

R

dell'Arma dei Carabinieri assegna



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri



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

dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

4

Anno LXVI
Ottobre - Dicembre 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.

EDITORIALE



È con grande piacere e motivato orgoglio che mi accingo a presentare l'ultimo numero della produzione per l'anno 2018 della “Rassegna”, cui sono pervenute numerosissime attestazioni di stima e di apprezzamento da più parti, specialmente dal mondo giuridico accademico e dal comparto della pubblicistica militare. Tali consensi sono per noi motivo di grande soddisfazione e rappresentano un ulteriore stimolo al costante miglioramento della pubblicazione, che ha ormai avviato il suo nuovo percorso fondante,

con la preziosa collaborazione di qualificati rappresentanti delle Istituzioni, figure professionali di primo piano che concorrono, con le loro analisi e i loro approfondimenti, alla diffusione di tematiche e di aspetti specialistici riguardanti il mondo della sicurezza e del sistema di difesa del Paese. A tutti loro, ai colleghi dell'Arma e a quanti altri hanno fornito il loro fondamentale e qualificato apporto abbracciando con entusiasmo l'iniziativa intrapresa, rivolgo quindi la mia profonda gratitudine quale Direttore Responsabile del periodico. Siamo appena all'inizio di questo percorso e altre novità ci attendono per ampliare l'offerta editoriale già dal prossimo anno con nuovi e interessanti argomenti che ci auguriamo possano incontrare ancora il favore dei nostri lettori.

Nel numero in uscita è ancora in primo piano la rubrica degli “Studi Giuridico-Professionali” con numerosi contributi, a partire da un dettagliato commento sull’“Associazione delinquenziale finalizzato al compimento di atti di terrorismo”, a cura della Dottoressa Maria Laura Lalia Morra, Sostituto Procuratore della Repubblica della DDA presso il Tribunale di Napoli, in collaborazione con il Dottor Riccardo Murino, tirocinante presso la stessa Procura. La loro analisi muove dai provvedimenti adottati dall’Autorità Giudiziaria del capoluogo campano e dalle pronunce della Corte Suprema di Cassazione sullo specifico reato, con una disamina completa delle emergenti indicazioni giurisprudenziali mirate al mutevole manifestarsi di questa preoccupante insidia. Il fenomeno terroristico, che dagli inizi degli anni Duemila cresce per efferatezza ed

imprevedibilità e adotta nuove metodiche, richiede a gran voce l'allestimento di compiute difese, anche attraverso strumenti normativi di lettura omogenea.

Il contributo del Professor Alessandro Parrotta, docente di Diritto della cooperazione internazionale all'Università degli studi *eCampus* di Novedrate (Como), affronta invece la rilevanza penale della delega di funzioni e vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, a partire dall'inquadramento prescrittivo del relativo "Testo Unico".

L'approfondimento in parola riguarda le possibili criticità connesse con la facoltà del soggetto datoriale di ricorrere all'istituto della delega per esigenze e dinamiche interne all'impresa, quando questa sia consentita in presenza di determinati requisiti di forma e contenuto, il che tuttavia non esclude, comunque, responsabilità e obblighi di controllo da parte del delegante stesso. Ecco allora prospettarsi l'esigenza di approfondire aspetti non immediatamente percettibili di questa casistica, nella certezza che l'analisi svolta risulterà di sicuro interesse per molti.

L'argomento successivo, che riguarda la "sottrazione di minori", viene affrontato dalla Dottoressa Chiara Pistilli, tirocinante presso la Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere (Caserta), che pone il *focus* su questo delitto quale conseguenza dell'insorgere di una crisi familiare tra i genitori. Tale reato, perpretato con una frequenza sempre più ricorrente nelle nostre comunità, viene esaminato proprio nell'ambito degli scenari tipici della conflittualità di coppia, considerandone le diverse fattispecie e gli elementi costitutivi che possono caratterizzarle, anche con l'idea di percorrere tutte le tappe che la disciplina della materia ha raggiunto, tempo per tempo, pervenendo ad una radicale riforma dei contenuti precettivi del diritto di famiglia. È un contributo che abbiamo ospitato volentieri, perché riguarda una criticità particolarmente coinvolgente.

Al Tenente Julian Colamedici, Comandante di plotone presso la Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri di Firenze, dobbiamo la predisposizione di un interessante articolo sul fenomeno della corruzione, che si ripropone, purtroppo, con drammatica frequenza. Questo tema, peraltro, indubbiamente vasto per forme e situazioni, viene considerato, nella circostanza, con un preciso riferimento alle infiltrazioni delle mafie nell'economia legale, all'interno della quale tali organizzazioni svolgono operazioni di mercato quali imprese societarie apparentemente regolari, mentre dispongono di risorse finanziarie e di capitali

di incerta provenienza e a basso costo, capaci quindi di attuare una concorrenza spregiudicata, basata non sulle prerogative della propria competitività ma sul vantaggio di disporre di fonti economiche indicibili e ambigue a danno di ogni altro *competitor*, espulso in tal modo dal mercato. L'argomento si innesta in quel riesame, sempre opportuno, del sistema di prevenzione antimafia, di cui il nostro ordinamento si è dotato nel tempo e per il quale viene additato, anche in ambito internazionale, quale punto di riferimento della lotta anticorruzione.

Chiude la sezione strettamente giuridica il lavoro del Sottotenente Walter Riccitelli, in servizio presso il Nucleo Operativo del Reparto Operativo del Comando Provinciale di Bari, che trae spunto da una pronuncia della Suprema Corte di Cassazione su alcune attività di risanamento svolte nel porto di La Spezia. La richiamata sentenza chiarisce definitivamente l'ambito di applicabilità del decreto legislativo n. 121/2011 e della legge n. 68/2015 ponendo, in particolare, l'accento su concetti quali l'abusività della condotta e la significatività e misurabilità del danno irrimediabile per gli ecosistemi di riferimento. La segnalazione è preziosa, perché viene a sottolineare come la pronuncia dei giudici di legittimità abbia identificato con esattezza gli elementi necessari e sufficienti per una corretta valutazione dei fatti di specie e, attraverso il rinvio ai giudici di prime cure, si sia provveduto alla ridefinizione delle pene in un contesto di conferma della condanna.

Il nuovo numero della "Rassegna" volge poi lo sguardo a quella apprezzata sezione che è il nostro "Osservatorio internazionale". Qui, il Professor Georg Meyr ci coinvolge con alcune interessanti "considerazioni di *mid-term*" sulla Presidenza Trump. La condotta politica del Presidente, che inevitabilmente accende l'interesse globale, è stata infatti caratterizzata da un nuovo protezionismo dell'economia statunitense, chiaramente distante dalle condotte adottate nei progressi mandati presidenziali. Dopo circa due anni di amministrazione, il sistema economico del Paese risulta in crescita e la disoccupazione resta contenuta su livelli non preoccupanti. Anche nei rapporti esteri e nella difesa globale dell'ambiente l'amministrazione Trump ha seguito una linea unilateralista, chiaramente definitasi con la scelta di designare Gerusalemme quale sede dell'ambasciata americana, confermata dal profilo delle difficili relazioni diplomatiche con la Russia e ancora riaffermata con il ritiro degli Stati Uniti dagli accordi sul clima di Parigi 2015. Le recenti elezioni di metà mandato hanno, comunque, fornito

dati di difficile lettura, con una condivisione solo parziale degli orientamenti assunti nel periodo indicato e senza poter identificare né una bocciatura delle scelte adottate ma neppure un totale e diffuso sostegno.

L'Avvocato Paolo Busco, alla luce dei recenti fenomeni migratori, affronta, invece, da una angolatura del tutto particolare, la problematica correlata con l'odioso crimine del traffico di esseri umani. L'articolo esamina l'esercizio della giurisdizione della Corte penale internazionale per rilevare quali siano i limiti operativi di questo organo. È vero che, a ragione del dinamismo dei fenomeni migratori e, soprattutto, di quelle insospettabili capacità di adeguamento alle diverse realtà da parte degli speculatori (che sfruttano impietosamente la disperazione di tanta gente così da rieditarsi con forme e percorsi sempre nuovi), si realizzano le vie di fuga per sfuggire al presidio di legalità, ben conoscendo, tali soggetti, come sfruttare tutte le debolezze insite nella rigidità normativa. Il contributo dell'Avvocato Busco mette puntualmente in evidenza, a fini meramente costruttivi, le competenze troppo circoscritte della citata Corte, limitate a specifiche categorie di crimini, peraltro sottoposte a precise condizioni, tali da restringere inopportunamente i poteri sanzionatori e repressivi della Corte stessa.

Abbiamo poi il piacere di "ospitare" le interessanti considerazioni della Professoressa Anna Lucia Valvo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea presso l'Università "Kore" di Enna, svolte a margine di una pronuncia della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla violazione della libertà di circolazione dell'individuo, quando questo impedimento sia realizzato con l'imposizione dell'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza. Il dispositivo in argomento ha condannato l'Italia, ritenuto responsabile, nel caso di specie, della limitazione imposta ad un suo cittadino, al quale è stata applicata la misura costringitiva. Come è noto, le misure cautelari di prevenzione sono state oggetto di frequenti e non univoche valutazioni giurisprudenziali e, in particolare, quando si tratti di valutare la pericolosità sociale dell'individuo. Il richiamo della Corte di Strasburgo viene a riaffermare l'esigenza di identificare in modo puntuale e chiaro gli elementi fattuali della condotta personale per valutarne la rischiosità e il commento che pubblichiamo ci riserva sottolineature preziose, utili a comprendere la logica cui deve ispirarsi una corretta determinazione limitativa della libertà personale.

L'articolo del Dottor Jacopo Arrigoni, dottorando di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata", passa al vaglio le nuove iniziative intraprese in materia di difesa nell'ambito della Comunità Europea. Si tratta di scelte politiche prima ancora che operative e, forse in questo, risiede la ragione delle indubitabili lacune che ancora si rintracciano in materia di Sicurezza e Difesa Comune. Il processo volto a predisporre meccanismi di collegamento e di integrazione appare lento e lontano dagli obiettivi prefissati, per quanto positivo possa risultare l'essere entrati nella determinazione di costituire un Fondo europeo per la difesa e di aver individuato, a tal fine, un organismo di Cooperazione Strutturata Permanente. Il lavoro, che volentieri riportiamo, rende giustizia a questi pur "piccoli passi".

La definizione di "amministrazione militare" nel reato di truffa per indebita percezione di emolumenti viene trattata dal Dottor Antonio Sabino, Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma, prendendo spunto da una sentenza della Corte di Cassazione che si è espressa sulla specifica materia. Il commento che ospitiamo riprende e illustra quali debbano essere i criteri, richiamati dalla Corte, da adottare per verificare la riconducibilità del fatto al novero dei reati militari. Nell'ambito di una Forza Armata o di un Corpo militare, la complessità di taluni interventi assume connotazioni suscettibili di diversa e ardua valutazione, che sempre segue logiche di risultato e, per quanto tenda ad un allineamento per singole strutture o attività di impiego, non è raro che le possibili interpretazioni possano risultare non del tutto agevoli. A ciò soccorre la nuova pronuncia della Cassazione, che fornisce oggi precise indicazioni, sulle quali è stato svolto un utile esercizio di approfondimento.

Del Colonnello Fausto Bassetta pubblichiamo, nel "Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare", la seconda parte delle note esplicative sul rapporto gerarchico del personale militare, argomento che ha suscitato notevole interesse.

La sezione dedicata alla "Storia Militare" richiama alla nostra memoria i tragici fatti del massacro dei Carabinieri Reali di stanza a Misilmeri, in provincia di Palermo, nella Sicilia del 1866, nel corso della cosiddetta rivolta del "Sette e mezzo", una pagina di eroismo dell'Arma forse poco nota a molti italiani e che ci viene proposta nella narrazione del Professor Manlio Corselli, docente di Filosofia Politica presso l'Università degli Studi di Palermo, con una ricostruzione critico-storica di

un momento difficile dell'Italia post-unitaria. Il sacrificio di giovani carabinieri, “eroi nascosti” del passato che non si sottrassero al loro dovere, ha permesso di creare i capisaldi morali, spirituali e civili della nostra Patria, allora appena nata. Nella medesima rubrica, il Tenente Colonnello Flavio Carbone, ora impiegato a Bruxelles nell'*European Union Military Staff* (EUMS), con la sua riconosciuta competenza nella trattazione storica, ripercorre le vicende che nel tempo hanno caratterizzato la cultura e la formazione degli Ufficiali dei carabinieri, attraverso alcuni dei suoi protagonisti. Alcune eminenti figure della fine del XIX e l'inizio del XX secolo hanno sicuramente contribuito a gettare, fin da allora e per i molti anni successivi, le fondamenta educative dell'Istituzione, sì che le loro storie meritano di essere raccontate.

Ci è sembrato opportuno riportare in questo numero l'intervento completo del Professor Mariano Gabriele, svolto in occasione del 40° Anniversario di fondazione del Gruppo Intervento Speciale Carabinieri (GIS), celebrato alla presenza del Signor Ministro della Difesa, il 26 ottobre u.s. nella caserma “Salvo D'Acquisto”, in Roma. In tale occasione, sono state tracciate le origini del reparto, gli eventi e le operazioni che hanno contraddistinto l'azione del GIS in numerose situazioni di emergenza, facendo ritenere il Reparto, a ragione, un'eccellenza della Nazione.

Infine, il Colonnello Michele Lippiello, Redattore Capo della “Rassegna”, propone alcune riflessioni sull'importanza del ruolo dell'attività di formazione nell'Arma. La centralità delle risorse umane, valida ovunque, è infatti preminente nell'Arma e a quelle risorse sono rivolte le migliori attenzioni della Scuola Ufficiali Carabinieri e di tutti gli Istituti addestrativi, affinché si possano costruire sempre maggiori competenze e crescenti capacità. “La formazione nell'Arma e l'arma della formazione” sottolinea bene tali intenti e mette a fattor comune il mezzo e il risultato, identificando nell'attività formativa lo strumento privilegiato di un obiettivo che si persegue giorno per giorno.

Come di consueto, il nuovo numero si conclude con le recensioni di alcuni libri, a cura di nostri Ufficiali.

Nell'augurare ogni migliore fortuna per il nuovo anno che oramai si approssima, auspico una buona lettura.

