizzativa che guardava alla Gendarmeria Imperiale francese, in realtà il Pontefice scelse di denominare il Corpo al nome di Carabinieri. L'adozione del titolo di Carabinieri lascia intendere come il modello adottato nel Regno di Sardegna, con le regie patenti del 13 luglio 1814, avesse assunto un immediato punto di riferimento nella penisola italiana. Si pensi che anche il Principato di Monaco, nel novembre 1817, costituì un suo Corpo dei Carabinieri (Carabniers du Prince) che prendeva spunto dall'esperienza sardo-piemontese (si veda il Notiziario Storico dell'Arma dei Carabinieri, n. 6/2017). Così il 6 luglio 1816 nacque ufficialmente il "Corpo dei Carabinieri Pontifici" dalla trasformazione dei precedenti Dragoni Pontifici (12 maggio 1814). Dunque si può affermare che vi siano similarità e differenze con i Carabinieri italiani. Tra le similarità si può segnalare il possesso di requisiti simili a quelli dell'Arma per l'arruolamento nei "cugini" pontifici. Tra le differenze, invece, l'adozione del patrono (l'arcangelo Michele) in comunione con la Polizia di Stato del nostro Paese.

La storia della Gendarmeria (il nome attuale è stato attribuito nel 1850) della Città del Vaticano segue le vicende dello Stato Pontificio e si sviluppa in parallelo alla Storia nazionale. Con la proclamazione del Regno d'Italia (17 marzo 1861) il territorio si ridusse notevolmente sino a limitarsi al Vaticano, al Laterano e alla villa di Castelgandolfo a seguito della breccia di Porta Pia (20 settembre 1870) e al trasferimento della capitale del giovane Regno d'Italia da Firenze a Roma (legge 3 febbraio 1871, n. 33).

Il valore del volume è attestato dal Segretario di Stato, Cardinale Pietro Parolin, che nella sua introduzione sottolinea il "rigore scientifico sapientemente declinato in un efficace tratto divulgativo" dell'opera, evitando un'inutile agiografia di quel corpo. In realtà il punto di forza consiste "proprio nella sua capacità di raccontare una storia che è storia di uomini concreti [...] che hanno saputo, soprattutto, costantemente rispondere alle nuove sfide dei tempi".

Ciò è stato reso possibile attraverso la consultazione e il recupero di documenti, di memorie e di oggetti che hanno fatto la storia di quel Corpo e che riescono a far comprendere le attività, condotte nel tempo, da questi appartenenti alla

forza dell'ordine vaticana. Il volume è stato pubblicato dopo l'accesso "negli archivi inesplorati della Gendarmeria e in quelli inaccessibili della Segreteria di Stato", come ricorda lo stesso comandante del Corpo, Generale Umberto Giani, nella sua prefazione. Così emergono questioni poco note o addirittura sconosciute come il soccorso alla popolazione di Albano colpita da un'epidemia di peste nel 1868 o il ruolo dei gendarmi durante l'occupazione nazista di Roma quando svolsero attività di soccorso ed assistenza di individui ricercati dagli occupanti, agevolandone in rifugio in luoghi protetti e sottraendoli alla deportazione o alla morte. La narrazione si muove sui diversi periodi della storia del Corpo, dalla fondazione sino alla presa di Porta Pia; da questa sino ai Patti Lateranensi del 1929 con i quali fu possibile risolvere le controversie tra Città del Vaticano e Regno d'Italia; dai Patti

Lateranensi sino al pontificato di Papa Paolo VI attraversando un periodo di enormi trasformazioni per tutta la società; e, infine da Paolo VI e dai suoi viaggi ai giorni d'oggi quando il pontefice spostò la frontiera dalla sola Roma o dall'Italia a tutto il mondo, trasformando enormemente il compito attribuito al corpo della Gendarmeria. Le diverse trasformazioni (non ultima il quasi scioglimento sotto Paolo VI) e l'evoluzione della situazione politica internazionale (si pensi all'attentato a Giovanni Paolo II nel 1981) hanno resa necessaria una riorganizzazione del sistema di sicurezza rendendo il piccolo corpo della Gendarmeria Vaticana più attento e allineato ai tempi odierni. In conclusione, il Segretario di Stato nella sua prefazione sottolinea come "solo tornando a volgere lo sguardo alla propria storia, recuperando così il senso della propria missione, questo impegno potrà tro-

vare rinnovato, consapevole, solido fondamento". Ciò è vero per tutte le istituzioni. Solamente riuscendo a volgersi indietro nel proprio cammino è possibile saper guardare il percorso da affrontare nel prossimo futuro e superare le sfide davanti le quali il tempo ci fa trovare.

Il volume è stato presentato, lo scorso ottobre 2017, nel Braccio Nuovo dei Musei Vaticani ed è stato integrato da un documentario intitolato "Custodire e proteggere. La Gendarmeria Vaticana" di cui un trailer è visionabile sul social network Youtube, nel canale dei Musei Vaticani. Un'ultima annotazione è importante: gli introiti derivati dalla vendita del volume saranno dedicati alla realizzazione di un ospedale pediatrico da realizzare in una delle aree più sofferenti del pianeta: Bangui, nella Repubblica Centrafricana.