Generale di Brigata Riccardo Galletta

 **Editoriale**

GENERALE DI BRIGATA RICCARDO GALLETTA3

Studi Giuridico-Professionali

- ☛ **Associazionismo delinquenziale finalizzato al compimento di atti di terrorismo**
Dottoressa Maria Laura Lalia Morra e Dottor Riccardo Murino13
- ☛ **La delega di funzioni e vigilanza. Efficacia organizzativa e rilevanza in sede penale**
Professore Avvocato Alessandro Parrotta39
- ☛ **Il delitto di sottrazione di minori: riflessioni a margine dell'art. 574 c.p.**
Dottoressa Chiara Pistilli47
- ☛ **La prevenzione della corruzione in un'ottica antimafia**
Tenente Julian Colamedici67
- ☛ **Tutela ambientale nelle operazioni di dragaggio in ambito portuale**
Sottotenente Walter Riccitelli81

Osservatorio Internazionale

- ☛ **La Presidenza Trump: considerazioni di “mid-term”**
Professore Georg Meyr93
- ☛ **La giurisdizione della Corte penale internazionale sul traffico di esseri umani: alcune considerazioni alla luce dei recenti fenomeni migratori**
Avvocato Paolo Busco101
- ☛ **Misure di prevenzione personali - Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2017**
Professoressa Anna Lucia Valvo109
- ☛ **Integrazione del settore della difesa europea: il Fondo per la difesa e la PESCO**
Dottor Jacopo Arrigoni115

Panorama di Giustizia Militare

- ☛ **La nozione di amministrazione militare nel reato di truffa per indebita percezione di emolumenti**
Dottor Antonio Sabino127

Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare

- ☛ **Codice dell'Ordinamento Militare Libro IV - Titolo I - Capo I**
(Seconda parte)
Colonnello Fausto Bassetta135

Tribuna di Storia Militare

- ☛ **La rivolta siciliana del "Sette e mezzo".
Cronaca del massacro dei Carabinieri Reali di Misilmeri e di Ogliastro**
Professore Manlio Corselli151
- ☛ **Cultura e formazione nell'Arma dei Carabinieri Reali:
la produzione editoriale degli ufficiali**
Tenente Colonnello Flavio Carbone167

Attualità e Informazioni

- ☛ **Giuramento del 198° Corso di Applicazione "Saldezza",
intitolato alla memoria del Capitano MOVVM Orlando De Tommaso** 197
- ☛ **40° Anniversario di fondazione del Gruppo Intervento Speciale
Carabinieri (GIS)**
Professore Mariano Gabriele199
- ☛ **Alcune riflessioni sulla formazione come investimento in capitale
umano. La formazione nell'Arma e l'arma della formazione**
Colonnello Michele Lippiello219



Legislazione

☛ **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 armi229

☛ **Legge 1° ottobre 2018, n. 117**

Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi239

Libri

☛ **La notte della rabbia**

di Roberto Riccardi

Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone241

☛ **Cappietto Soldatino di Legno**

di Sandro Cassone

Recensione del Capitano Ferdinando Angeletti243

Indice Generale 2018



STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI



Dottoressa

Maria Laura LALIA MORRA

Sostituto Procuratore della Repubblica
della Direzione Distrettuale Antimafia
presso il Tribunale di Napoli



Dottor

Riccardo MURINO

Tirocinante alla Procura della Repubblica
della Direzione Distrettuale Antimafia
presso il Tribunale di Napoli

Associazionismo delinquenziale finalizzato al compimento di atti di terrorismo

**Ordinanza di Custodia Cautelare in carcere
emessa dal GIP del Tribunale di Napoli del 22 giugno 2018**

“...la sentenza n. 50189/2017 ribadisce il principio secondo cui la costituzione di un sodalizio criminoso avente le caratteristiche di cui all’art. 270-bis c.p. non può dirsi esclusa per il fatto che lo stesso sia imperniato per lo più attorno a nuclei culturali che si rifanno all’integralismo religioso islamico perché, al contrario, i rapporti ideologico-religiosi, sommandosi al vincolo associativo che si propone il compimento di atti di violenza con finalità terroristiche, lo rendono ancor più pericoloso, potendo esso costituire un collante più forte di molti altri vincoli tra sodali.

E sempre nella motivazione della sentenza sopra citata viene sottolineato l’incremento, negli ultimi decenni, da parte dell’organizzazione proclamatasi anche Stato Islamico (IS), di episodi gravissimi di criminalità terroristica che non rispondono più ai consueti e noti caratteri di ideazione, preparazione ed attuazione di un attentato stragista, ma vengono condotti da cellule o gruppi minimali di combattenti, più o meno ricollegabili direttamente o indirettamente alla propaganda islamica estremista ed antioccidentale, ma sicuramente ad essa ispirati”.

**Ordinanza di Custodia Cautelare in carcere
del GIP del Tribunale di Napoli n. 10974 del 24 aprile 2018**

“Il reato di cui all’art. 270-bis c.p. è integrato anche dalla costituzione di una cellula organizzativa di matrice jihadista, pur in presenza di uno schema di aggregazione minimo ed avulso dal riferimento a modelli associativi ordinari, in relazione alla quale, dalla valutazione complessiva di concreti elementi investigativi, emergono non soltanto l’ideologia eversiva di ispirazione, ma anche l’adozione della violenza terroristica come metodo di lotta che il sodalizio intende esercitare o si prefigura e l’effettiva possibilità di attuare anche una sola delle condotte di supporto funzionale all’attività terroristica di organizzazioni riconosciute ed operanti come tali, quali la realizzazione di attentati terroristici contro obiettivi nel territorio dello Stato”.

Sentenza della Corte Suprema di Cassazione, Seconda Sezione Penale, n. 25452 del 2017

“È evidente che la prova della partecipazione ad associazioni terroristiche non può essere desunta dal solo riferimento all’adesione psicologica o ideologica al programma criminale, ma la dichiarazione di responsabilità presuppone la dimostrazione dell’effettivo inserimento nella struttura organizzata attraverso condotte univocamente sintomatiche consistenti nello svolgimento di attività preparatorie rispetto alla esecuzione del programma oppure nell’assunzione di un ruolo concreto nell’organigramma criminale”.

Sentenza della Corte Suprema di Cassazione, Quinta Sezione Penale, n. 6061 del 2017

“Vero è che il legislatore «ha inteso attribuire rilevanza penale alle attività meramente preparatorie degli atti terroristici», ma occorre - ad esempio, quanto all’addestramento od alla raccolta di informazioni - che questi siano strumentali, su base oggettiva, «ad uno specifico e concreto programma di violenza, con conseguente pericolo per la struttura statale e l’ordine pubblico», pena la evidente incostituzionalità di un precetto penale che sanzioni una mera idea eversiva”.

Le ordinanze in commento - Tribunale di Napoli n. 10974 del 24 aprile 2018 e Tribunale di Napoli del 22 giugno 2018 emessa nel proc. R.G.N.R. 11511/18 - si segnalano in quanto recentissimi provvedimenti relativi all’art. 270-bis c.p.; esse fotografano le molteplici problematiche sollevate dalle moderne manifestazioni di associazionismo delinquenziale finalizzato al compimento di atti di terrorismo e, nel far ciò, valicano definitivamente i limiti in passato tracciati dalla giurisprudenza anche di Legittimità.

Quando negli anni Duemila gli Stati europei furono vittime dei primi attacchi terroristici di matrice islamica gli operatori del settore non avevano ancora chiaro il carattere di unitarietà che connotava tanto le azioni quanto la

vittima-obiettivo delle stesse; verosimilmente a causa dei non univoci segnali provenienti dai soggetti direttamente coinvolti nelle vicende. Si pensi agli avvenimenti susseguenti il marzo 2004: a distanza di solo un mese dai giorni che sconvolsero la Spagna, la Policia riuscì ad entrare in possesso di documenti rivendicativi, tra l'altro piuttosto eloquenti, dai quali emersero elementi sufficienti per parlare di un'evoluzione fenomenica da un lato e della politica terroristica dall'altro⁽¹⁾.

Da elementi come questi è derivato il diffondersi di una cultura orientata alla classificazione errata del fenomeno e il conseguente snaturamento degli strumenti di reazione al crimine. Tre sembrano essere i principali fattori: la bellicosità del fenomeno, la nazionalità dello stesso, il conseguente adeguamento politico occidentale. Ci si riferisce, innanzitutto, al tentativo - incessante e crescente - di far trasparire l'idea che l'Europa si sia trasformata in un campo di battaglia. A coloro i quali hanno tentato un'obiezione empirica e sistematica, sottolineando come guerra e crimine restino due concetti diversi, coniugabili ma non sovrapponibili ("crimini di guerra"), si è risposto negando le peculiarità dei due fenomeni al fine di connotarli unitariamente alla luce dell'unico comune denominatore delle modalità violente delle condotte. Come a dire il terrorismo, questo terrorismo, è guerra poiché si manifesta tramite atti connotati da un eccezionale tasso di violenza, violenza che - storicamente - è propria della guerra. A sostegno di tale tesi sono state spese le argomentazioni a base della recente autoproclamazione dell'IS, la quale ha contribuito a dare l'impressione che si fosse in presenza di una contrapposizione non solo culturale, ma propriamente statuale; elemento questo sì riconducibile alla guerra propriamente intesa.

Questa contrapposizione di orientamenti ha condotto gli Stati europei all'errata convinzione che - almeno *ab origine* - gli stessi fossero bersagli individuali del "nemico", il quale a sua volta si caratterizzava per essere unitario nell'obiettivo ma non nell'organizzazione secondo la cosiddetta "nazionalità del fenomeno"; tale caratteristica in realtà risultava evidentemente errata già all'epoca degli avvenimenti di Madrid poiché, e fu subito noto, i membri della cellula responsabile dei fatti verificatisi l'11 marzo ottennero supporto logistico da un loro "fratello" in Belgio, quindi dimostrando come già allora la rete terroristica fosse tutt'altro che nazionale, avendo i criminali dato luogo ad una vera e propria collaborazione internazionale tra soggetti provenienti dal Medio Oriente e soggetti nati e cresciuti nella culla europea.

(1) Nella rivendicazione, infatti, si legge: "Per questo motivo la cellula di Al-Andalus ha deciso di non muoversi finché le truppe spagnole non si saranno ritirate dal quartier generale musulmano senza condizioni".

Questa collaborazione dimostrava - e dimostra tuttora - come fosse implicitamente riconosciuto anche dai terroristi l'unitarietà dell'obiettivo; dimostrazione rinvenibile proprio nell'esigenza di porre in essere una rete tanto di supporto logistico, quanto operativa che fosse in grado di colpire uno qualunque fra gli Stati dell'Unione, realizzando così anche l'unitarietà dell'organizzazione.

A fronte della natura internazionale del fenomeno i Governi europei hanno invece solo dopo alcuni anni trovato strumenti comuni di contrasto. I metodi inizialmente utilizzati dai singoli Stati membri sono stati circoscritti alla mera dimensione interna, spesso colmata mediante legislazioni emergenziali. Una prima traccia nel nostro ordinamento è infatti già rinvenibile nel Decreto Pisanu (Decreto Legge n. 144 del 27 luglio 2005, convertito con Legge n. 155 del 31 luglio 2005) con il quale si conferivano al Ministero dell'Interno poteri eccezionali di espulsione degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo, si prevedevano nuove condotte penalmente rilevanti e si dettava una prima definizione della "finalità terroristica", oltre ad una particolare disciplina in materia di intercettazioni riservate ai Servizi di *intelligence* il cui controllo veniva affidato unicamente alle Procure Generali presso le Corti d'Appello⁽²⁾.

- (2) Il provvedimento prevede l'introduzione nel codice penale:
- dell'art. 270-*quater*, che punisce l'arruolamento con finalità di terrorismo;
 - dell'art. 270-*quinqüies*, recante l'ipotesi di addestramento con finalità di terrorismo;
 - dell'art. 270-*sexies*, che fornisce una definizione legale di condotta con finalità di terrorismo, venutasi così a tipicizzare alla stregua delle determinazioni derivanti non solo dalla giurisprudenza stratificatasi nel tempo, ma anche dalle norme di diritto internazionale;
 - di un'importante modifica all'art. 414 c.p., inserendo una specifica ipotesi aggravata di istigazione o apologia, configurata in relazione a delitti di terrorismo o contro l'umanità, con aumento della pena della metà.
- A queste novelle se ne aggiungono altre, quali l'introduzione:
- dell'art. 2-*bis* nella l. 895/1967 concernente il controllo della armi, che punisce colui che addestra o fornisce informazioni sull'uso di esplosivi e armi da guerra. La fattispecie si differenzia da quella di cui all'art. 270-*quinqüies* in quanto:
 - quest'ultima norma ha un regime sanzionatorio maggiore (di qui l'operatività della clausola contenuta nella disposizione in argomento "salvo che il fatto non costituisca più grave reato");
 - la maggiore gravità di quest'ultimo reato deriva dalla finalità di terrorismo che lo caratterizza (assente, invece, nell'art. 2-*bis* della l. 895/1967), tanto che solo in nell'ipotesi di cui all'art. 270-*quinqüies* viene punita la condotta dell'addestrato.
- Si noti che il riferimento nell'art. 2-*bis* alle sole armi da guerra quale oggetto dell'addestramento/istruzione penalmente rilevante non vale a differenziarla dai riferimenti di cui all'art. 270-*quinqüies*, che invece punisce le menzionate condotte anche rispetto alle armi comuni da sparo. Il citato riferimento, infatti, riflette l'inserimento della norma all'interno della l. 895/1967 che, all'art. 7, prevede una riduzione di pena per le condotte poste in essere rispetto alle armi comuni;
- dell'art. 497-*bis* c.p., che punisce il possesso o la fabbricazione di documenti falsi validi per l'espatrio. Il decreto legge 144/2005 risulta determinante anche relativamente alle novità che ha prodotto rispetto a:
 - (art. 1) colloqui investigativi, previsti anche per l'acquisizione di notizie utili per prevenire o reprimere reati di terrorismo. Viene, quindi, emendato l'art. 18-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario (354/1975), a sua volta introdotto per il contrasto alla sola criminalità

L'evoluzione normativa ha poi più di recente condotto all'introduzione delle disposizioni dettate dal Decreto Legge 7/2015⁽³⁾.

organizzata con la l. 356/1992;

- (art. 2) rilascio del permesso di soggiorno per fini investigativi;
- (art. 3) espulsione dello straniero per terrorismo, che si affianca alle altre ipotesi di espulsione già previste dal nostro ordinamento;
- (art. 4) estensione alle Agenzie di Intelligence (AISI e AISE) della facoltà di procedere a intercettazioni preventive;
- (art. 6) norme riferite alla conservazione e gestione dei dati telefonici e telematici da parte dei gestori di telefonia (conservazione obbligatoria sino al 31 dicembre 2007) e (art. 55) l'obbligo da parte di questi ultimi di identificare coloro che procedono all'attivazione dei propri servizi;
- (art. 7-*bis*) istituzione del Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche presso il Servizio Polizia Postale e delle Telecomunicazioni della PdS, a cui vengono altresì devoluti poteri di conduzione di operazioni sotto copertura sul web;
- (art. 10 di modifica dell'art. 349 c.p.) possibilità della p.g. di prelevare materiale biologico nei confronti degli indagati per reati di terrorismo - anche in forma coattiva - previa autorizzazione - anche orale - del PM, con durata del procedimento di identificazione esteso a 24 ore (rispetto alle precedenti 12 ore);
- (art. 13) estesa la potestà di arresto facoltativo in flagranza per il reato di cui all'art. 497-*bis* "Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi" ed il fermo di indiziato di delitto commesso con finalità di terrorismo (la P.G. procede al fermo qualora al possesso di documenti falsi renda fondato il pericolo di fuga e non sia possibile attendere il provvedimento del PM). Sempre nell'ambito della reazione dell'ordinamento agli attentati perpetrati in Europa nel 2004 e 2005, si inquadra la legge 85/2006, che ha riformato l'art. 270 c.p., cercando di attuare un allineamento rispetto alle esigenze di compatibilità costituzionale della fattispecie criminosa.

- (3) Nel decreto legge 7/2015 (convertito con modificazioni dalla legge 43/2015), con cui si prevede:
- un riallineamento tra la disciplina di cui all'art. 270-*quinquies*, in cui si punisce sia l'addestratore che l'addestrato, e quelle contenuta nell'art. 270-*quater* attraverso la riformulazione di quest'ultimo, che prevedeva la punizione del solo reclutatore e non anche dell'arruolato. La riforma ha il chiaro obiettivo di colpire quelle condotte di reclutamento che, soprattutto sul web, caratterizzano il comportamento di organizzazioni terroristiche transnazionali come Stato Islamico;
 - l'introduzione dell'art. 270-*quater.1*, che prevede l'ipotesi di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo, con l'esplicito intento di colpire i *foreign fighters*;
 - l'emendamento dell'art. 270-*quinquies*, con l'innesto:
 - dell'ipotesi di autoaddestramento, per il contrasto ai *lone wolves*, che in precedenza aveva trovato punibilità solo grazie a un atteggiamento interpretativo particolarmente estensivo da parte della Corte di Cassazione;
 - dell'aggravante per aver commesso il fatto attraverso strumenti telematici o informatici;
 - la modifica dell'art. 414 (istigazione a delinquere), con l'introduzione dell'aggravante di aver commesso il fatto con strumenti informatici o telematici;
 - la modifica dell'art. 302 (istigazione a commettere alcuno dei delitti previsti dai capi primo e secondo), con l'introduzione dell'aggravante di aver commesso il fatto con strumenti informatici o telematici;
 - (art. 3) due nuove figure delittuose di cui all'art. 678-*bis* e 679-*bis*, che puniscono, rispettivamente, la detenzione abusiva di miscele considerate precursori di esplosivi e l'omessa denuncia di furto del predetto materiale ovvero la mancata segnalazione all'Autorità delle transazioni sospette;
 - (art. 3) la modifica del TULPS, con l'imposizione di una serie di vincoli per i commercianti in tema di raccolta dei dati su armi, munizioni ed esplosivi, sottoposti al vigore sanzionatorio dell'art. 697 c.p. (detenzione abusiva di armi);
 - l'aumento delle pene edittali per i delitti di cui agli articoli 497-*bis* (possesso o fabbricazione di documenti falsi) e art. 12, co. 1 e 3 del Testo Unico sull'Immigrazione, con la finalità di estendere la possibilità dell'arresto obbligatorio anche alle predette figure di reato;

- l'estensione dell'applicazione delle misure di prevenzione decretabili dall'AG (sorveglianza speciale di P.S. e obbligo di soggiorno nel comune di residenza/dimora) a coloro che pongono in essere atti preparatori diretti alla partecipazione a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione terroristica;
- la possibilità da parte del Questore - secondo la specifica procedura contemplata nell'articolo - di effettuare il ritiro dei documenti validi per l'espatrio nei confronti di coloro che abbiano compiuto atti preparatori alla realizzazione di reati con finalità di terrorismo e ai potenziali *foreign fighters*, con l'ulteriore previsione della punibilità di coloro che contravvengono al divieto di espatrio derivante dal ritiro dei documenti in parola;
- l'estensione della possibilità di procedere a intercettazioni preventive nel caso di reati con finalità di terrorismo commessi (consumati o tentati) mediante tecnologie informatiche, con la possibilità da parte del PM di autorizzare la conservazione dei dati acquisiti (con esclusione dei contenuti delle conversazioni) per un periodo non superiore a 24 mesi laddove tali dati siano ritenuti indispensabili per la prosecuzione delle indagini (normalmente, invece, il PM ordina l'immediata distruzione di quanto registrato);
- l'istituzione di una *black list* di siti internet utilizzati per la commissione delle condotte tipizzate dall'art. 207-*sexies*, la cui responsabilità è ricondotta al Servizio di Polizia Postale e delle Telecomunicazioni. Sarà un decreto di sequestro preventivo a oscurare il sito web;
- uno specifico intervento quanto alla conservazione di dati telefonici e telematici, con ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2016;
- l'introduzione dell'art. 234-*bis*, secondo il quale è sempre consentita l'acquisizione di documenti informatici all'estero, anche diversi da quelli disponibili al pubblico (in questo caso previo consenso del legittimo titolare);
- l'inserimento di alcune modifiche riguardanti gli appartenenti alle Agenzie di Informazione e Sicurezza, con specifico riferimento a:
 - estensione [sino al 31 gennaio 2021, ai sensi della legge di bilancio 2017 - art. 1, co. 1120, let. d) della l. 205/2017 che ha modificato l'art. 8 del d.l. 7/2015] dell'esimente prevista dall'art. 17, co. 4 della l. 124/2007 - precedentemente operante solo rispetto all'art. 270-*bis*, co. 2, anche a tutte le ipotesi di reato relative al terrorismo, con la sola esclusione dei reati di attentato e sequestro di persona con finalità di terrorismo);
 - possibilità di effettuare (sino al 31 gennaio 2016) colloqui investigativi, previa autorizzazione dell'AG (del Procuratore Generale presso la Corte di Appello, a cui dovranno essere inviati gli esiti dei colloqui, notiziando anche il Procuratore Nazionale Antimafia);
 - facoltà di deporre nel corso dei p.p. in materia di terrorismo mantenendo la segretezza della propria reale identità (eventualità che opera automaticamente nel caso di operatori dei Servizi che hanno agito sotto copertura, mentre viene prevista l'autorizzazione dell'AG, previa richiesta dei direttori di DIS/AISI e AISE negli altri casi);
 - la delega esclusiva all'AISE di procedere all'attività informativa - anche di natura elettronica - verso l'estero a protezione degli interessi essenziali della Repubblica;
 - alcune novità in tema di coordinamento investigativo, riferite non solo all'allargamento delle competenze (e della relativa denominazione) delle Direzioni Distrettuali Antimafia verso i reati in materia di terrorismo (che diventa Direzione Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo - DDAA), ma anche all'individuazione di ulteriori competenze in capo al Procuratore Nazionale Antimafia e alla DNA, con l'innesco di specifiche norme processuali e ordinamentali. In particolare:
 - viene estesa la competenza del PNA ai reati di cui all'art. 51, co. 3-*quater* c.p.p., affidandogli la facoltà di avvalersi dei Servizi centrali di polizia operanti nel settore del terrorismo e di impartire direttive volte a regolarne l'impiego investigativo;
 - vengono modificati gli art. 54-*ter* e 54-*quater* c.p.p., consentendo al PNA di formulare pareri nei casi di contrasto tra pubblici ministeri e in quelli di richiesta di trasmissione degli atti ad altro pubblico ministero in relazione ai reati di cui all'art. 51, co. 3-*quater*, nonché dando facoltà al PNA di essere informato dei provvedimenti adottati dal procuratore generale presso la corte di appello;
 - attraverso la modifica dell'art. 117 c.p.p., viene consentito al PNA l'accesso a tutti i registri relativi al procedimento penale e di prevenzione.

L'iniziale assenza di collaborazione tra gli Stati europei ha creato una parcellizzazione della normativa di settore che si è tradotta in un *vulnus* nella reazione di contrasto internazionale alla minaccia terroristica di cui trattasi che è invece caratterizzata da spiccati elementi di sovranazionalità nelle modalità operative sia di reclutamento che di supporto logistico degli agenti. Particolarmente significativo in tal ottica è "The Al Qaeda Training Manual"⁽⁴⁾, posto sotto

(4) *Lesson 1 "General Principles"*, where it is claimed that a terrorist organization is to be defined as military and dictates a number of requirements to assist it in confrontation and endurance.

These are:

1. Forged documents and counterfeit currency;
2. Apartments and hiding places;
3. Communication means;
4. Transportation means;
5. Information;
6. Arms and ammunition.

Missions consist of the following:

1. Gathering information about the enemy;
2. Kidnaping enemy personnel, documents and arms;
3. Assassinating enemy personnel as well as foreign tourists;
4. Freeing the brothers who are captured by the enemy;
5. Spreading rumors and writing statements that instigate people against the enemy [an embryonic example of psy-op];
6. Blasting and destroying the places of immorality and sin; not a vital target;
7. Blasting and destroying the embassies and attacking vital economic centers.

Lesson 2 "necessary qualifications and characteristics for the organization's member"

1. Being Muslim;
2. Commitment to organization ideology;
3. Maturity;
4. Sacrifice;
5. Listening and Obedience;
6. Keeping secrets e concealing information;
7. Free of illness;
8. Patience.

Lesson 5 "means of communication and transportation"

Military organization uses the following means of communication:

1. The telephone (discipline);
2. Meeting in-person:
 - a. Before the meeting;
 - b. The meeting [itself];
 - c. After the meeting;
3. Messenger;
4. Letters.

Means of transportation

5. Public transportation;
6. Private transportation.

Lesson 8 "members safety"

This is a set of measures taken by members who perform undercover missions in order to prevent the Enemies from getting to them.

Lesson 11 "espionage" - Information-Gathering using open or covert methods.

Methods of Gathering Information Using Covert Means. The Military Organization may obtain secret information using:

sequestro in Inghilterra dalla polizia metropolitana di Manchester negli anni Novanta, che fornisce uno spaccato limpido e puntale delle modalità impiegate dall'organizzazione terroristica nella scelta, preparazione ed esecuzione degli attacchi. Nel documento viene sostanzialmente consigliato agli operativi presenti in diverse zone del mondo di adottare un modello di riferimento unico per l'intero movimento, del tutto assimilabile a quello militare. In tale chiave viene impiantata la strutturazione della parabola operativa secondo le fasi di pianificazione, organizzazione ed esecuzione dell'attacco, con conseguente valutazione delle lezioni identificate e apprese. Più di recente si trova ulteriore conferma dei suddetti *modus* operativi in uno dei tanti documenti ideati con mero scopo educativo-formativo della futura generazione di terroristi, in cui si rinvencono due elementi essenziali: l'autodidatticità dell'apprendimento e la diffondibilità a mezzo della rete internet; aspetti che, non solo dimostrano l'estrema attualità e modernità del fenomeno, ma anche la capacità comunicativa dei soggetti agenti, dotata di qualità camaleontiche che hanno consentito di entrare in contatto con le nuove generazioni (*rectius* le nuove generazioni occidentali)⁽⁵⁾.

Come è agevole notare, in questi documenti non solo si rinvencono indicazioni per il governo del breve periodo, ma la maggior parte delle risorse sembrano essere spese per trasmettere un'educazione fatta di pazienza e anonimato, requisiti essenziali per il raggiungimento dell'obiettivo di lungo periodo. L'intento sovversivo è chiaro ed inquietante. Da un'attenta analisi emerge il dato implicito di un calcolo strategico fatto sull'evoluzione che il fenomeno del

-
- a. Surveillance, intelligence, and observation;
 - b. Theft;
 - c. Interrogation;
 - d. Excitement;
 - e. Drugging;
 - f. Recruitment.

While performing the collecting data operation:

1. Performing exercise to detect surveillance while executing the mission (info-gathering);
2. Study the area where the information gathering take place;
3. Find a covert story before starting the operation.

Lesson 18 "Prisons and detention centers".

- (5) Mujhaid guide. 2015. "Muslims will do counter-protests alongside with anti-fascist groups. As violence erupts between Neo-Nazis' and Muslims; Muslims and their allies will wear masks and bandannas, and attack with the skill set and arms they have collected. The huge crowds in the protests and instability will make it difficult for police to know who is doing the attacks, and the Muslim attackers can blend in the crowd for safety. They can even pass on weapons to their allies. This is how the future Jihad in Europe will begin. Both sides will do revenge attacks. This is when your expertise on bombs is important, because you can set off bombs in their Head Quarters, and they will in Muslim ones. This will alienate many Muslims, so they too will ally with you because they seek protection and revenge. You can now train them in private, share weapons you had stored in safe houses".

multiculturalismo può avere laddove al sostrato culturale venga a mischiarsi il fattore patologico del terrore. In altre parole, traspare l'intenzione di strumentalizzare un crescente malessere sociale indirizzandolo, se non addirittura fomentandolo, affinché raggiunga livelli tali da costituire terreno fertile per un vero e proprio scontro sociale, in cui i terroristi ricoprirebbero non il ruolo di carnefici, bensì di agenti prodighi per il bene altrui, accogliendo - arruolando - i propri accoliti affinché si sentano protetti.

L'Italia, è noto, nella storia recente ha conosciuto il fenomeno del terrorismo interno e della criminalità organizzata nelle più violente forme. Fenomeni che hanno profondamente segnato la legislazione nazionale, consentendo lo sviluppo di strumenti giuridici e operativi di contrasto che hanno permesso di affrontare adeguatamente anche il nuovo fenomeno del terrorismo jihadista caratterizzato dal diffuso utilizzo dei mezzi di comunicazione di massa, utilizzati direttamente e indirettamente. L'attuale stagione terroristica ha conosciuto un ricorso sofisticato e professionale allo strumento cinematografico il quale ha consentito la produzione di una svariata serie di clip volti al perseguimento di un doppio fine: propaganda e sgomento. Lo studio effettuato dal *Combating Terrorism Center di West Point* dal titolo "Down but Not Out: An Uploaded Examination of the Islamic State's Visual Propaganda"⁽⁶⁾, nell'analizzare la produzione mediatica di Stato Islamico dal gennaio 2015 al giugno 2018, evidenzia che:

- la produzione propagandistica dello Stato Islamico ha subito un sensibile decremento, portandosi da 754 uscite dell'agosto 2015 a 44 uscite del giugno 2018;
- l'effettività nell'utilizzo dei mezzi di propaganda da parte dello Stato Islamico è stata fortemente ridotta anche a causa dell'uccisione mirata da parte della coalizione degli operativi specificamente dedicati a questo scopo (più di cento nel periodo in esame);
- i video pubblicati dallo Stato Islamico hanno aumentato la propria durata (passando dai sei minuti di media del 2015 ai sedici minuti e mezzo del 2018), diminuendo però il numero di video pubblicati (verosimilmente a causa delle sconfitte subite nel territorio di elezione che potrebbero aver determinato l'incapacità da parte dell'organizzazione di produrre video maggiormente attagliati a settori specifici di *audience*);
- nonostante le sconfitte subite in Iraq e Siria, a fronte della momentanea diminuzione di pubblicazioni verso la fine del 2016, dall'inizio del 2017 il materiale pubblicato dalle emittenti di Stato Islamico presenti all'interno di quel territorio ha subito un nuovo aumento, evidenziando la capacità dello Stato Islamico di rigenerarsi;

(6) Del luglio 2018, scritto da Daniel Milton.

- quanto alla differenziazione tra militari e non militari degli argomenti oggetto della pubblicazione, lo Stato Islamico è passato dai primi tre mesi del 2015, in cui il 53% del totale del materiale pubblicato aveva contenuto non militare, al secondo trimestre del 2018, in cui tale materiale è sceso al 15%, così evidenziando la necessità di porre l'accento sulla propria tenuta militare piuttosto che sulla propria capacità di fornire servizi essenziali e quindi costituirsi come entità statale autonoma.

La chiave della modernità di questa comunicazione sta però nella diffusione di tali creazioni tramite internet. Una piattaforma illimitatamente accessibile, trasformatasi da strumento di condivisione democratico a luogo di realizzazione di condotte sussumibili in fattispecie astratte. Ed è proprio questo uno dei nodi più difficili da sciogliere. Da esso originano e si sviluppano i maggiori problemi connessi anche con l'esercizio dell'azione penale.

Così nel 2015 (47489/15) la Corte di Cassazione ha affrontato la problematica del reato disciplinato dall'art. 414 comma 4 c.p. in combinato disposto con la fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p. Nel caso di specie la fattispecie complessa avrebbe luogo mediante la diffusione *on-line* di un manifesto di propaganda volto al reclutamento di soggetti sul suolo italiano alla causa jihadista.

L'ordinanza del Tribunale della libertà avversata dal ricorso per Cassazione viene confermata dai Giudici di Legittimità che statuiscano il rigetto del ricorso fissando tre principi di orientamento interpretativo. Infatti, chiariscono come - per la realizzazione della fattispecie di cui all'art. 414 c.p. - occorra che “il comportamento dell'agente sia tale per il suo contenuto intrinseco, per la condizione personale dell'autore e per le circostanze di fatto in cui si esplica, da determinare il rischio, non teorico, ma effettivo, della consumazione di altri reati e, specificamente, di reati lesivi di interessi omologhi a quelli offesi dal crimine esaltato” (Sez. I - 8779/99), accertamento, tra l'altro, precluso al Giudice di Legittimità, sindacabile quindi solo ai sensi dell'art. 606 co. 1 lett. e) c.p.p. Il ricorrente tentava di minare l'impianto accusatorio adducendo un'adesione al contenuto ideologico della propaganda jihadista, tuttavia negando una equiparabile adesione sul piano metodologico-esecutivo. Al contrario, “lo scritto presupponeva e accettava la natura combattente e di conquista violenta da parte dell'organizzazione” esaltandone la diffusione anche a mezzo di armi e, quindi, implicitamente smentendo la posizione difensiva dell'indagato. Infatti, il documento asserendo come implicita l'adesione all'associazione per l'obbligatoria adesione al “Califfato” ne tradiva l'intento propagandistico che a sua volta sconfessava quello giornalistico addotto dalla difesa.

Anche sostenendo l'estraneità fenomenica relativamente al territorio nazionale, la lingua (italiana) in cui il documento era stato redatto ne svelava il fine propagandistico interno. Il dato associativo peraltro non appariva contestabile poiché rientrante nelle previsioni della legislazione internazionale e quindi assoggettabile alla potestà punitiva dello Stato in forza di giurisprudenza consolidata secondo la quale per l'attivazione della medesima potestà è necessaria la completa realizzazione della fattispecie astratta, potendosi concretizzare la condotta anche attraverso una sola delle azioni prodromiche al raggiungimento dello scopo associativo, tra le quali quelle propagandistiche. Infine, neppure il tentativo di contestare la diffusione a mezzo di stampa, elemento genetico del reato *ex* 414 c.p., avrebbe potuto avere esito fausto attesa la consolidata giurisprudenza che equipara la diffusione giornalistica tramite siti web a quella a mezzo di stampa (SS.UU. Pen. 31022/2015 "Si verrebbe a determinare - come consapevolmente avvertono gli stessi sostenitori della tesi che si contrasta - un'evidente situazione di tensione con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Si legittimerebbe, infatti, un irragionevole trattamento differenziato dell'informazione giornalistica veicolata su carta rispetto a quella diffusa in rete, con la conseguenza paradossale che la seconda, anche se mera riproduzione della prima, sarebbe assoggettabile, diversamente da quest'ultima, a sequestro preventivo").