Tenente Colonnello CC
Flavio Carbone





Fabio De Ninno

**Fascisti sul mare.
La Marina e gli ammiragli
di Mussolini**

Laterza editore,
2017, pagg. 246
euro 12,99

Questo libro ha molti meriti scientifici e onora la storiografia navale italiana, dimostrando ancora una volta che le storie di settore, quando si avvalgono degli inserimenti e dei collegamenti giusti, diventano contributi di valenza generale. Del resto la discriminante, come ben sa la bibliografia seria, consiste nel conoscere la storia oppure no: se, ad esempio, un tale definisse *Royal Navy* la flotta di Cromwell, non sapendo che nel XVII secolo ha avuto luogo la rivoluzione inglese, dovrebbe essere convinto a cercare fortuna altrove. Le principali fonti documentarie nazionali che De

Ninno utilizza sono gli Archivi della Marina presso l'Ufficio Storico e l'Archivio Centrale dello Stato, quelli degli Esteri, delle Camere e qualcuno di singoli personaggi, oltre alla biblioteca dell'Accademia navale e ad alcune serie di Documenti diplomatici; vi si aggiungono archivi francesi (*Défense e Marine*) e britannici (*Admiralty, War Office e Foreign Office*). La bibliografia nazionale e straniera è aggiornatissima e vasta.

Nello Stato liberale la Marina considerava suo compito servire la patria in stretta obbedienza al governo, al quale soltanto spettava decidere la politica. Così, quando Cavour, cinque giorni dopo la proclamazione del Regno, inviò ad Atene il suo ministro Mamiani con la missione di stabilirvi una influenza italiana e questi segnalò al successore di Cavour, Ricasoli, l'opportunità di stabilire una stazione navale al Pireo e di assicurare "la comparsa frequente della nostra bandiera fra la Grecia a Costantinopoli", la Regia Marina inviò al Pireo la fregata più potente che aveva - l'Italia con cinquantaquattro cannoni - e gestì presenze talvolta persino invasive nei porti ellenici e in quelli del Vicino Oriente. Ma non si può certo affermare che Cavour, Mamiani, Ricasoli e i loro ammiragli fossero fascisti perché fin

dagli albori dello Stato avevano capito che con l'Italia a Trapani è nel Mediterraneo che "l'Italia trova il senso del proprio destino", secondo quanto avrebbe poi proclamato Braudel.

Nel corso della guerra italo-turca i Capi di S.M. dell'Esercito e della Marina, generale Pollio e ammiraglio Rocca Rey, firmarono nel novembre 1911 un promemoria riservatissimo in cui indicavano al governo il rischio di "suscitare altri sospetti e altre gelosie" in campo internazionale se si fosse occupato il Dodecaneso, pur riaffermando: "a noi spetta soltanto di considerare il lato militare". Inoltre il 16 e 18 aprile 1912 Rocca Rey trasmise al ministro della Guerra altri due promemoria critici che non modificarono l'orientamento del Gabinetto, alla migliore attuazione del quale, disciplinatamente, la flotta dedicò con successo ogni sforzo. Ma aveva ragione l'ammiraglio perché a quell'intervento in Egeo conseguì la Convenzione navale franco-britannica del 10 febbraio 1913, per la quale la *Royal Navy* assumeva la difesa delle coste occidentali della Francia e permetteva all'intera Marine Nationale di dislocarsi nel Mediterraneo, acquisendovi la superiorità su quella italiana.

Durante l'Italia liberale

anche gli interventi più drastici di Thaon di Revel rimasero sempre nei limiti dei suoi compiti ed ebbero luogo in attuazione di doveri precisi nei confronti della patria e dei responsabili politici. Nell'aprile 1913 il Capo di S. M. della Marina preparava il negoziato con gli alleati per la Seconda Convenzione Navale della Triplice, che avrebbe infine previsto sbocchi operativi temerari e quanto mai incerti. In tale situazione, pur continuando le trattative che lo avrebbero condotto all'approvazione e alla firma dell'accordo nel successivo giugno, l'ammiraglio chiari che la situazione di fondo non eludeva per l'Italia una drastica scelta: "O cambiare la Marina, mettendola in relazione alla politica; o cambiare la politica, mettendola in relazione alla Marina". E con chiarezza, il 1° agosto 1914, avvertì il Presidente del Consiglio, Antonio Salandra, che se si fosse dovuto combattere la flotta britannica oltre a quella francese le probabilità di vittoria sarebbero state assai scarse, un dato di fatto del quale Salandra diede atto pienamente nelle sue Memorie: "a noi era impossibile partecipare a una guerra con Francia e Inghilterra alleate; non l'estensione delle nostre coste indifese e delle nostre grandi città esposte; non il bisogno assoluto di rifornimenti via mare di cose

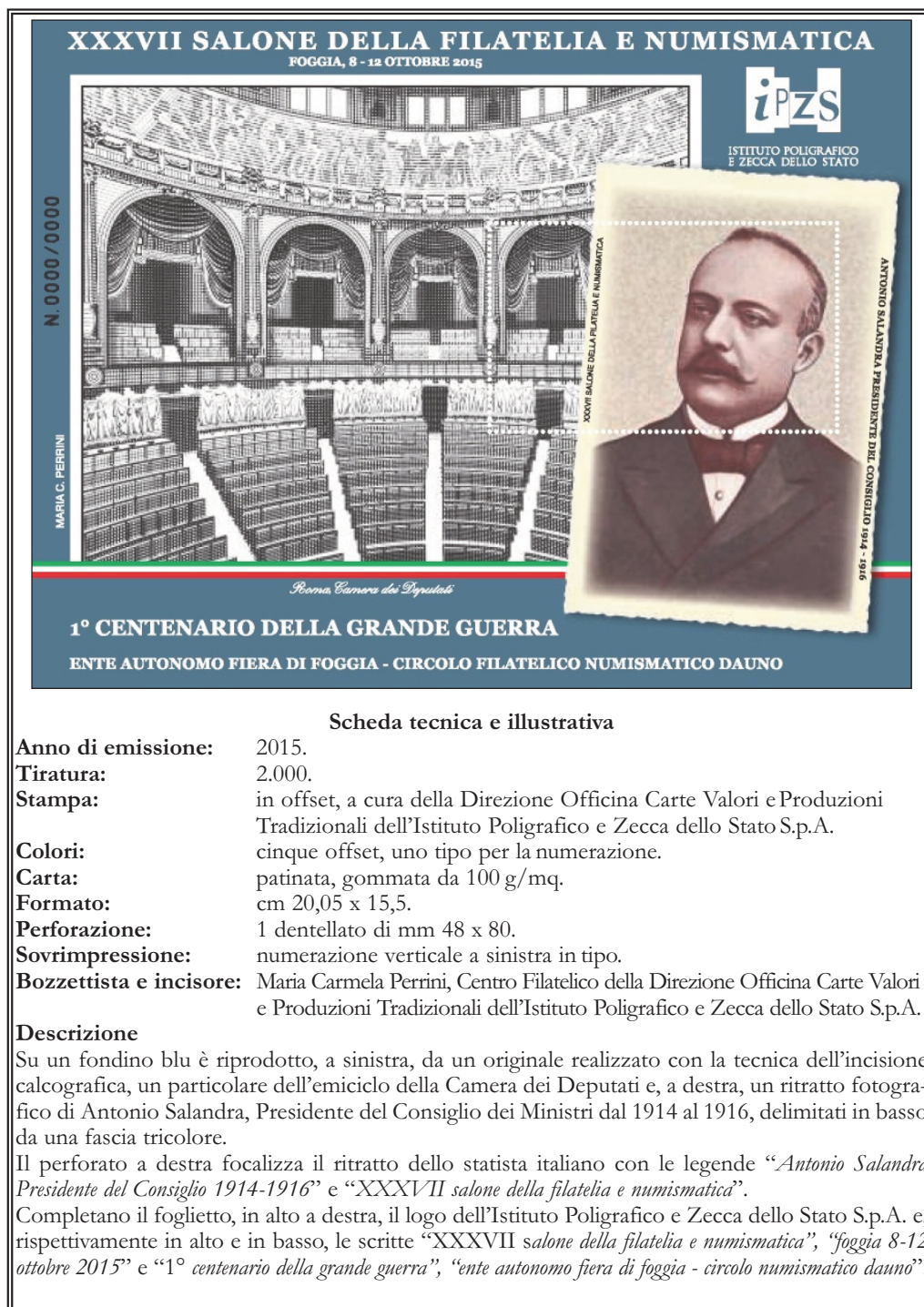
essenziali all'economia e alla vita stessa: grano e carbone soprattutto".

Fu sulla questione dalmata che si verificarono delle frizioni tra chi vedeva il problema inquadrabile "da fuori" in una prospettiva più generale e chi lo aveva vissuto "da dentro" durante il conflitto.

Nel 1914 l'ambasciatore italiano a Parigi, Tittoni, era convinto che fosse un tragico errore puntare all'annessione di una terra dalmata abitata da quarantamila italiani e mezzo milione di slavi, frutto della politica filo-slava di Vienna dopo il 1870; anche Cadorna era contrario all'acquisizione della Dalmazia, e motivava la propria opposizione con le gravi difficoltà che avrebbe avuto l'Esercito per difenderne i lunghi confini terrestri. Ma la Marina, che per tutto il conflitto aveva sperimentato un pesante svantaggio tattico rispetto al nemico che aveva la sponda orientale e i suoi antemurali, ne difendeva l'acquisto. Giudicò quindi insufficiente quello che Roma aveva alla fine ottenuto e si rese ben conto della debolezza dei governi e della contraddittorietà della loro politica, un atteggiamento critico che, pur non fascista, dava comunque alimento robusto al mito della vittoria mutilata. Riflettendo agli avvenimenti interni italiani tra la fine della guerra e la

Conferenza di Washington, è utile non ricadere nella sottovalutazione ideologica dell'impatto negativo delle violenze del biennio rosso, che indussero un minore allarme per quelle del biennio nero, al punto che perfino Croce non ne fu esente ("mal date, ma ben ricevute"). Luigi Mondini scrive che l'Esercito salutò con favore l'avvento del fascismo, ma Aldo Fraccaroli aggiunge che anche alla Marina fu bene accetto sebbene vi si compromettesse meno: piacevano l'arditismo, il rafforzamento dell'autorità dello Stato e le prospettive di espansione connesse alla promessa politica di potenza. Se si riflette all'esperienza e al ruolo della Regia Marina nella crescita del Paese in un ambiente internazionale difficile, composto da potenze grandi, forti e imperialiste, è più agevole capire un atteggiamento volto a sperare e a carpire da ogni circostanza creduta favorevole sostegno agli interessi marittimi della patria.