Sempre con riferimento alla sussistenza del delitto di cui all'art. 414 c.p., in particolare il co. 4^o, in relazione alla fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p. appare estremamente significativa anche la pronuncia n. 55418/2017 nella quale il Giudice di legittimità ha:

a) ribadito l'esclusione della rilevanza penale sussumibile nella fattispecie della istigazione delle conversazioni di natura privata e interpersonale⁽⁸⁾ (comunicazioni telematiche intercettate sui dispositivi in uso all'indagato) intercorse con altri soggetti ed aventi vocazione jihadista, risultando destinatarie della tutela rafforzata di cui all'art. 21 della Costituzione (libera espressione del pensiero);

(7) In ragione dell'aumento di pena (fino a due terzi) rispetto alla quantum edittale previsto dal co.1, nr. 1 (cinque anni), la fattispecie ricade tra quelle per le quali è prevista la custodia cautelare in carcere.

(8) "Rispetto alle quali non era possibile esprimere alcuna valutazione negativa, riguardando il credo islamico dell'indagato la sua sfera privata" (pag. 2, primo capoverso, sent. 24103/2017 Cass. Pen. Sez. I). "I messaggi in questione rimanevano circoscritti "all'ambito conoscitivo del solo ricorrente, ovvero all'interlocuzione individuale con altro soggetto nelle citate conversazioni o in chat, ciò che esclude quella necessaria pubblicità intesa come potenzialità diffusiva indefinita equiparabile alla stampa" (pag. 4, secondo capoverso, sent. 24103/2017 Cass. Pen. Sez. I).

b) sottolineato che vanno considerati integrati tutti gli elementi costitutivi della fattispecie penale di cui all'art. 414 (anche allorquando rivolte a delitti associativi) laddove si consti la diffusione di un documento di natura jihadista mediante inserimento in un sito internet privo di vincoli di accesso, stante l' indefinita potenzialità diffusiva del mezzo. In questo quadro, l'apposizione del "mi piace" (*like*) a un *post* facebook avente i medesimi contenuti si qualifica quale ulteriore modalità (elemento oggettivo della condotta) per il concretizzarsi della medesima fattispecie;

c) affermato che il mero richiamo al jihad risulta irrilevante ai fini dell'istigazione, in ragione dell'ampia gamma di gruppi religiosi musulmani che si rifanno al martirio senza tuttavia portare a compimento tali aspirazioni⁽⁹⁾;

d) confermato il principio di diritto (massima) - poi successivamente ribadito contenuto nella sent. 24103/2017⁽¹⁰⁾ - secondo il quale il reato di istigazione a delinquere si integra laddove vengano postati su facebook video inerenti operazioni militari svolte nell'ambito del conflitto siro-iracheno da cui si deduca, anche indirettamente, il richiamo al jihad e al martirio, che costituisce il collante del terrorismo islamico su scala internazionale, anche non facenti diretto riferimento a Stato Islamico, in considerazione del fatto che al predetto conflitto prendono parte consorterie di ispirazione jihadista operanti su scala internazionale analoghe a Stato Islamico, rispetto alle quali consolidata giurisprudenza della Suprema Corte ha già sancito la natura di associazioni con finalità di terrorismo (Cass. Pen. - I Sez., sent. 2651/2016).

(9) In particolare la Corte ha censurato il percorso ermeneutico seguito dal Tribunale del Riesame con riferimento a:

- tre video postati su facebook, rispetto ai quali il Tribunale territoriale aveva sostenuto che, pur riguardando il conflitto siro-iracheno, non avessero espliciti riferimenti a Stato Islamico, limitandosi a fornire un'interpretazione coranica volta a giustificare la partecipazione dei combattenti musulmani alla predetta guerra;
- altri due video postati sul medesimo social network, su cui l'organo giudicante di Brescia, pur ammettendo la sussistenza di espliciti richiami a Stato Islamico, sosteneva la matrice ideologica istituzionale e religiosa degli stessi, volti a rendere legittimazione al Stato Islamico quale entità da riconoscere nell'ambito della comunità internazionale, a prescindere dal fondamento jihadista dei suoi proclami.

(10) "Integra il reato di istigazione a delinquere, la diffusione, mediante l'inserimento su profilo personale Facebook, di comunicazioni contenenti riferimenti alle azioni militari del conflitto bellico siro-iracheno e all'Isis che ne è parte attiva, dai quali, anche solo indirettamente, possa dedursi un richiamo alla jihad islamica e al martirio, in considerazione, sia della natura di organizzazioni terroristiche, rilevanti ai sensi dell'art. 270-*bis* cod.pen. , delle consorterie di ispirazione jihadista operanti su scala internazionale sia della potenzialità diffusiva indefinita della suddetta modalità comunicativa. (Fattispecie in cui la Corte ha annullato con rinvio l'ordinanza del Tribunale del riesame che aveva disposto la liberazione dell'indagato, escludendo la rilevanza apologetica di alcune videoregistrazioni postate sul profilo Facebook tra le quali alcune, riguardanti il conflitto bellico siro-iracheno, prive di espliciti riferimenti all'Isis e alla matrice islamica radicale che ispirava le sue azioni, ma altre inneggianti esplicitamente alla jihad e al martirio)".

Il dato associativo cui si è appena fatto riferimento è stato successivamente oggetto di altra significativa pronuncia della Suprema Corte che individua gli elementi necessari per l'ascrivibilità del reato *ex art. 270-bis* nel: "l'individuazione di atti terroristici posti come obiettivo dell'associazione, quanto meno nella loro tipologia; e, in secondo luogo, la capacità della struttura associativa di dare agli atti stessi effettiva realizzazione"⁽¹¹⁾.

Così facendo, senza voler entrare nel merito dei fatti, i Supremi Giudici escludevano il mero "indottrinamento" dal novero di attività necessarie per la realizzazione del fine associativo, riconducendo detta attività ad una mera - seppur necessaria - fase prodromica; escludendo quindi ogni possibile punibilità in forza di un dato valutativo squisitamente prognostico basato su argomentazioni speculative, dunque non supportate da alcun riscontro di tipo oggettivo. La giurisprudenza in tal sede, adducendo l'incompatibilità dello strumento sanzionatorio penale con condotte preparatorie a quelle sanzionate dalla norma incriminatrice, conduceva ad un'area di non punibilità, o meglio riconosceva nelle parole del legislatore la volontà di non colpire momenti potenzialmente inoffensivi, dunque affermava la più opportuna ricorribilità allo strumento delle misure di prevenzione⁽¹²⁾.

La Corte d'Assise d'Appello di Bari nel caso Hosni individuava come prodromiche, e quindi punibili, le condotte qui in esame in considerazione di due dati: quello temporale e quello finalistico. Quanto al primo va segnalato che l'inoffensività delle condotte è stata, nel caso di specie, supportata anche da un dato temporale piuttosto dilatato nel quale all'indottrinamento non sarebbe seguito alcun episodio criminoso; in secondo luogo le misure di prevenzione, disciplinate dal d.lgs. 159/2011 e successive modifiche, non consentirebbero comunque un adeguato controllo dell'agente che quindi potrebbe liberamente proseguire la sua attività di indottrinamento in attesa di una riconquista della piena libertà.

Detti principi sono stati successivamente ripresi, ampliandone la prospettiva nella sent. Cass. n. 14503 del 2018, il cui tema decidendum si incentra proprio sui limiti entro i quali è possibile addebitare a un soggetto la condotta di partecipazione a Stato Islamico non ai fini della individuazione degli elementi indiziari utili alla pronuncia cautelare ma allo scopo di delineare gli elementi probatori minimi per addebitare la condotta di partecipazione ad un'associazione con finalità di terrorismo posta in essere dal singolo in quanto rivolta a

(11) Corte Cass., V Sez. Pen., Sent. 48001/2016.

(12) Vedi anche BERTOLESI R., *Indottrinare al martirio non è reato di associazione con finalità di terrorismo*, DPC. Gennaio 2017.

un'associazione operante a livello internazionale, e sul medesimo livello riconosciuta come tale (è il caso dello Stato Islamico come di Al Qaeda)⁽¹³⁾.

La questione giuridica oggetto della decisione si incentra sul momento dal quale è possibile affermare la presenza di un quadro probatorio definitorio dell'effettivo inserimento del singolo⁽¹⁴⁾ nell'associazione di matrice internazionale, anche attraverso attività preparatorie rispetto all'esecuzione del programma del sodalizio.

Si sostiene quindi che, al fine di accertare l'adesione al programma criminoso al di là della semplice condivisione ideologica, sono rilevanti i propositi eversivi del soggetto (quali la disponibilità a partire per zone teatro di guerra, la disponibilità al martirio, l'attività di indottrinamento), a condizione che non siano la mera espressione di un'aspirazione, ma vengano sorretti da elementi concreti che rivelino la presenza di un contatto reale tra il singolo e la struttura, tale da rendere possibile la traduzione in pratica dei propositi manifestati.

(13) Il Supremo Consesso si è pronunciato - tra gli altri - sul ricorso presentato dal PM contro la sentenza emessa dal Tribunale della libertà che, rigettando le ipotesi dell'accusa, non ha ravvisato la sussistenza della condotta di partecipazione a Stato Islamico in capo all'indagato, qualificandola piuttosto come libera manifestazione del proprio - seppur radicale - pensiero in chiave religiosa, per questo tutelato dall'art. 21 Cost. In particolare, il Giudice di legittimità, attraverso un composito ragionamento argomentativo, ha enunciato la tendenza del Legislatore di allargare l'ambito applicativo del reato di partecipazione, al fine di adeguare la risposta dell'ordinamento al fenomeno dei "lupi solitari", operanti in nome e per conto di organizzazioni con localizzazione centrale all'estero. Tale esigenza viene soddisfatta attraverso la progressiva anticipazione della soglia di rilevanza penale di talune condotte di agevolazione (quali la mera propaganda, il proselitismo o l'arruolamento), purché supportate dall'adesione psicologica al programma criminoso dell'associazione, con il rischio concreto di includervi condotte prive di effettiva materialità e tangibile incidenza causale in ordine alla realizzazione delle finalità perseguite dal sodalizio. Ha quindi sottolineato che per dimostrare la sussistenza della condotta di partecipazione è necessario accertare:

- l'effettiva capacità operativa della struttura associativa in cui si inquadra il contributo di partecipazione, non potendosi, quindi, affermare la rilevanza penale della mera idea - per quanto eversiva - espressa dal soggetto, se non accompagnata da comportamenti e programmi violenti (nel caso, opera la protezione di cui all'art. 21 Cost.);
- la consistenza materiale del contributo prestato, che non può essere smaterializzato o privo di valenza causale rispetto all'associazione, ovvero ignoto alla medesima.

(14) Con riferimento alla configurabilità del 270-*bis*, nella forma di un'associazione "locale" - e non di un singolo - che aderisce a Stato Islamico, si veda Cass. Pen. sez. VI, n. 46308 del 21 febbraio 2017, in cui si è affermato che la fattispecie associativa è integrata anche da "un sodalizio che realizza condotte di supporto all'azione terroristica di organizzazioni riconosciute ed operanti come tali, quali quelle volte al proselitismo, alla diffusione di documenti di propaganda, all'assistenza agli associati, al finanziamento, alla predisposizione o acquisizione di armi, alla predisposizione o acquisizione di documenti falsi, all'arruolamento, all'addestramento, ossia a tutte quelle attività funzionali all'azione terroristica, alcune delle quali integranti anche fattispecie delittuose autonome".

Secondo tale impostazione non possono, pertanto, essere condivisi gli orientamenti giurisprudenziali⁽¹⁵⁾ che, sulla base dell'evoluzione del fenomeno jihadista verso il c.d. leaderless jihad, danno rilevanza all'adesione del singolo a proposte "ad incertam personam"⁽¹⁶⁾ formulate dalla struttura internazionale, senza che quest'ultima sia a conoscenza, anche in maniera indiretta o mediata⁽¹⁷⁾, del fatto che il singolo sia a sua disposizione per l'attuazione del programma criminale. Diversamente, si finirebbe per considerare partecipe a Stato Islamico anche colui che risulta ignoto a Daesh e che con questa non ha sviluppato alcun contatto, se non nella forma della condivisione di informazioni universalmente disponibili in rete. Occorre dunque una valutazione distinta delle diverse condotte di esaltazione di un'organizzazione terroristica internazionale, di invito ad aderirvi e di militanza ideologica in suo favore posti in essere da un singolo che abbia davvero rapporti con tale organizzazione rispetto a colui che non ne abbia. A carico di quest'ultimo, però, potranno comunque risultare ascrivibili condotte sussumibili in fattispecie penali dal novero eterogeneo (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, istigazione di cui all'art. 414 c.p., addestramento e l'autoaddestramento di cui all'art. 270-*quinquies* e la condotta dell'arruolato di cui all'art. 270-*quater*, co. 2).

Si ritiene che la linea di demarcazione tra ciò che può essere perseguito penalmente e ciò che invece andrebbe considerato come atto irrilevante - in ottica prospettica - debba essere necessariamente arretrata. Invero la sentenza su richiamata (Cass. Pen., Sez. I, n. 47489/15) è stata ripresa da più recente pronuncia che, nel ricostruire il percorso giurisprudenziale inerente le fattispecie qui in esame (nello specifico gli artt. 270-*bis*, 270-*quinquies*, 270-*sexies* c.p.), si è

(15) Su tutti, vedasi Cass. Pen. sez. V, n. 50189 del 13 luglio 2017 (così massimata "la partecipazione ad una associazione terroristica di ispirazione jihadista può manifestarsi anche attraverso modalità di adesione "aperte" e spontaneistiche, che non implicano l'accettazione da parte del gruppo, ma che comportano di fatto una inclusione progressiva dei partecipi. (Fattispecie in cui si è ritenuta partecipe dell'associazione terroristica una "cellula" operativa autonoma composta di più soggetti attivi sul territorio italiano"), in cui si valorizza l'assunto secondo cui la modalità di creazione "dell'affectio societatis" tra i sodali della singola cellula e la struttura internazionale terroristica ISIS "è essa stessa peculiare, influenzata da una propaganda di adesione improntata ad un modello spontaneista e privo di formalismi, spesso avulso da qualsiasi contatto fisico tra soggetti che siano esponenti riconosciuti dell'organizzazione terroristica islamistica di riferimento e persone aderenti ai gruppi o cellule che compiono poi gli attentati".

(16) Come quelle riconducibili alle invocazioni di Stato Islamico, soprattutto nella parabola discendente della sua conquista territoriale in Iraq e Siria, rivolte a chiunque voglia colpire con qualsiasi mezzo nell'Occidente.

(17) Nel caso di specie, il contatto - sebbene mediato - con Stato Islamico è stato dimostrato, tra l'altro, dalla frequentazione avvenuta in un carcere marocchino tra l'indagato e un intraneo a Daesh.

lungamente spesa nel tentativo di fornire una più chiara differenziazione tra il concetto di “formazione” e quello di “informazione”; quest’ultimo concretizzandosi nella mera acquisizione di documentazione - seppur contenutisticamente discutibile - giustificata e, soprattutto, non limitabile ai sensi dell’art. 21 Cost⁽¹⁸⁾.

Invero i Giudici di Piazza Cavour attentamente si soffermano sugli aspetti di “univocità” ed “idoneità” dell’atto quali elementi riconosciuti come necessari per l’ascrivibilità dell’azione ai sensi dell’art. 270-*quinquies*. Relativamente al primo non sussistono dubbi in forza di un dato letterale quanto mai esplicito - la norma affermando: “La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata, nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all’articolo 270-*sexies*”. Problematico si è mostrato il giudizio sull’idoneità (dell’atto), in tal caso non esplicitata dal Legislatore, tuttavia ritenuta essenziale poiché “l’idoneità del comportamento posto in essere è in parte desumibile dal precetto di cui all’art.270-*sexies* c.p. [...] sia in virtù della peculiarità della fattispecie sanzionata”⁽¹⁹⁾.