La Conferenza di Washington - dove gli anglosassoni per dirottare le ambizioni di Parigi approvarono il diritto dell'Italia alla mai raggiunta parità navale con la Francia - parve confortare le speranze della Marina. Ma la politica di bilancio della prima fase mussoliniana si incaricò di frenarle, pur consentendo il lancio, tra il



Scheda tecnica e illustrativa

Anno di emissione:	2015.
Tiratura:	2.000.
Stampa:	in offset, a cura della Direzione Officina Carte Valori e Produzioni Tradizionali dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Colori:	cinque offset, uno tipo per la numerazione.
Carta:	patinata, gommata da 100 g/mq.
Formato:	cm 20,05 x 15,5.
Perforazione:	1 dentellato di mm 48 x 80.
Sovrimpressioni:	numerazione verticale a sinistra in tipo.
Bozzettista e incisore:	Maria Carmela Perrini, Centro Filatelico della Direzione Officina Carte Valori e Produzioni Tradizionali dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

Descrizione

Su un fondino blu è riprodotto, a sinistra, da un originale realizzato con la tecnica dell'incisione calcografica, un particolare dell'emiciclo della Camera dei Deputati e, a destra, un ritratto fotografico di Antonio Salandra, Presidente del Consiglio dei Ministri dal 1914 al 1916, delimitati in basso da una fascia tricolore.

Il perforato a destra focalizza il ritratto dello statista italiano con le legende "Antonio Salandra Presidente del Consiglio 1914-1916" e "XXXVII salone della filatelia e numismatica".

Completano il foglietto, in alto a destra, il logo dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. e, rispettivamente in alto e in basso, le scritte "XXXVII salone della filatelia e numismatica", "foggia 8-12 ottobre 2015" e "1° centenario della grande guerra", "ente autonomo fiera di foggia - circolo numismatico dauno".

1922 e il 1926, di programmi di costruzione molto inferiori a quelli contemporanei della Francia. Sulla tradizionale estraneità della Marina alla politica interna fecero breccia le prospettive attese di futura grandezza marinara, che favorirono un primo compromesso con il fascismo, che però dopo il gennaio 1925 si sarebbe concluso con la liquidazione dei maggiori esponenti della Marina. Il Duce non gradiva i frequenti richiami del ministro Thaon di Revel e del Capo di S. M. Ducci alla insufficienza delle realizzazioni rispetto all'ambiziosa politica navale che si aspettavano: così il 2 aprile di quell'anno ribadì in Senato la prosecuzione di una politica finanziaria orientata al risparmio che non avrebbe inseguito le spese navali francesi e il 1° maggio istituì la carica di Capo di S. M. generale e riservandolo solo all'Esercito: come se tutto questo non bastasse, tre giorni dopo rese noto un nuovo ordinamento dell'Arma aerea che deludeva la Marina. L'atteggiamento di Mussolini era evidente: Revel si dimise da ministro e il portafoglio venne assunto dal Duce, con Sirianni sottosegretario; anche Ducci si dimise da Capo di S. M. e fu sostituito da Acton. La Marina del passato fino alla Grande Guerra non c'era più. Ha ragione il De Ninno

quando afferma che l'ammiraglio Sirianni "era un sostenitore del fascismo, ma anche una personalità abbastanza forte da mantenere l'indipendenza dell'istituzione". Il periodo che lo vide al governo - sottosegretario e poi ministro dal settembre 1929 al novembre 1933 - può essere considerato positivo per la Marina. Nella primavera 1930 l'addetto navale britannico ne diede atto scrivendo a Londra che "il fascismo ha migliorato la marina nelle navi, nel materiale e nel personale... La marina oggi è estremamente fedele al trono, ma al tempo stesso apprezza a pieno i benefici che il fascismo ha apportato". Benché persistessero serie difficoltà finanziarie, le costruzioni furono intensificate e quando l'ammiraglio Bernotti, nel 1927, produsse lo studio "Fondamenti di politica navale", Sirianni ne trasse ispirazione per il programma navale quinquennale del 1928.

In tema di riorganizzazione interna il corpo dei macchinisti fu sciolto e sostituito da quello delle armi navali, ridimensionando, come già in passato, la posizione dei tecnici - cresciuta durante la guerra - in favore degli ufficiali di vascello, che, non di rado di estrazione sociale elitaria, avevano dominato tradizionalmente l'istituzione in Italia. Rochat ritiene che gli ufficiali di Marina non gradis-

sero iscriversi al PNF ed è vero: e, quando, a fine 1932, l'iscrizione divenne obbligatoria, essi potevano farlo solo in determinate finestre temporali. Nel gennaio 1934 l'addetto navale britannico non considerava l'iscrizione dirimente perché il fascismo era - o si riteneva fosse - per la patria e per il re, non diversamente dalla Marina. Del resto, nei primi anni Trenta il regime era accreditato di aver dato al Paese un solido ordinamento e offriva sostegno agli interessi marittimi italiani, una prospettiva che non poteva lasciare indifferente l'élite navale, che vedeva progredire la Marina specie da quando Sirianni, nel 1929, aveva chiamato a Capo di S. M. l'ammiraglio Burzagli, unanimemente stimato, competente ed energico, che il solito osservatore inglese pronosticò "futuro ammiraglio della flotta". Nell'agosto 1931 la Naval Intelligence londinese affermò che l'efficienza della Marina italiana era aumentata considerevolmente, che la disciplina era eccellente, lo S. M. lungimirante, e gli ufficiali supplivano alle difficoltà di addestramento degli equipaggi. Nello stesso mese però Burzagli uscì di scena, e al suo posto ritornò Ducci. L'ammiraglio Cavagnari, buon tecnico e un passato di combattente di tutto rispetto, successe a Sirianni come sottosegretario di