Sul punto pare opportuno ricordare che, quanto all’annosa questione del proselitismo, integra il delitto in esame la formazione di un sodalizio, connotato da strutture organizzative “cellulari” o “a rete”, in grado di operare contemporaneamente in più Paesi, anche in tempi diversi e con contatti fisici, telefonici ovvero informatici anche discontinui o sporadici tra i vari gruppi in rete, che realizza anche una delle condotte di supporto funzionale all’attività terroristica di organizzazioni riconosciute ed operanti come tali, quali quelle volte al proselitismo, alla diffusione di documenti di propaganda, all’assistenza agli associati, al finanziamento, alla predisposizione o acquisizione di armi o di documenti falsi, all’arruolamento, all’addestramento (Cass., sez. VI, 12 luglio 2012, n. 46308)⁽²⁰⁾.

(18) Corte Cass. V Sez. Pen., Sent. 6061/2017 “la norma [art. 270-*quinquies* c.p.] non sanziona la mera acquisizione personale di informazioni, condotta in sé lecita e garantita dall’art. 21 Cost., bensì l’utilizzo che di queste viene fatto da parte del cosiddetto lupo solitario, per porre in essere comportamenti supportati dalla finalità terroristica, secondo il modello del cosiddetto pericolo concreto”.

(19) Corte Cass. V Sez. Pen., Sent. 6061/2017.

(20) Nell’articolo “Beyond the Internet: Metis, Techne, and the Limitations of Online Artifacts for Islamist Terrorists,” (Terrorism and Political Violence 22:2, 2010) di Michael Kenney, citato dal *Combating Terrorism Center di West Point* (“Trucks, Knives, Bombs, Whatever”: Exploring Pro-Islamic State Instructional Material on Telegram. May 2018, Volume 11, Issue 5), l’autore compie un’analisi particolarmente lucida del materiale di propaganda (quindi rientrante nella previsione dell’art. 270-*quinquies*) dello Stato Islamico sottolineando che l’accesso a istruzioni via internet non è necessariamente correlato al successo dell’operazione terrori-

Alcune considerazioni. L'atteggiamento garantista della Suprema Corte è comprensibile e giuridicamente condivisibile nei termini di una necessaria continuità evolutiva che ci ha condotti ad un diritto penale del fatto superando, anzi rinnegando, ogni fattispecie di pura volontà. Atteggiamento questo connesso con la stringente valutazione di idoneità finalistica dell'agire: seppur appaia oggettivamente innegabile la necessaria acquisizione di conoscenze tecniche ai fini della realizzazione di un attentato esplosivo, medesima acquisizione sarebbe del tutto superflua per il compimento di atti di violenza in forza di "ogni altra tecnica o metodo". Invero difficilmente sanzionabile risulta la condotta di chi si dedichi ad un processo di formazione, seppure di autoformazione, finalizzata al compimento di atti dinamitardi, allorquando il medesimo agente si trovi nell'impossibilità oggettiva di reperire il materiale occorrente per concretizzare il progetto criminoso (ritenendo comunque attivabili in circostanze siffatte quelle tecniche di tutela ritenute maggiormente idonee al controllo di un soggetto che ha mostrato uno spiccato interesse criminale). Non paiono convincenti i più recenti orientamenti ove i medesimi non considerino i presupposti necessari per il compimento di quegli atti di violenza con "ogni altra tecnica o metodo" cui prima si è fatto cenno.

Difatti se certo è che documenti propagandistici o contenutivamente ideologici sono intrinsecamente inadeguati alla trasmissione di un patrimonio conoscitivo tecnicamente spendibile per la realizzazione di condotte che richiedono l'utilizzo di materiale esplosivo o, quanto meno, di armi; altrettanto incerto è che siffatti documenti non siano idonei ad ingenerare un proposito criminoso - parimenti pregiudizievole per il bene giuridico tutelato - perfettamente realizzabile ancorché non facendo ricorso ai quei mezzi tecnicamente complessi cui si è detto. Di qui proponendosi una diversa lettura del livello di gravità degli atti nella concatenazione materiale che conduce l'agente dalla pacifica adesione alla fede musulmana - attraverso un processo di radicalizzazione - all'allarmante condivisione dell'ideologia terrorista. Alla luce dei recenti dati di cronaca è lecito constatare che, dopo i più cruenti e organizzativamente complessi fatti verificatisi tanto a Parigi quanto a Bruxelles, si è riscontrato un proliferarsi di condotte dotate di una minore strategia militare e del tutto imprevedibili, almeno per due ragioni: in primo luogo poiché gli strumenti richiesti sono disponibili alla quasi totalità dei consociati (trattasi di autoarticolati o semplici autovetture)

stica, in questo ponendo l'accento tra la sostanziale differenza tra i termini greci:

- *tecbne*, con cui si definisce la potestà di possedere generiche informazioni o conoscenze su come condurre un attacco;
- *metis*, vale a dire avere l'addestramento pratico e l'esperienza materiale necessaria per portare a termine l'attacco con successo.

rendendo quindi la fattispecie realizzabile da *incertam personam*, in secondo luogo perché i soggetti agenti sono quasi sempre riconducibili alla categoria del “lupo solitario”, non quindi supportati da alcuna struttura associativa direttamente coinvolta nell’esecuzione dell’atto.

Conforto a quanto detto si trova nella succitata sentenza (Corte Cass. V Sez. Pen., Sent. 6061/2017) ove i giudici affermano trattarsi di fattispecie la cui pericolosità non appare *ictu oculi* manifesta e che certamente giustifica una ancora più accentuata anticipazione della soglia di rilevanza penale: non foss’altro per la potenziale enorme diffusività di quel bagaglio di conoscenze, messo a disposizione di un numero indeterminato e pressoché infinito di “lupi solitari”, con organizzazioni terroristiche pronte ad ascrivere a sé la riferibilità dei comportamenti violenti posti in essere da soggetti “auto-informati”, rispetto ai quali le organizzazioni medesime non avevano avuto alcuna occasione di contatto a dispetto della - postuma - rivendicazione.

L’ordinamento giuridico ha prodotto gli anticorpi necessari per la lotta ai due principali virus della nostra modernità: il terrorismo interno, mediante la legge n. 304 del 29 maggio 1982 - Misure per la difesa dell’ordine costituzionale; la mafia, mediante l’introduzione del cosiddetto doppio binario. Entrambi gli interventi sono frutto di un particolare momento storico e, soprattutto, di fenomeni peculiari. Sebbene l’agire materiale sia connotato da una similitudine strumentale rinvenibile nel ricorso ad armi da fuoco ed esplosivi, almeno inizialmente per quanto attiene il fenomeno jihadista, la fenomenologia contemporanea è caratterizzata da due rilevanti differenze individuabili, da un lato, nell’estremo sacrificio di cui ulteriormente si armano i terroristi moderni e, dall’altro, negli obiettivi colpiti - istituzionali all’epoca, civili oggi. Quanto al primo dei suddetti aspetti va segnalato che la pubblicazione edita da Teun van Dongen dell’*International Center for Counter-Terrorism Center - the Hague* (organismo dottrinale dell’UE), dal titolo “The Fate of the Perpetrator in the Jihadist Modus Operandi: Suicide Attacks and Non-Suicide Attacks in the West, 2004-2017”, nell’analizzare le modalità di attuazione degli attacchi condotti in occidente dal 2004 al 2017, ha suddiviso il modus operandi degli attentatori in tre categorie di azioni finalizzate all’atto di violenza mortale nei confronti del proprio obiettivo:

- attacchi suicidi (*suicide attacks*), l’agente uccide contemporaneamente e intenzionalmente se stesso;
- attacchi di autopreservazione (*self preserving attacks*), l’agente uccide l’obiettivo ma ha nel suo piano di condotta quello di scappare dalla scena del crimine;

- attacchi suicidari (*suicidal*), l'agente uccide l'obiettivo combattendo con tutti coloro che si porranno sul suo cammino fino alla propria morte, che per questo motivo viene accettata sin dall'inizio come inevitabile decorso della propria azione terroristica.

L'analisi compiuta, a dispetto del comune sentire, ha evidenziato una tendenza sempre maggiore alla consumazione di attacchi di autopreservazione e suicidari, a discapito di quelli appartenenti alla categoria delle azioni suicide⁽²¹⁾.

Gli episodi registrati dal 2001 in poi, comunque, raramente hanno consentito la cattura di un membro di una cellula pienamente operante, essendo un unicum quanto accaduto a Salah Abdeslam, arrestato in seguito ad un considerevole periodo di fuga successivo agli attentati di Parigi del marzo del 2015.

Detta circostanza ha prodotto quale precipitato giuridico che la perseguibilità della condotta, *rectius* del reo, tenuto conto del dettato legislativo, anche alla luce dell'interpretazione dei Giudici di legittimità⁽²²⁾, risulta notevolmente

(21) In particolare, il 39% del totale degli attacchi ricade nella categoria "suicidi", il 17% in quella "suicidari" e il 44% in quella "di autopreservazione" (quindi, un totale del 61% di attacchi diversi da quelli suicidi).

(22) Le fattispecie disciplinate dall'art. 270-*quinquies* e 280 c.p. configurano un reato di pericolo che la giurisprudenza ha evidentemente circoscritto con un intervento interpretativo che ha sostanzialmente prodotto un requisito avulso dal dettato legislativo. Infatti, ormai consolidata giurisprudenza accompagna l'elemento soggettivo del reato con un elemento oggettivo non emerso dalla volontà legislativa ma alla stessa ritenuto intrinseco. Sostenitori di siffatta lettura, agendo in ottica comparatistica, individuano nel Strafgesetzbuch elementi di conforto. La norma tedesca, seppur strutturata diversamente, sostanzialmente richiede la ricorrenza di due presupposti: un dato soggettivo, ravvisabile nella direzione finalistica della condotta; un dato oggettivo, ravvisabile nell'idoneità della stessa a mettere in pericolo il bene protetto (vedi anche R. WENIN *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal D.L. 7/2015*. "Non si punirebbe né la sola intenzione, non manifestata attraverso oggettivi dati di fatto, né la mera realizzazione dei fatti descritti dalla norma in assenza di una precisa direzione finalistica della volontà". *Diritto Penale Contemporaneo*. 2015). Sebbene la formulazione risulti chiara non è stata anch'essa oggetto di un dibattito dottrinario con il quale si è messa in discussione l'opportunità di vincolare l'addebitabilità della condotta alla possibilità di dare realmente seguito al programma criminoso. Siffatta lettura, ancorché giustificata da esigenze giuridiche condivisibili, non appare pienamente conforme al dettato normativo che valorizza l'elemento fattuale che, anche nella dottrina tedesca, manifesta un conflitto tra principi sovrani dell'ordinamento, risolubile mediante il temperamento degli stessi. Tale temperamento deve prendere le mosse, come sempre, da una verifica di costituzionalità non solo della norma, ma più in generale della volontà del legislatore. Questa volontà enterebbe in conflitto con il principio - supremo nel diritto penale - della centralità del fatto, del dato oggettivo dal quale un eventuale giudizio di colpevolezza non può mai prescindere. Ciò ci conduce, di riflesso, a negare la possibile positivizzazione di una fattispecie criminosa che sia incentrata dal solo elemento volitivo. Acclarato che dolo e colpa costituiscano graduazione della colpevolezza e non elemento costitutivo della stessa, ci si chiede se l'inesigibilità della condotta - quale presupposto d'incriminazione - sia riscontrabile in reati connessi con l'utilizzo del mezzo informativo, quali quelli di propaganda o mera informazione connessa con il fenomeno jihadista. Ci si chiede se l'inesigibilità della condotta sia opponibile alla costitu-

inficiata dalla azione stessa che, nel consumarsi, esaurisce anche la vita del reo, quindi la sua punibilità.

Per quanto attiene il secondo aspetto connesso alla natura aspecifica delle vittime, va segnalato che tale caratteristica degli obiettivi, pur non annullando l'attivabilità dei meccanismi difensivi propri dell'ordinamento giuridico, li ritarda considerevolmente: atteso infatti che non è perseguibile colui il quale afferma di essere intenzionato a ledere l'integrità dello Stato allorché non ne sia realmente capace, si estende l'area di impunità anche a colui che non è capace di agire in tal senso ma che tuttavia lo faccia avvalendosi di strumenti non tecnicamente complessi, con modalità e in tempi del tutto imprevedibili. È questo il *vulnus* della tutela. Per una più estensiva applicazione della fattispecie associativa disciplinata dall'art. 270-*bis* c.p. è necessario l'abbandono di ogni impalcatura logico-giuridico costruita dalla Giurisprudenza per fronteggiare il reato associativo *ex* art. 416-*bis* c.p.; ciò non poiché detto sistema sia affetto da obsolescenza bensì perché progettato per affrontare un reato di altra natura.

Notorio è che le associazioni a delinquere di stampo mafioso siano connotate da un sistema verticistico che, qui, potremmo definire a plurisoggettività assoluta; con ciò volendosi intendere che i sodali - "gli affiliati" - non possono prescindere da una direzione generale, totalitaria e stringente. Nella criminalità organizzata spesso si rintracciano elementi di una vera e propria classe dirigente che controlla un numero definito e certo di esecutori materiali, anche quelli maggiormente periferici, i quali letteralmente dipendono da essa. Al contrario, l'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale è caratterizzata da un sistema verticistico a plurisoggettività relativa con dipendenza finalistica e rituale:

zionalità del diritto. Dubbie essendo soprattutto quelle fattispecie che pericolosamente tengono in considerazione momenti preparatori, prodromici alla realizzazione del fatto o che conducono, non l'agente, bensì un terzo alla realizzazione dello stesso. L'idoneità lesiva dell'evento programmato viene quindi assunta ad elemento costitutivo della fattispecie, la quale non può dirsi realizzata ove il fatto, così come ideato dall'agente, non presenti elementi tali da renderlo realmente connotato da un indice di lesività tale, in aggiunta, da essere considerato "grave"; si presenti insomma come una "progettazione delirante o palesemente inadeguata". L'idoneità quindi concorre a circoscrivere il fatto punibile secondo il principio di tassatività, occorrendo che "le condizioni in cui matura l'azione denuncino univocamente l'orientamento causale della condotta verso un evento dato, tipicamente previsto dalla legge penale e diverso da ogni altro" (Cass. Pen. 2014). Per i delitti di cui trattasi ciò si traduce nella necessità di accertare che l'agente volesse la realizzazione di uno dei danni contemplati dalla norma, individuando quindi la sussistenza dell'elemento soggettivo come necessaria; in altre parole il soggetto deve volere la realizzazione dello specifico evento dannoso con la sua azione, non potendo lo stesso semplicemente conseguire per pure coincidenze fattuali, tra l'altro al di fuori del controllo attivo del reo. Sono quindi necessari due elementi: una delle condotte di cui all'art. 270-*sexies* (delineante quali sono le "condotte con finalità di terrorismo") e un "grave danno".

l'unico elemento che rende i "membri" tali è l'iter affiliativo, che si esaurisce nel giuramento. Essi ricevono indirizzi specifici nel genus degli obiettivi da perseguire ma, tuttavia, restano liberi nel quomodo e nella *species*. D'altra parte, di essi non si ha una contezza precisa, essendo ignoto anche ai vertici dell'associazione quanti siano coloro che hanno sposato la causa. A tale riguardo appare utile tener conto della tesi del "virtual intrepneur" (imprenditore virtuale), come enunciata nella pubblicazione CTC Sentinel⁽²³⁾ e richiamata dalla pubblicazione di Lorenzo Vidino, Francesco Marone, Eva Entenmann⁽²⁴⁾.

In particolare, l'evoluzione del fenomeno porta a ritenere che alla perdita di territorio nello Sham da parte di Stato Islamico conseguirà una sempre maggiore spinta verso la dimensione virtuale del Califfato. Questa entità, il Califfato Virtuale, sfrutterà l'ecosistema jihadista del web, con un verosimile aumento delle operazioni appartenenti agli attacchi di auto preservazione (self preserving attacks) diretti dall'imprenditore virtuale del jihad, ovvero lo jihadista che, intraneo a Stato Islamico e operativo nei territori del Califfato, da remoto è in grado tramite la rete internet di etero-dirigere l'individuo pronò all'ideologia jihadista presente in Occidente, attraverso due modelli operativi: la vera e propria direzione delle operazioni di attacco utilizzando chat criptate per la pianificazione di tutte le relative fasi (dalla scelta dell'obiettivo e dell'arma da impiegare, ai consigli su come meglio capitalizzare il risultato dell'azione, come ad esempio filmare il proprio operato); ovvero incoraggiando e alimentando il senso di appartenenza utile a spingere l'individuo a colpire per il bene dell'organizzazione.