Mussolini, praticamente ministro. Cavagnari nutriva estrema fiducia nel Duce, della cui lungimiranza era convinto, anche se il diario di Ciano dimostra che non era ricambiato così a fondo, dal momento che il Duce immaginò già il 27 ottobre 1939 di sostituirlo con Riccardi.

Cavagnari comunque non riuscì come Sirianni a difendere la Marina dall'invadenza politica, e non riuscì ad opporsi quando il dittatore orientò la politica navale verso un indirizzo quantitativo piuttosto che verso quello qualitativo auspicato dalla dirigenza della flotta. Probabilmente gli ammiragli pensavano al loro mestiere soltanto, mentre Mussolini voleva procurarsi anche uno strumento di pressione politica e propagandistica. Gli uni e l'altro, però, non avevano previsto che nella seconda metà degli anni Trenta l'industria italiana entrasse in uno stato di generale arretratezza, mentre le spese per le costruzioni finivano per comprimere anche quelle destinate all'addestramento, e questo in una Marina che aveva una percentuale di ufficiali inferiore alle altre, impreparata al combattimento notturno e priva di una cooperazione aeronavale adeguata.

Le decisioni mussoliniane, intanto, a causa dell'Etiopia

provocavano tensione e sfiducia tra Roma e Londra, quando la politica italiana delle corazzate era diretta contro Parigi in vista di una grande battaglia che non ebbe mai luogo. E la flotta, preparata per affrontare un avversario, dovette poi combatterne un altro, proprio quello che in Italia si era sempre rifiutato come nemico al punto di condizionare per questo vitali trattati internazionali e che invano si era cercato di coinvolgere in alleanze navali. Ma con la proclamazione dell'Impero un pericoloso senso di sicurezza e di fiducia nel proprio istinto si instaurò nel Duce. Forse credeva che l'ipoteca di Roma sul mare nostrum dipendesse dalla tenacia e dalla volontà, non dalla mancanza dopo Cartagine di concorrenti adeguati. Con leggerezza sopravvalutò l'Aeronautica fino a immaginarla vincente contro Francia e Gran Bretagna riunite. Non capì che la crisi industriale e tecnologica nazionale provocava rallentamenti alle costruzioni e all'accesso ai nuovi ritrovati, come radar e sonar, rimasti in Italia allo stato sperimentale. È nel giusto John Gooch quando scrive che il Paese sarebbe stato guidato nel conflitto dall'esperienza di un soldato di un'altra guerra e da "una decisa autoafferma-

zione basata sull'ignoranza" delle questioni militari. Le riviste navali furono considerate all'estero per quello che erano: spettacolo puro. Non a questo avevano mirato i sogni della Marina quando aveva sperato di promuovere un grande avvenire alla patria, applicando alla storia del Paese parametri di grandezza.

L'Autore conclude che "parlare di una Marina fascista sarebbe eccessivo, in quanto potrebbe far pensare che il regime abbia effettivamente e completamente fascistizzato l'istituzione e i suoi uomini. È certo però che Mussolini... influenzò in maniera decisiva la politica militare", spingendo anche i dirigenti della flotta a immaginare prospettive disancorate dalle dimensioni e dalle possibilità reali del Paese. Lo dimostrò amaramente la guerra. In relazione alla quale, peraltro, preme sottolineare con l'Autore quanto siano fuori discussione il valore e il coraggio della Marina, se mai troppe volte disperati; e il senso del dovere degli ufficiali e dei marinai cui fu addossato improvvisamente l'impegno bellico più pesante - il traffico per l'Africa - prima esplicitamente escluso dagli strateghi del Duce.

Professore
Mariano Gabriele



**Francesca Corrao
Luciano Violante**
L'Islam non è terrorismo
il Mulino editore
2018, pagg. 252, euro 21,00

Rosario Aitala
**Il metodo della paura.
Terrorismi e terroristi**
Laterza editore
2018, pagg. 245, euro 18,00



L'equivoco dell'Islam. A proposito di due importanti pubblicazioni sul complesso fenomeno del terrorismo internazionale

1. Il livello del dibattito corrente sul terrorismo internazionale, è sovente connotato da una malcelata superficialità e da una insufficiente comprensione dei fenomeni, assai complessi, che ne sono all'origine. «Terrorismo e terrorista», sottolinea il magistrato Rosario Aitala «sono tra i lemmi più popolari, ossessivamente ripetuti e profondamente incompresi dei nostri tempi».

Assai preziose sono dunque le pubblicazioni che guidano il lettore a sciogliere, con profondità di analisi e pluralità di punti di vista, i nodi e le ambiguità più ricorrenti nella comprensione di dinamiche (purtroppo aberranti) innescate

in contesti culturali diversi da quelli occidentali.