Nel medesimo ambito, l'imprenditore virtuale può altresì fungere da validatore dei progetti terroristici del singolo presente in Occidente, il quale si rivolge allo jihadista-intraneo per riceverne la benedizione, sia quanto alla sua legittimità sotto il profilo ideologico, sia dal punto di vista del ritorno strettamente operativo del gesto in termini di propaganda e affermazione dell'egemonia di Stato Islamico nel mondo. Il tutto culmina nell'esecuzione della liturgia del giuramento, unico rito idoneo a sancire in maniera definitiva l'affiliazione dell'individuo alla causa jihadista.

Ciò conferma quanto si è a più riprese sottolineato ovvero che le associazioni terroristiche contemporanee assumono "le connotazioni non già di una struttura statica, bensì di una vera e propria "rete" in grado di mettere in relazione soggetti assimilati da un comune progetto politico-militare e di fungere

(23) Del marzo 2017, Volume 10, rivista n. 3, dal titolo "The Threat to the United States from the Islamic State's Virtual Entrepreneurs" di Seamus Hughes e Alexander Meleagrou-Hitchens.

(24) Del giugno 2017, dal titolo "Fear thy neighbor radicalization and jihadist attacks in the west".

da catalizzatore dell'*affectio societatis*, costituendo in tal modo lo “scopo sociale” del sodalizio”. Certo è che gli agenti approfondano il loro impegno affinché le gesta da loro compiute vengano ricondotte all’associazione del terrore di riferimento.

Nel caso Touray è questo il senso del giuramento registrato nel video ed inoltrato tramite l’App *Telegram*. Come afferma lo stesso GIP partenopeo (Ordinanza GIP del Tribunale di Napoli n. 10974 del 24 aprile 2018) ciò è quanto verificatosi, probabilmente, anche in tutte le altre ipotesi ricordate, allorché il video veniva registrato ed inviato agli affiliati affinché, dopo l’inevitabile morte dell’attentatore, l’associazione avrebbe potuto rivendicare la paternità dell’attentato mediante i propri canali mediatici. Al di là di ogni speculazione socio-psicologica circa l'*animus rei*, l’unica possibile considerazione oggettiva è che al giuramento consegua l’azione. Questo è l’elemento caratterizzante e determinante.

Da quando l’associazionismo terroristico si è connotato della succitata fluidità è stato impossibile rintracciare altri elementi che consentissero di attivare la macchina cautelare volta a prevenire il compimento di atti stragisti. Inoltre, è la stessa norma a volere che l’intervento cautelare sia anticipato, altrimenti non sarebbe stata strutturata come una norma di pericolo. Dunque se il reato è di pericolo, se l’evoluzione fenomenica ha raggiunto un livello di sviluppo tale da rendere imprevedibile ed imminente la commissione delittuosa e se si considera l’incalcolabilità del danno di volta in volta inflitto alla compagine sociale, non può non convenirsi sulla necessità di una netta anticipazione della soglia di punibilità e sulla necessità di un ricorso rafforzato allo strumento indiziario ma, soprattutto, ad un adeguato temperamento di detti elementi con quello volontaristico nell’integrazione della fattispecie associativa.

Di certo risulta operazione complessa identificare compiutamente l’avvenuto integrarsi degli elementi della fattispecie di cui all’art. 270-*bis* nella realtà fenomenica. Gli elementi acquisiti nel caso Touray, ad esempio, consentono di ritenere integrato un rapporto stabile tra associazione e agente, dato confermato successivamente nell’ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di Sillah Ousman: è lo stesso Touray infatti a dichiarare negli interrogatori del Pubblico Ministero di aver trascorso alcuni mesi in un campo di addestramento chiamato “Mo ‘Askar” e, successivamente, di aver preso parte ad un progetto terroristico.

Il video nel quale il Touray giura fedeltà allo Stato Islamico viene identificato dal giudice partenopeo come elemento indicatore della partecipazione all’associazione e sintomo dell'*affectio societatis*: mediante la diffusione postuma

del video, infatti, l'associazione rivendicherebbe le azioni compiute dall'agente per accrescere il senso di terrore connesso all'operatività di soggetti molteplici, diffusi e incerti.

L'aver registrato e inoltrato il video, in piena consapevolezza delle ragioni per cui lo stesso era richiesto, costituisce l'apporto causale effettivo che, come suddetto, è richiesto dalla Giurisprudenza affinché possa parlarsi di partecipazione nel delitto associativo. Difatti, anche a voler credere alle parole di Touray, è lo stesso indagato ad ammettere di conoscere l'associazione IS e di comprendere il senso e la portata del video da egli registrato, così manifestando una piena coscienza in ordine ai metodi utilizzati dall'associazione stessa per perseguire i propri fini. Ancora lo stesso ragionamento può essere applicato alla concretizzazione dell'evento lesivo qualora lo stesso abbia effettivamente luogo, evenienza qui scongiurata solo per il tempestivo intervento delle Forze dell'Ordine.

In altri casi, si pensi all'ipotesi di colui il quale aiuta il "terrorista" nella registrazione del video di rivendicazione o ancora nella predisposizione logistica (non attinente al mero supporto di vitto e/o alloggio) di un futuro atto terroristico, tuttavia, il rapporto tra l'associazione e l'agente appare più sfumato e indiretto ovvero inidoneo a raggiungere quel carattere di stabilità tale da consentirne la classificazione quale vero e proprio *intranseus*. In tali casi - sebbene, come detto in precedenza, la più innovativa tra le pronunce analizzate induca a ritenere che non sia corretto il ricorso agli strumenti ermeneutici propri dell'analisi del fenomeno mafioso - è possibile un ulteriore passaggio per giungere ad un inquadramento delle condotte che non consentono di ritenere integrata la fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p.

Come noto gli episodi criminosi alla base del fenomeno qui analizzato si caratterizzano per un alto tasso di eterogeneità: si parte da piccole manifestazioni criminose, quali l'attacco di ignari passanti con comuni armi da taglio, fino ad arrivare a complessi agguati assimilabili ad una guerriglia urbana, passando attraverso condotte parimenti lesive ma organizzativamente elementari, consistenti nell'utilizzo di veicoli lanciati a tutta velocità sulla folla (ovvero si pensi alla condotta di colui che consapevolmente, senza aver eseguito alcun percorso di indottrinamento o, addirittura, di auto-indottrinamento coadiuvi l'agente nel reperimento di mezzi ovvero nella produzione e diffusione di strumenti di propaganda ecc.). Non tutti questi episodi possono ritenersi espressione del medesimo tasso di adesione al proposito associativo. Di qui la necessità di previsioni specifiche quali quella di cui all'art. 270-*bis*, co. 2 c.p. (partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo, anche internazionale) la cui condotta di parte-

cipazione, è riferibile a colui che si trovi in rapporto di stabile e organica compenetrazione con il tessuto organizzativo del sodalizio, tale da implicare, più che uno status di appartenenza, un ruolo dinamico e funzionale, in esplicazione del quale l'interessato "prende parte" al fenomeno associativo, rimanendo a disposizione dell'ente per il perseguimento dei comuni fini criminosi (Cass., sez. II, 21 febbraio 2017, n. 25452); ovvero il soggetto che, offrendo ospitalità ai "fratelli" ritenuti pericolosi, preparando documenti d'identità falsi e propagandando all'interno dei luoghi di culto la raccolta di fondi per i "mujaeddin" ed i familiari dei cosiddetti "martiri", esprime, in tal modo, il sostegno alle finalità della stessa associazione terroristica ed assicura un concreto intervento in favore degli adepti, in adesione al perseguimento del progetto "jiadista" (Cass., sez. V, 8 ottobre 2015, n. 2651⁽²⁵⁾).

Nella stessa direzione la disposizione di cui all' art. 270-ter (assistenza agli associati)⁽²⁶⁾.

Di qui l'esigenza di rintracciare un diverso inquadramento per quelle azioni connotate da un minor o ridotto tasso di adesione al progetto criminale tale da far nascere perplessità circa la sussistenza stessa dell'*affectio societatis*.

Medesimo problema già si è presentato con riferimento a contributi causali apportati alle associazioni di stampo mafioso da soggetti non propriamente considerabili intranei. La dubbia adesione all'associazione ed il certo contributo apportato alla medesima dall'agente rispecchiano le stesse premesse che hanno indotto la Giurisprudenza ad avvalersi del combinato disposto *ex artt.* 110-416-bis c.p.

(25) In motivazione, la S.C. ha precisato che lo svolgimento di tali condotte in via continuativa consente di attribuire all'agente il ruolo di organizzatore.

(26) La disposizione ricalca sostanzialmente quanto previsto all'art. 307 in tema "Assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata" ove va segnalato, in ragione della clausola di esclusione presente nell'incipit del comma 1, la particolare delimitazione dei confini di operatività della norma rispetto alla fattispecie di partecipazione alla banda armata (art. 306 c.p.): si applica l'art. 307 c.p. se il fatto non consista in assistenza o altro aiuto prestato all'associazione o alla banda, sia pure a mezzo di un singolo suo appartenente, piuttosto che ad una o più persone singole. Il delitto di assistenza ai partecipi di cospirazione o banda armata corrisponde cioè alla previsione, operante tra i delitti contro l'ordine pubblico, di assistenza agli associati di cui all'art. 418 c.p., dalla quale differisce per la qualità della persona aiutata (Cass., sez. I, 4 ottobre 1988). Allo stesso modo la previsione di distingue dal favoreggiamento (artt. 378-379 c.p.) che ricorre soltanto nel caso in cui l'aiuto sia prestato dopo che sia cessata la permanenza nel reato, elemento questo distintivo dal delitto di assistenza ai partecipi di banda armata, che deve essere prestato ai singoli quando ancora non è cessata la partecipazione alla banda (Cass., sez. I, 25 ottobre 1983). Diverse, peraltro, anche la qualificazione della persona aiutata - che nel reato sub art. 378 è una persona non qualificata, mentre nell'art. 307 è un partecipante all'associazione o alla banda armata - e la natura dell'aiuto prestato che nel favoreggiamento è di contenuto indeterminato, mentre nell'art. 307 ha un contenuto limitato all'offerta del rifugio o alla fornitura del vitto.

Il rischio cui potrebbe esporre l'accostamento dell'art. 110 c.p. all'art. 270-bis c.p. è quello di un effetto moltiplicatore incontrollato delle condotte punibili data l'elasticità connaturata ad entrambe le norme; il medesimo rischio di cui in passato si è detta preoccupata la Giurisprudenza in tema di concorso esterno in associazione mafiosa. In quest'ultima ipotesi tale rischio è stato scongiurato mediante l'individuazione di un elemento tipico positivo in assenza del quale non fosse possibile attivare il suddetto meccanismo: il criterio causale che, da criterio di imputazione dell'evento, diventa criterio di tipizzazione della fattispecie. Infatti è dalla pronuncia delle SS.UU. 33748 del 2005 in poi che può dirsi incontrovertibile "l'astratta configurabilità del concorso eventuale di persone, rispetto a soggetti diversi dai concorrenti necessari in senso stretto, in un reato necessariamente plurisoggettivo proprio, quale è quello di natura associativa".

Dunque il giudice, applicando gli ordinari criteri sul giudizio causale, ma valutata l'efficacia causale dell'apporto dell'*intranseus* (non l'idoneità causale dell'apporto medesimo) sul piano oggettivo-organizzativo (non soggettivo-psicologico), qualora acquisisca la prova che l'agente abbia concorso al rafforzamento dell'associazione, dovrebbe ritenere correttamente delineato il combinato *ex* artt. 110-416-*bis* c.p.⁽²⁷⁾.

Di più, anche il dolo dell'*extraneus*, come quello dell'*intranseus*, deve essere specifico; in altre parole è il dolo di colui che non intende far parte dell'associazione ma che intende fornire un contributo dall'esterno, contributo che sa e vuole essere diretto alla realizzazione delle finalità ultime del sodalizio. Affinché possa parlarsi di concorso esterno in associazione mafiosa è quindi necessario che l'*extraneus* abbia consapevolezza degli scopi e dei metodi dell'associazione, anche qualora non li condivida.

(27) Sentenza SS. UU. Pen. n. 33748 del 12 luglio 2005. "Ma siffatta impostazione ermeneutica, favorevole in linea di principio alla configurabilità dell'autonoma fattispecie di concorso "eventuale" o "esterno" nei reati associativi, postula ovviamente che sussistano tutti i requisiti strutturali che caratterizzano il nucleo centrale significativo del concorso di persone nel reato. E cioè: da un lato, che siano realizzati, nella forma consumata o tentata, tutti gli elementi del fatto tipico di reato descritto dalla norma incriminatrice di parte speciale e che la condotta di concorso sia oggettivamente e soggettivamente collegata con quegli elementi (arg. *ex* art. 115 cod. pen., circa la non punibilità del mero tentativo di concorso, nelle forme dell'accordo per commettere un reato e dell'istigazione accolta a commettere un reato, non seguite però dalla commissione dello stesso); dall'altro, che il contributo atipico del concorrente esterno, di natura materiale o morale, diverso ma operante in sinergia con quello dei partecipi interni, abbia avuto una reale efficienza causale, sia stato condizione "necessaria" - secondo un modello unitario e indifferenziato, ispirato allo schema della condicio sine qua non proprio delle fattispecie a forma libera e causalmente orientate - per la concreta realizzazione del fatto criminoso collettivo e per la produzione dell'evento lesivo del bene giuridico protetto, che nella specie è costituito dall'integrità dell'ordine pubblico, violata dall'esistenza e dall'operatività del sodalizio e dal diffuso pericolo di attuazione dei delitti-scopo del programma criminoso".

Ragionando nei medesimi termini è possibile sostenere, dunque, che laddove non siano integrati tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p., ma siano comunque presenti gravi indizi attestanti l'avvenuto contributo causale alla realizzazione della condotta da parte dell'agente con la consapevolezza di favorirne gli scopi e aderendo ai metodi terroristici, potrebbe ritenersi integrato il concorso esterno nel delitto *ex art. 110 - 270-bis* c.p.





**Professore Avvocato
Alessandro PARROTTA**

Docente in Diritto della Cooperazione
Internazionale all'Università degli Studi eCampus
Novedrate (CO)

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

La delega di funzioni e vigilanza Efficacia organizzativa e rilevanza in sede penale^()*

SOMMARIO: 1. L'inquadramento normativo. - 2. L'obbligo di vigilanza. I diversi livelli di controllo. - 3. L'Organismo di Vigilanza (OdV) nei sistemi di gestione del rischio da vigilanza. - 4. Gli adeguati assetti organizzativi. - 5. Conclusioni.