Si tratta, è bene sottolinearlo, di questioni che non hanno una mera valenza astratta e non devono essere riservate solo al solo dibattito scientifico. In quanto strumenti che offrono maggiori possibilità di rendere le attività di contrasto e prevenzione di tali fenomeni più efficaci, assumono una rilevanza notevole anche per le attività degli operatori delle forze dell'ordine. Ecco perché, di fronte a questioni complesse come quelle legate, ad esempio all'insorgenza del cosiddetto "Stato islamico" (*Daisb*), ovvero, sotto un diverso profilo, alle origini delle massicce ondate migratorie dal Maghreb e dalla Siria (Paese le cui sofferenze non accennano ad essere lenite e nel quale la contrapposizione degli interes-

si in campo ha condotto, purtroppo, ad un sanguinoso e largamente annunciato conflitto), all'incessante sforzo volto a presidiare la sicurezza dei cittadini, si rende necessario affiancare momenti di analisi e di approfondimento. Per battere il terrorismo, occorre, infatti, mettere in campo strategie assai articolate, nell'ambito delle quali la componente giuridica, sia sul versante delle regole nazionali sia di quello del diritto internazionale, che pure abbisogna di continui affinamenti, non può da sola essere efficace. E ciò, sia chiaro, soprattutto se imperniata su schemi di reazione di tipo repressivo⁽¹⁾.

(1) V. sul punto le riflessioni di A. DE GUTTRY, *Oltre la reazione. Complessità e limiti nella guerra al terrorismo internazionale dopo l'11 settembre*, Pisa, 2003.

2. Da prospettive diverse, ma a tutti gli effetti complementari - la prima più tecnico-giuridica e geopolitica, la seconda multidisciplinare, in virtù del contributo di politologi, letterati, filosofi e giuristi -, due volumi di recente pubblicazione aiutano ad inquadrare il complesso tema del rapporto tra Islam e terrorismo internazionale. Il primo è opera del magistrato e giudice della Corte penale internazionale Rosario Aitala, con il libro *“Il metodo della paura. Terrorismi e terroristi?”*, (Roma-Bari, Laterza, 2018, pagg. 245). Il secondo, utile ad ampliare la prospettiva del testo di Aitala, è frutto di una ricerca a più voci curata da Francesca Maria Corrao, docente della *Luis School of Government* di Roma e da Luciano Violante, già magistrato e presidente della Camera dei Deputati, oggi presidente della Fondazione italiadecide, e si intitola *“L’Islam non è terrorismo”* (Bologna, 2018, il Mulino, pagg. 252). Uno dei principali meriti di questi due studi è quello di sgombrare il campo da equivoci e sillogismi interpretativi molto diffusi (e pericolosi) che sovente conducono, anche con il contributo dei principali mezzi di comunicazione di massa (talvolta inclini ad amplificare messaggi di facile presa emotiva sul grande pubblico per motivi di *audience*), a considerare

le ricadute sull’Europa degli atti terroristici di matrice islamica riconducibili al *Daiṣh* come «l’unica lente attraverso cui guardiamo all’Islam. Di conseguenza, come si legge nella prefazione del volume a cura di Corrao e Violante, «l’Islam viene automaticamente congiunto al terrorismo».

3. Nulla di più lontano dalla realtà. Come spiega, ad esempio, Aitala (pagg. 102 ss.), il «terrorismo islamico» semplicemente non esiste. Si tratta, infatti, di un terrorismo espressione di un progetto politico e dunque non dottrinale o religioso (pag. 126). Gli atti di violenza che lo caratterizzano, compiuti da una minoranza di esaltati, strumentalizzano la religione islamica per scopi personali (sul punto v. l’interessantissimo saggio dell’esperto di questioni mediorientali Amer Al-Sabaileh, *“Islam e terrorismo”*, contenuto nel volume di Corrao e Violante). Rientra in questo disegno criminoso anche l’uso distorto di antichi istituti giuridici del diritto musulmano. Ne costituisce esempio l’aberrante ricorso da parte del *Daiṣh* dell’istituto della *fatāwā*. Come spiega il professor Massimo Papa nel suo excursus giuridico su *“L’Islam e la violenza”* (nel volume a cura di Corrao e Violante), si tratta di un parere giuridico particolarmente qualificato reso,

anche per piccole e piccolissime controversie, dalle parti in giudizio a sostegno della propria posizione.

4. Per rubricare tali condotte criminali si potrebbe fare ricorso all’espressione ‘terrorismo jihadista’ (Aitala, pag. 106) solo avendo bene a mente che «il jihadismo, pur proponendosi come interprete di frustrazioni fondate e ampiamente condivise, non ha affatto incontrato un sostegno sociale diffuso» (pag. 103). Invero, Il jihadismo, la guerra santa che può esclusivamente essere condotta a seguito della pronuncia di un’autorità religiosa (imam o califfo), la mancanza della quale rende illegittimi gli atti compiuti in suo nome, «resta all’interno dell’Islam un corpo estraneo, un’aberrazione di fronte alla quale pochissimi sono disposti alla condiscendenza, quasi nessuno alla condivisione» (pag. 102). Inoltre, come sottolinea ancora Aitala, formulando così una accurata serie di distinguo, «il metodo terroristico, particolarmente per come è applicato dai jihadisti attuali, è di per sé inammissibile nell’Islam perché persegue il massacro deliberato, brutale, indiscriminato, e non necessario rispetto all’obiettivo di affermare la fede o conquistare territori di civili inermi» i quali, somma contraddizione, per di più anche sono anche musulmani (pag. 107).