1. L'inquadramento normativo

Elemento centrale del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, (conosciuto come 'testo unico' in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - di seguito T.U.S.) è l'aver conferito un preciso corpo normativo all'istituto, di matrice essenzialmente giurisprudenziale e dottrinale, della cosiddetta "delega di funzioni" (artt. 16 e 17)⁽¹⁾.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(1) AMATO, *Le novità normative in tema di "delega di funzioni"*, in *CASS. PEN.*, 2009, 2096 ss.; BRUSCO, *La delega di funzioni alla luce del d.lgs. n. 81 del 2008 sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *GIUR. MER.*, 2008, 2767 ss.; CRIVELLIN, *La delega di funzioni tra dottrina, giurisprudenza e interventi legislativi*, in *DIR. PEN. PROC.*, 2009, spec. 506 ss.; LEVI, *Delega di funzioni e sicurezza nei cantieri*, in *DIR. PRAT. LAV.*, 2008, 2282 ss.; BASENGHI, *I soggetti dell'obbligo di sicurezza*, in BASENGHI, GOLZIO, ZINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi e la tutela della salute in azienda. Il testo unico e le nuove sanzioni*, Milano, 2a ed., 2009, 194 ss.; BRUNELLI, *La delega di funzioni e l'esercizio di fatto di poteri direttivi*, in ZOPPOLI, PASCUCCI, NATULLO, *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, 2ª ed., 2010, 276 ss.; D'ALESSANDRO, *La delega di funzioni nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, alla luce del decreto correttivo n. 106/2009*, in *RIV. IT. DIR. PROC. PEN.*, 2010, 1125 ss.; DE SANTIS, *Il regime della responsabilità penale in materia di sicurezza del lavoro dopo il "correttivo" (d.lgs. 106/2009) al T.U.S. (d.lgs. 81/2008)*, in *RESP. AMM. SOC. ENTI*, n. 2-2010, spec. 127 ss., 132 ss.; NISCO, *La delega di funzioni nel testo unico sulla sicurezza del lavoro*, in CURI (a cura di), *Sicurezza nel lavoro. Colpa di organizzazione e impresa*, Bologna, 2009, 101 ss.; PADOVANI, *La delega di funzioni, tra vecchio e nuovo sistema di prevenzione antiinfortunistica*, in *CASS. PEN.*, 2011, 1581 ss.; RUSSO, *Delega di funzioni e obblighi del datore di lavoro non*

L'espressione indica il trasferimento di precise mansioni ovvero funzioni dal titolare originario ad altri collaboratori all'interno di una determinata realtà aziendale. Su tale tracciato, il Legislatore non si è limitato a specificare le attività non delegabili dal datore di lavoro, e così a riconoscere, solo implicitamente e a *contrariis*, la facoltà del soggetto datoriale di ricorrere, per ogni diverso ambito di competenza originaria, alla delega. L'art. 16 del nuovo T.U., infatti, pur non fornendo una definizione giuridica di tale strumento, ne codifica espressamente la struttura, i requisiti essenziali e gli effetti, sancendo così la sua definitiva irruzione nel diritto positivo.

Successivamente, alcune migliorie alla disciplina sono state apportate dall'art. 12 del d.lgs. 3 agosto 2009 n. 106 (di seguito "decreto correttivo"), in particolare riconoscendo, entro limiti stringenti, la possibilità di subdelega e precisando la portata contenutistica del dovere di vigilanza che permane in capo al soggetto delegante.

Tenendo conto delle dinamiche organizzative interne all'impresa, la delega di funzioni tende a far coincidere la figura del reale garante del bene tutelato con il soggetto chiamato a rispondere penalmente di eventuali omissioni, per l'effetto della mansione delegata: la trasmigrazione degli obblighi dal destinatario originario ad altri collaboratori è consentita sulla base di rigorosi requisiti di forma e di contenuto.

Nello specifico, l'efficacia penale della delega è subordinata alla certezza del suo conferimento in capo al preposto, assicurata anche dalla circostanza che alla stessa sia data adeguata e tempestiva pubblicità.

La delega, per essere valida, deve risultare da un atto scritto, anche se non necessariamente recante data certa, cui deve seguire, sempre per iscritto, l'accettazione del delegato. Il soggetto preposto all'adempimento dell'incarico deve possedere, inoltre, tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, per le quali egli deve poter disporre di tutti i poteri di organizzazione, di gestione e controllo, oltre all'autonomia di spesa necessaria.

Elementi indefettibili per la validità della delega sono, infatti, i requisiti di carattere oggettivo e soggettivo. Il Decreto correttivo del 2009 è intervenuto sul tema precisando il contenuto dell'obbligo di vigilanza a carico del datore di lavoro e fornendo una regolamentazione dell'istituto della subdelega.

La delega di funzioni per definizione è: "l'atto organizzativo interno

delegabili, in TIRABOSCHI, FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano, 2009, 337 ss.; SCARCELLA, *La delega di funzioni, prima e dopo il T.U.S. 81/08: continuità evolutiva e novità legislative nell'analisi comparativa*, in BARTOLI (a cura di), *Responsabilità penale e rischio nelle attività mediche e d'impresa*, Firenze, 2010, 311 ss.

all'impresa, con il quale un soggetto a ciò abilitato (delegante) - in presenza di determinati requisiti oggettivi e soggettivi, positivi e negativi - trasferisce ad un altro soggetto (delegato) doveri originariamente gravanti su di lui, il cui omesso o negligente impedimento può dare luogo a responsabilità penale⁽²⁾”.

La delega è stata dunque individuata come strumento per meglio organizzare l'attività lavorativa e gli obblighi in materia di sicurezza, ripartendo anche le relative responsabilità. Va detto, come premessa di ordine metodologico, che la delega incide sulla distribuzione delle responsabilità penali, inerenti alla violazione della normativa in materia di salute e sicurezza, ma non sulla responsabilità civile che resta invece disciplinata dagli articoli 2087 e 2049 del codice civile.

Prima di esaminare nel dettaglio la materia de qua è opportuno prendere in considerazione l'articolo 17 che individua gli adempimenti non delegabili da parte del datore di lavoro, attualmente:

1. la valutazione di tutti i rischi con la conseguente redazione del documento previsto e
2. la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dei rischi.

Tali previsioni di legge devono essere poi confrontate con il principio della non delegabilità del controllo datoriale sul sistema generale della sicurezza sul lavoro⁽³⁾.

Un dato è certo: il soggetto delegato deve disporre di tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni a lui delegate. In sostanza, quindi, la mera competenza professionale deve essere accompagnata dalla possibilità concreta di formare e verificare l'operato dei dipendenti. Unitamente a tali poteri il soggetto delegato deve anche avere autonomia finanziaria per far fronte in piena autonomia alle esigenze connesse alla sicurezza sul lavoro. Questo tassello è la differenza tra delega e conferimento di incarico.

2. L'obbligo di vigilanza. I diversi livelli di controllo

L'articolo 16, comma 3, del Testo Unico, stabilisce infine che la delega di funzioni porti con sé l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro sul corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. Il datore, infatti, in quanto primo titolare di una posizione di garanzia in tema di salute e

(2) ALDOVRANDI, *Orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in materia di delega di compiti penalmente rilevanti*, in *RIV. TRIM. DIR. PEN.*, 1995, 699.

(3) RUSSO A., *Delega di funzioni e obblighi del datore di lavoro non delegabili*, in *IL TESTO UNICO DELLA SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO DOPO IL CORRETTIVO*, (D.Lgs. n. 106/2009), a cura di TIRABOSCHI, FANTINI, Giuffrè, 2009, 349.

sicurezza sul lavoro, in caso di delega è tenuto comunque a vigilare e controllare che le norme di prevenzione vengano praticate e fatte osservare dal delegato.

Oltre alle buone intenzioni legislative, però, la norma non è di agevole lettura e collocazione.

L'unico elemento chiaro è che essa ha stabilito un preciso nesso tra il dovere di vigilanza proprio del datore di lavoro-delegante e il sistema di controllo costituente un frammento essenziale del più ampio "modello di organizzazione e di gestione" ex d.lgs. n. 231/2001 (di seguito anche "Modello").

Tale Modello - chiamato in gergo MOG - ove ritenuto idoneo ed efficacemente attuato [anche per il tramite di un valido Organismo di Vigilanza], è strettamente collegato all'adozione ed efficace implementazione del sistema di controllo sullo stesso che porterà anche il pieno esonero da responsabilità del delegante⁽⁴⁾. In questo modo i due piani della responsabilità "amministrativa" dell'ente per omicidio colposo o lesioni colpose gravi e gravissime (art. 25-*septies* D.Lgs. n. 231/2001) e della responsabilità penale individuale vengono fortemente intrecciati tra loro. Il *quid pluris* dell'odierno art. 16, comma 3, sta proprio nel dichiarare "assolto" il dovere di vigilanza in caso di adozione e concreta attuazione del sistema di controllo di cui all'art. 30, comma 4.

Ebbene, occorre aver chiaro, al riguardo, che tale specifica metodica organizzativa non si riduce ad un'attività di *audit* indipendente sull'adempimento degli obblighi delegati e tanto meno alla mera previsione di un canale informativo dal delegato al delegante: essa presuppone la ben più articolata strategia prevenzionistica insita nell'istituto del Modello ex d.lgs. n. 231/2001.

Ora è doverosa una parentesi per meglio comprendere il perimetro nel quale ci si muove.

Il legislatore del 2001 non ha ritenuto opportuno introdurre una disciplina troppo dettagliata sulla configurazione strutturale dell'organismo di vigilanza, anche al fine di consentire che esso possa essere modulato rispetto al grado di complessità aziendale, lasciando la più ampia libertà agli operatori del settore.

La ricostruzione della sua struttura va, perciò, effettuata alla stregua delle funzioni che gli sono state assegnate.

(4) Cfr., sul punto, D'ALESSANDRO, *La delega di funzioni*, cit., 1128 s., 1160 ss.; CASTRONUOVO, *La responsabilità degli enti collettivi per omicidio e lesioni alla luce del D.Lgs. n. 81 del 2008*, in BASENGHI, GOLZIO, ZINI (a cura di), *La prevenzione dei rischi*, cit., 334. Disapprova la commistione di questi due ambiti di vigilanza, in quanto essi dovrebbero restare autonomi rispondendo ad esigenze diverse, BACCHINI, *Misure di tutela e obblighi*, cit., 258 s. Al contrario, ritengono pressoché inevitabile, in un sistema che vede nell'organizzazione di un'attività aziendale sicura il fulcro dei doveri datoriali, una sostanziale sovrapposizione tra gli addebiti colposi rivolti alle persone fisiche di livello apicale e la responsabilità per colpa di organizzazione ascrivibile all'ente, PESCI, *Violazione del dovere di vigilanza*, cit., 3971, 3976 e VALENTINI, *La «vecchia modernità» del diritto penale*, cit., 298.

In questa ottica, se la funzione coesistente all'organismo è quella del controllo, ne deriva che esso dovrà necessariamente atteggiarsi, per ragioni di effettività, come un'istituzione autonoma e imparziale rispetto agli altri organi societari, munita di un ampio corredo di poteri di ispezione e di sorveglianza.

3. L'Organismo di Vigilanza (OdV) nei sistemi di gestione del rischio da vigilanza

Sulla scorta di questa premessa, la struttura dell'OdV si snoderà attraverso l'esame dei seguenti aspetti: (a) *l'istituzione e la nomina*; (b) *i requisiti che ne devono marcare l'azione di controllo*.

(a) Sul terreno dell'istituzione e costituzione è da ritenere che spetti al vertice della società la competenza a nominare l'organo interno. In favore di questa soluzione milita la circostanza che, nell'esercizio delle sue funzioni, l'organismo di controllo è chiamato a “dialogare” con il vertice, al quale, oltre ad essere legato contrattualmente, è ovviamente tenuto a riferire sull'attività svolta e sulla presenza di irregolarità o di situazioni a rischio che impongano l'immediato intervento della dirigenza⁽⁵⁾. Per contro, nell'eventualità che l'amministrazione venga esercitata collegialmente, senza ricorrere a deleghe, la nomina dell'organismo potrebbe anche far capo all'assemblea: in questo caso, tuttavia, l'organismo di controllo non potrebbe certo avere come interlocutore l'organo controllato (il consiglio di amministrazione), ma dovrebbe fare riferimento (per la segnalazione di irregolarità o per l'attivazione di procedimenti disciplinari) al collegio sindacale e all'assemblea. Sono sin troppo evidenti le difficoltà di funzionamento di un simile sistema, che finirebbero per pregiudicare le istanze di fluidità e di tempestività che devono contraddistinguere il controllo interno.

(b) Sui requisiti occorre rilevare quanto segue. L'indipendenza è da riferire alle persone che lo compongono, che non devono trovarsi in conflitto di interessi con la società, né appartenere ai vertici della stessa o comunque costituire espressione del gruppo di comando nella società. L'indipendenza dell'organismo va garantita collocandolo come unità di *staff*.

(5) Trattandosi di una struttura situata in dipendenza funzionale dal Consiglio di amministrazione o dall'amministratore delegato, vanta un ridotto tasso di autonomia rispetto a quello che il decreto richiede per l'OdV: si pensi alla possibilità di esercitare poteri ispettivi in via del tutto autonoma o “a sorpresa”, impensabili per una funzione la cui strategia operativa è plasmata dalle decisioni del vertice aziendale. Quanto alle società quotate, che aderiscono al codice di autodisciplina (il cosiddetto codice Preda), spicca la presenza del Comitato di controllo interno (*Audit Committee*): esso è parte del Consiglio di amministrazione e, dunque, soggiace al controllo voluto dal D.Lgs. n. 231/2001, sì che non appare possibile alcuna confusione con l'OdV.

Va ribadito che l'OdV vanta essenzialmente poteri di sorveglianza, ai quali sono estranei poteri impeditivi e gestionali, che, ove esercitati, finirebbero proprio per pregiudicarne l'indipendenza: una volta segnalata una violazione, la scelta di correre o non il rischio-reato spetta, in ultima analisi, al vertice della società.

Si registra, allo stato, un consenso piuttosto diffuso per una composizione mista, ritenuta come quella più idonea a coniugare le finalità di indipendenza e di effettività di azione.

Circa la provenienza dei membri interni, non appare opportuna, nonostante la novella legislativa, la presenza di tutti i componenti del collegio sindacale⁽⁶⁾. Prima di tutto perché il collegio sindacale, per quanto "indipendente", costituisce, pur sempre, un organo "endoaziendale", a stretto contatto con la gestione dell'ente, e che risulta comunque espressione del gruppo di comando della società. L'imparzialità deriva dalla sommatoria dei requisiti di indipendenza e di professionalità: solo una condizione di indipendenza dei membri dell'organismo, accompagnata da caratteristiche di onorabilità e di elevata professionalità, può permettere di raggiungere un'azione improntata ad equità.

4. Gli adeguati assetti organizzativi

Ora si può apprezzare, pertanto il sistema di controllo *ex* art. 30, comma 4:

1) presuppone a monte la previsione di specifici protocolli di controllo sulla gestione della delega e di monitoraggio delle prestazioni del delegato, i quali disciplinino ad esempio:

- gli strumenti di registrazione delle attività del delegato;
- le modalità di controllo della permanenza dei requisiti di idoneità dell'affidatario (quindi di aggiornamento e di valutazione periodica delle sue capacità tecnico-professionali);

(6) Prima di tale intervento riformatore, era pressoché unanime l'orientamento in base al quale erano da intravedersi almeno due ostacoli insuperabili al conferimento delle funzioni dell'OdV al Collegio sindacale. Il primo è che il Collegio sindacale non svolge un'azione di vigilanza continuativa, che si richiede, come vedremo tra breve, all'OdV. In secondo luogo, si profila una più radicale incompatibilità funzionale: il Collegio sindacale è impegnato, in prima persona, nello svolgimento di funzioni che si impongono in un'importante area a rischio-reato, come quella pertinente alla formazione e alla redazione del bilancio, sottoposta al controllo dell'OdV. Dunque, si innescherebbe un insanabile corto circuito, derivante dalla 'confusione' di controllore e controllato. Ne derivava, logicamente, l'improponibilità del ricorso al Consiglio di Sorveglianza, in quanto trattasi di struttura cui si possono muovere le stesse obiezioni mosse al Collegio sindacale. Ancor meno ipotizzabile il ricorso al Comitato per il controllo sulla gestione, caratteristico del sistema monistico: stiamo parlando di veri e propri amministratori (ancorché "non esecutivi" e "indipendenti") e, perciò, di soggetti che assommerebbero la qualifica di controllori e controllati.

- i canali informativi tramite cui il delegato possa informare tempestivamente il delegante in merito ad esigenze imprevedute o esorbitanti i suoi poteri di spesa;

- i requisiti degli *auditors* incaricati dal delegante, nonché la periodicità, l'oggetto e le metodiche essenziali della loro verifica indipendente sull'attività del delegato;

- i parametri e gli strumenti in base ai quali misurare le prestazioni prevenzionistiche nelle aree oggetto di delega (monitoraggio);

2) richiede a valle l'affidamento della sorveglianza sull'attuazione e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità dei suddetti strumenti di controllo ad una struttura dedicata interna all'ente, che sembra ragionevole far coincidere - pure in materia antinfortunistica - con l'OdV *ex art. 6 D.Lgs. n. 231/2001*⁽⁷⁾.