5. Anche qualora il jihad fosse «ritualmente condotto in conformità alle regole di legittimazione», tuttavia, non sarebbe comunque consentito fare eccezione al divieto assoluto di «condotte criminali vietate e ingiustificabili nella sharia e nel diritto islamico» (ibid.). Tra queste condotte, che hanno funzioni analoghe a quelle della limitazione della violenza e dell'uso della forza poste dal diritto internazionale umanitario, si annoverano «[g]li attacchi suicidi, l'uccisione indiscriminata di civili non combattenti, tra cui donne e bambini, e di combattenti feriti o malati, la tortura, la decapitazione, la violenza sessuale, la riduzione in schiavitù, la distruzione di beni di proprietà pubblica e privata, il danneggiamento di luoghi sacri», ecc. (v. ancora Aitala, pagg. 107-108).

Ad accomunare, dunque, l'aberrante disegno criminale di organizzazioni terroristiche, Stati (o 'pezzi' che di essi fanno parte) e singoli individui è, appunto, il multiforme «metodo della paura». Suscitare «paura, reverenza e terrore» indiscriminati nella popolazione a scopo politico e/o ideologico è uno degli elementi comuni alle possibili definizioni di terrorismo. Definizioni intorno alle quali, a tutt'oggi, come lo stesso volume di Aitala evidenzia (pagg. 20 e ss.), non si è ancora trovato un pieno accordo nell'ambito

delle Nazioni Unite⁽²⁾.

6. La questione dei condizionamenti culturali e dei riflessi giuridici dettati dalla paura è stata però affrontata da varie angolazioni nella letteratura giuridica, compreso quella internazionalistica⁽³⁾.

In questa sede ci limitiamo a sottolinearne, in forma assai sintetica, alcuni aspetti. Un primo profilo concerne il progressivo rafforzamento dei poteri esercitati dagli Esecutivi nazionali e la contestuale diversificazione degli obiettivi da essi ritenuti prioritari. Invero, il 'bene' giuridico della sicurezza ha assunto nel tempo un significato multiforme. L'affermazione dello Stato moderno, ad esempio, è strettamente legata ad una rappresentazione del concetto di sicurezza intesa principalmente come richiesta di protezione dal Potere, ovvero dall'arbitrarietà del suo esercizio, tradottasi poi sul piano del-

l'assetto amministrativo in una pressante richiesta di garantire la prevedibilità dell'azione statale⁽⁴⁾.

A tale concezione si è affiancata successivamente una diversa idea di sicurezza, che nel godimento incrementale nel tempo di peculiari diritti economici e sociali da parte del corpo sociale ha trovato uno dei suoi obiettivi primari⁽⁵⁾.

Guardando alle tendenze dell'oggi, sembra di vedere all'orizzonte un ulteriore e rapido cambio di prospettiva. Sembra cioè corretto rilevare come si stia (ri)cominciando a diffondere una concezione della sicurezza che sempre più frequentemente si esprime in termini che potremmo definire squisitamente 'hobbesiani'⁽⁶⁾.

Una declinazione del bene della sicurezza, cioè, che tende a privilegiare la realizzazione di quei fondamentali predicati del moderno stato di diritto volti a garantire prioritariamente la conservazione dei

(2) Il tema è ampiamente trattato in R. NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.

(3) V., ad es.: A. BIANCHI, *La dimensione giuridica della paura: controterrorismo e diritti umani*, in P. GARGIULO-M. C. VITUCCI, *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; A. DE GUTTRY, *Oltre la reazione*, cit.; C. BAKER-BEALL, *The Discursive Construction of EU Counter-Terrorism Policy: Writing the 'Migrant Other', Securitisation and Control*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2009, pagg. 188-206.

(4) V. l'art. 2 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 Agosto 1789.

(5) Una panoramica delle diverse accezioni della sicurezza giuridica in G. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1993, pagg. 222 ss.

(6) Così il famoso *incipit* del capitolo XXX del *Leviatano* di Thomas Hobbes: «*The office of the sovereign, (be it a monarch or an assembly) consisteth in the end, for which he was trusted with the sovereign power, namely the procurement of the safety of the peoples.*»

beni e la prevenzione dei rischi⁽⁷⁾.

7. Su questi temi si innesta, spesso in maniera irrazionale, una diffusa percezione, in Italia come in altri Paesi, del fenomeno migratorio come fattore potenzialmente lesivo degli interessi economici, sociali e culturali dei Paesi occidentali e, di riflesso, anche dell'Unione europea⁽⁸⁾.

Così i (tangibili) riflessi che derivano proprio dalla percezione della paura hanno investito il dibattito sulla gestione dei flussi migratori⁽⁹⁾.

(7) Come peraltro acutamente prefigurato dal costituzionalista tedesco Erhard Denninger. Cfr.: *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, a cura di C. AMIRANTE, Torino, Giappichelli, 1998.

(8) Sul tema v. M. SAVINO, (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Napoli, 2017.

(9) G. CARELLA, *Lotta al terrorismo e protezione dei rifugiati*, in U. LEANZA (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale comunitario e interno*, IX convegno della Società Italiana Diritto Internazionale, Roma 17-18 giugno 2004, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005, pagg. 177 ss.; E. ZANIBONI, *Verso l'erosione dell'elemento territoriale dell'istituto dell'asilo nel diritto internazionale?*, ibid., pagg. 291 ss.; F. LENZERINI, *Witch hunting: The Influence of the Fear of Terrorism in the Implementation of Asylum Law*, in ITALIAN YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW, 2002, pagg. 95 ss., secondo il quale: «The feeling of fear and insecurity triggered by the terrorist acts of 11 September shaped such legislation, which generally kept in

Spostando l'attenzione da altri temi altrettanto (se non maggiormente) pressanti, c'è il rischio che, sotto il (comodo) paravento della necessità di contrastare efficacemente il terrorismo internazionale, gli Esecutivi nazionali possano orientare negativamente l'opinione pubblica verso il fenomeno migratorio, traendone così una personalistica fonte di legittimazione (magari in asservimento di finalità squisitamente elettorali).

Non è difficile trovare traccia di questi temi anche nei resoconti elaborati in seno agli organismi di indirizzo che, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione, definiscono «gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (art. 68). Ben si comprende, dalla lettura di alcuni di tali resoconti, come l'impreparazione di fronte a fenomeni non certo nuovi ma che possono presentarsi in forme diverse, non riguarda peraltro il solo contesto culturale, e sconta il mancato investimento nello sviluppo di contesti sociali e politici volti all'integrazione - anche attraverso possibili percorsi di cittadinanza, nel quadro della imprescindibile deferenza verso i diritti e

gli obblighi costituzionali - e non all'isolamento⁽¹⁰⁾.

(10) V. ad esempio gli atti dell'*High Level Seminar on the Topic of EU Fundamental Values, Immigration and Integration* (seminario preparatorio del dialogo organizzato dalla Presidenza olandese tenutosi a Strasburgo, il 2 febbraio 2016), i cui risultati sono riportati in un documento (non paper) che sintetizza, nella forma di un resoconto sommario, il dibattito attuale in materia (Doc. 8774/16, Annex: EU Fundamental Values, Immigration and Integration: A Shared Responsibility, 13 May 2016). Il rapporto si concentra su temi quali il problema dell'integrazione tra responsabilità comune e solidarietà di tutti gli Stati membri; la reciproca relazione fra valori e diritti; l'intreccio delle sfide della migrazione. Vale la pena di sintetizzare alcune autorevoli affermazioni del non-paper in parola. Mentre il ministro degli Esteri olandese Koenders, nella sua qualità di presidente del Consiglio Affari generali sulla "rule of law" del 24 maggio 2016, dedicato alle sfide che i flussi migratori creano per il rispetto dei valori fondamentali, dichiarava solennemente il commitment europeo al rispetto della *rule of law*, il rappresentante italiano nel forum notava come «public attitudes towards migrants are often based on emotions rather than facts. In some member states, migration is discussed purely in terms of security [and] a negative narrative of fear: fear for our safety, of economic insecurity or even of a cultural threat. He asserted that fear makes political leaders and European societies at large insensitive to the fundamental rights of others. This could explain why fundamental rights and values are not central to migration politics today», (www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2016/05/24/, pag. 9). Di qui la conclusione secondo cui, gli

almost exclusive consideration the need to reinforce internal security, restricting (in most cases indirectly) national immigration and asylum policies».

8. Le questioni da affrontare, in conclusione, quando si parla di “terrorismo e terrorismi” sono di grande complessità e necessitano di un altrettanto grande sforzo di analisi e di comprensione per essere affrontate.

Le scelte dettate dalla paura, quando siano riuscite a condizionare il dibattito politico e il suo precipitato, cioè la norma giuridica, assumono «logiche

eventi di terrorismo in diverse città dell'Unione *«have unquestionably influenced the public debate on migration. Now that in the general public debate these fears are widely expressed, there is only a thin line left between a general discussion on migration and hate speech»* pag. 10.

manichee»⁽¹¹⁾ che, se ancora occorre ribadirlo, sono assai distanti dalla necessaria articolazione del pensiero richiesta quando è necessario trovare risposte efficaci e durature a fenomeni complessi⁽¹²⁾.

«Il rischio che si corre nell'appiattare l'Islam a mera religione guerrafon-

(11) A. BIANCHI, *La dimensione giuridica della paura*, cit., pag. 39.

(12) C. BAKER-BEALL, *The Discursive Construction of EU Counter-Terrorism Policy*, cit.; A. TSOUKALA, *Turning immigrants into security threats: a Multi-faceted Process*, in G. LAZARIDIS (a cura di), *Security, Insecurity and Migration in Europe*, Londra - New York, Ashgate, 2011, pag. 179.

daia è enorme», afferma il professor Massimo Papa (pag. 59 del volume di Corrao e Violante). Di qui la necessità di approfondimento della matrice culturale dei fenomeni di terrorismo, non certo di minore importanza rispetto agli approcci di tipo repressivo. Senza un onesto sforzo di comprensione non si smascherano le distorsioni e le strumentalizzazioni della violenza terroristica e non si argina il proselitismo.

Professore
Eugenio Zaniboni



Finito di stampare nel mese di ottobre 2018
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma



***L**a «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.*