In quest'ambito vanno definiti anche i flussi informativi (reportistica, obblighi di segnalazione di violazioni o criticità operative in tema di sicurezza, riunioni periodiche) necessari per assicurare una celere e affidabile trasmissione delle informazioni rilevanti da e verso i punti chiave del sistema di controllo, e segnatamente:

- dal delegato e dai centri di controllo operativo (incaricati dell'attività di audit) verso la struttura deputata a vigilare sull'attuazione del Modello (OdV);

- dall'OdV verso il delegante (per relazionarlo periodicamente sulla gestione della delega e prospettare, se del caso, l'attivazione dei suoi poteri di intervento sostitutivo o azioni correttive) e - se non coincidente con quest'ultimo - anche verso l'organo dirigente dell'ente (es. segnalazioni di violazioni e proposte di aggiornamento dei protocolli *ex 231/2001* e 30 T.U.), nonché, per i profili di interesse, l'organo societario di controllo (collegio sindacale o organi equivalenti).

Quando il datore di lavoro delega ad un terzo il profilo della sicurezza del lavoro, egli rimane comunque titolare di un obbligo di vigilanza circa la corretta

(7) Tale soluzione è oggi assolutamente prevalente nella prassi aziendale. Sulla coincidenza del sistema di controllo *ex art. 30*, comma 4, T.U.S. con quello già previsto in generale dall'*art. 6*, comma 1 lett. b) e comma 2 lett. d) d.lgs. n. 231/2001, v., per tutti, LOTTINI, *I modelli di organizzazione e gestione*, in GIUNTA, MICHELETTI (a cura di), *Il nuovo diritto penale della sicurezza*, cit., 183 s.; NEFRI, *Modelli di organizzazione e di gestione in materia di sicurezza sul lavoro ex art. 30, D.Lgs. 81/08*, in *RIV. CRIT. LAV.*, 2009, 50; N. PISANI, *Struttura dell'illecito e criteri di imputazione*, cit., 156; DE SANTIS, *Il regime della responsabilità penale*, cit., 136; *contra*, CARDIA M., *La disciplina sulla sicurezza nel luogo di lavoro nella prospettiva del d.lgs. 231/2001*, in *LA RESP. AMM. SOC. ENTI*, n. 2-2008, 127; ROMOLOTTI, *Organismo di vigilanza 231 e sicurezza sul lavoro: un problema strutturale*, in *RESP. AMM. SOC. ENTI*, 2008, n. 4, 89.

Il presente sunto trae spunto dall'articolo di V. MONGILLO, *La delega di funzioni in materia di sicurezza del lavoro alla luce del D.Lgs. 81/2008 e del decreto correttivo*, in *DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO*.

esecuzione dei propri compiti da parte del soggetto delegato, sicché in presenza di una violazione delle prescrizioni di cui al T.U., rispondono tanto il delegato che il datore di lavoro delegante; tuttavia, l'obbligo di vigilanza va assolto - secondo quanto prevede il citato art. 16 - attraverso l'adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui al sopra citato art. 30 commi 3 e 4 D.Lgs. n. 81 del 2008: effettivamente, l'Organismo di Vigilanza svolge un ruolo determinante nella efficace attuazione del modello per cui laddove i componenti di tale collegio non adempiano in modo corretto a tale compito, la loro negligenza può avere un'efficacia impeditiva sulla vigilanza che il datore di lavoro deve costantemente esplicare sulla condotta del soggetto delegato alla sicurezza⁽⁸⁾.

5. Conclusioni

In conclusione, prevedere un delegato [anche quale l'RSPP] all'interno della compagine dell'Organismo di Vigilanza ben potrebbe assicurare quel grado di controllo e verifica richiesto dalla legge in materia di responsabilità dell'Ente da reato *ex* D.Lgs. 231/01 e deleghe di funzioni *ex* D.Lgs. 81/2008.



(8) C. SANTORIELLO, *La posizione dei componenti dell'organismo di vigilanza rispetto agli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, in *RIVISTA* 231, Interventi.



**Dottoressa
Chiara PISTILLI**

Tirocinante presso la Procura della Repubblica di
Santa Maria Capua Vetere (CE)

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Il delitto di sottrazione di minori *Riflessioni a margine dell'art. 574 c.p.*^(*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La realtà familiare e la dimensione normativa: i rapporti di famiglia nell'ordinamento giuridico. - 3. Il delitto di sottrazione di minori. L'articolo 574 c.p.

1. Premessa

Una realtà nuova, quella minorile, ben diversa rispetto a quella che, sebbene affine, si affronta ogni giorno nelle aule di giustizia del settore penale. Perché il minore è diverso dall'adulto e ciò non solo in chiave meramente anagrafica, quanto piuttosto in senso globale, poiché la tutela e la protezione che richiede un soggetto che vive una fase così delicata e complessa della propria vita, in ragione della sua personalità in evoluzione e formazione, necessita di una particolare sensibilità.

Il tema della ricerca ha per oggetto il delitto di sottrazione di minori, disciplinato dall'articolo 574 del codice penale, rubricato sottrazione di persone incapaci.

L'attenzione si è focalizzata principalmente sulla particolare ipotesi in cui la condotta integrante la fattispecie in esame sia posta in essere nei confronti di un figlio minore da parte di uno dei genitori in danno dell'altro, in conseguenza dell'insorgere di una crisi familiare.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

Nell'ipotesi in esame, a rendersi autore di siffatta situazione antiggiuridica può essere sia il genitore non affidatario - in caso di separazione - sia il genitore che con l'altro coniuge condivide l'esercizio della responsabilità genitoriale, espressione con la quale il legislatore ha recentemente sostituito quella rivelatasi oramai obsoleta di potestà, da alcuni autori interpretata, in dottrina risalente, nel senso di magistratura domestica che voleva i figli soggetti ai padri per la loro cura ed educazione⁽¹⁾ e da altri, invece, come istituto avente finalità protettive per il figlio e quindi nel suo interesse⁽²⁾.

Dal punto di vista strutturale, atteso il peculiare contesto nel quale collocare le ragioni della condotta criminosa, caratterizzato da evidenti criticità legate a relazioni familiari complesse nonché a scenari di conflittualità di coppia, il lavoro si apre con un inquadramento di carattere generale volto ad analizzare le principali tappe evolutive che hanno condotto ad una radicale riforma della famiglia nel sistema giuridico. Proseguendo, si procede nell'esame del delitto di sottrazione di minori di cui all'articolo 574, collocato nell'ambito dei delitti contro la famiglia nel capo relativo ai delitti contro l'assistenza familiare. Nel complesso, obiettivo dell'indagine è quello di analizzare i tratti genetici della fattispecie in commento: la condotta integrante l'illecito, la sua portata offensiva, i soggetti attivi autori del reato, l'elemento soggettivo e la natura del delitto, unitamente a una serie di ulteriori aspetti emersi nel corso delle argomentazioni fornite dalla giurisprudenza.

2. La realtà familiare e la dimensione normativa: i rapporti di famiglia nell'ordinamento giuridico

“La famiglia è la cellula primigenia della società: è il primo naturale nucleo della comunità sociale. In essa l'individuo non solo nasce, ma si forma e si sviluppa, ricevendo quell'educazione da cui dipende il suo destino come uomo e come cittadino”⁽³⁾.

Con queste parole, nel suo storico Manuale di Diritto Penale, Antolisei introduce il capitolo dedicato ai reati contro la famiglia, la cui specifica trattazione forma oggetto del Titolo XI del Libro secondo del codice penale.

(1) Così per RICCI (1886), in F. FERRACUTI, (a cura di), *Aspetti criminologici e psichiatrico-forensi dell'età minore*, in *TRATTATO DI CRIMINOLOGIA, MEDICINA CRIMINOLOGICA E PSICHIATRIA FORENSE*, vol. 6, Milano, 1987, pag. 129.

(2) FERRARA, *Diritto delle persone e di famiglia*, Napoli, 1941, per il quale, contrariamente al pensiero dell'autore citato in nota precedente, la patria potestà “non è espressione né della signoria del capo della famiglia né della sovranità dello Stato”, da F. FERRACUTI, *op. cit.*, pag. 132.

(3) Così in F. ANTOLISEI, *Manuale di Diritto Penale*, Parte speciale, volume I, settima edizione, Milano, 1977, pag. 356.

Nel fornire la suddetta definizione, nel tentativo di riempire di contenuto un concetto assai generico quanto complesso con riferimento sia alla sua determinazione sia ai relativi limiti, l'autorevole maestro riconosce l'importanza dello Stato nella tutela della realtà familiare nonché la necessità da parte dello stesso di proteggerne gli interessi e l'unità, poiché, come afferma, "la sanità di questa è condizione essenziale della sanità di tutto l'aggregato sociale"⁽⁴⁾.

Seguendo questa impostazione, lo Stato, nel tutelare gli interessi propri del nucleo familiare, non farebbe altro che tutelare in fondo sé stesso, sostanziosamente la famiglia in "una fonte viva di moralità, energia e lavoro"⁽⁵⁾.

Definire la famiglia dal punto di vista giuridico presenta non poche complessità. Il suo principale elemento caratterizzante viene individuato da alcuni autori nel fattore naturalistico della consanguineità, da altri in quello della convivenza dei suoi componenti e da altri ancora nella combinazione dei suddetti fattori⁽⁶⁾, sebbene nessuno di essi dubiti che sia giusto attribuire al nucleo familiare una specifica e autonoma individualità.

Si è soliti riconoscere alla famiglia una realtà propria, una sua dimensione, al punto da definirla quale istituzione non solo dall'ordinamento giuridico ma anche dalla coscienza sociale⁽⁷⁾, i cui interessi, evidentemente connotati da un carattere di specificità, appaiono individualizzati nelle persone che la compongono e la rappresentano. Il nostro ordinamento considera la famiglia quale istituto di carattere prevalentemente pubblico e meritevole di tutela costituzionale, tutela che si estrinseca e si manifesta negli artt. 29-31 della Carta Fondamentale, nel titolo sui rapporti etico-sociali.

Prima di analizzare la questione dal punto di vista strettamente penalistico, è interessante ripercorrere, seppure brevemente e senza pretese di esaustività, il mutamento che la realtà sociale e istituzionale della famiglia ha attraversato e vissuto nel corso degli ultimi decenni, generando una evoluzione tale da influenzare l'assetto attuale della tutela penale avente ad oggetto la realtà familiare nonché gli interessi propri di coloro che ne fanno parte.

Le molteplici trasformazioni sociali e culturali hanno profondamente segnato il diritto di famiglia anche sotto il profilo penale e ciò a partire dai principali mutamenti che hanno interessato i rapporti familiari, considerati socialmente significativi ed in grado di influenzare l'ambito giuridico al punto da rendere necessari una serie di interventi normativi che apparissero adeguati alla nuova realtà sociale.

(4) *Ibidem.*

(5) *Ibidem.*

(6) G. D. PISAPIA, *Delitti contro la famiglia*, Torino, 1953.

(7) F. ANTOLISEI, *op. cit.*

La tradizione familiare, cioè, cambia improvvisamente. Si arricchisce, si adegua alle trasformazioni sociali, ai nuovi diritti, ai nuovi rapporti, ai doveri riconosciuti verso i figli anche se nati fuori dal matrimonio, prendendo contatto con dinamiche sociali sempre più evolute, complesse e prima sconosciute, rendendo evidentemente necessario un parallelo ed immediato adeguamento normativo.

Molti studiosi ritengono che la realtà familiare abbia attraversato una vera e propria “rivoluzione sociale”⁽⁸⁾, caratterizzata dal superamento della concezione patriarcale della famiglia fino a giungere ad una graduale e nuova impostazione dei rapporti familiari, muovendosi nell’ottica egualitaria che ne parifica i componenti e che dedica a ciascuno di essi una specifica e meritevole tutela.

Come generalmente accade, la realtà giuridica scorreva parallela.

Un importante impulso verrà generato dalle profonde trasformazioni sociali figlie degli anni Sessanta, tali da travolgere i solidi meccanismi instauratisi fino a quel momento e da riformulare in maniera netta le relazioni all’interno dell’aggregato familiare, valorizzando ogni singolo membro parte della famiglia e tranciando ogni distinzione sessuale o gerarchica vigente tra coniugi e figli.

Ogni componente, uomo o donna, moglie o marito, genitore o figlio, viene finalmente considerato quale soggetto portatore di diritti suoi propri ed individuali nonché di interessi specifici.

Proprio in questi anni giungono una serie di fondamentali interventi da parte della Corte Costituzionale⁽⁹⁾, la quale, nell’intento di adeguare la dimensione normativa alla realtà sociale, si muove lungo la direttrice dell’eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ispirando il proprio operato al principio ordinatore sancito dall’articolo 29, comma 2, della nostra Costituzione.

Chiara segnale di un profondo e radicale mutamento è poi rappresentato, senza dubbio, dalla legge introduttiva del divorzio del 1970, dalla riforma del diritto di famiglia del 1975 e sul versante penalistico, tra i vari, dall’abrogazione della rilevanza penale della “causa d’onore” intervenuta con Legge 442 del 1981, il cui effetto è stato quello di travolgere con sé una serie di delitti.

Lo spirito dei suddetti interventi, ben chiaro ed evidente, appare ispirato ad una concezione solidaristica della famiglia in cui emerge il dovere di collaborazione dei coniugi - finalmente parificati moralmente e giuridicamente - nell’interesse dell’unità familiare nonché quello di essere presenti accanto ai figli, siano essi legittimi o naturali.

(8) D. FALCINELLI, *Tutela penale della famiglia*, 2010, da pluris-cedam.utetgiuridica.it.

(9) È opportuno citare, in particolare, le sent. n. 126/1968 e n. 147/1969, con le quali la Corte proclama la illegittimità costituzionale del delitto di adulterio della moglie (art. 559 c.p.) e delle ipotesi di relazione adulterina e concubinato (art. 560).

Il tradizionale significato di famiglia viene dunque ampliato, divenendo più attivo e dinamico. In essa, tutti i membri collaborano alla vita e al benessere dell'intero nucleo, ma ciascuno dei singoli componenti rimane (o in alcuni casi diviene) portatore di interessi particolari e formalmente rilevanti⁽¹⁰⁾. Il tutto, in funzione dell'affidamento di ciascun componente all'altro. Unica, però, la condizione, e cioè che tali relazioni non sfocino in alcuna forma di sopraffazione o abuso perpetrati mediante qualsivoglia forma di violenza, psicologica, emotiva o materiale a danno dei medesimi in seguito a situazioni di rottura o crisi dell'unità familiare. È proprio in tali contesti che soccorre il diritto penale, reagendo ad una serie di comportamenti posti in essere nell'ambito delle relazioni familiari, la cui portata ha indotto il legislatore a ritenerli meritevoli di adeguata tutela penale.

Il codice penale dedica ai delitti contro la famiglia il Titolo XI del Libro secondo, suddividendoli in quattro differenti classi (delitti contro il matrimonio, contro la morale familiare, contro lo stato di famiglia e contro l'assistenza familiare) ciascuna delle quali oggetto di un capo distinto. La *ratio* ispiratrice dei suddetti delitti, evidentemente connotati da uno specifico disvalore, è quella di sanzionare ogni forma di attentato agli interessi della famiglia.

I suddetti atteggiamenti possono riempirsi di contenuti più svariati e consistere nell'infrazione di doveri di diversa natura, quali quello di assistenza familiare (art. 570), di non abusare dei poteri di correzione e disciplina (art. 571), del dovere di astenersi dall'infliggere alle persone sottoposte ingiustificate sofferenze di natura fisica o morale (art. 572).

Diversi, invece, i reati di sottrazione consensuale di minorenni e sottrazione di persone incapaci (artt. 573 e 574) i quali, non sostanziandosi, al contrario dei precedenti, in violazioni dei doveri di assistenza, sono piuttosto inquadrati nel senso di "attentati ai diritti inerenti alla potestà sui figli o alla tutela"⁽¹¹⁾.

Sullo sfondo, le dinamiche criminali nell'ambito della famiglia, spesso ricadenti sui soggetti più deboli, i minori, destinatari di specifiche e diverse forme di tutela appositamente ideate per soggetti richiedenti particolare attenzione. Ad essi, l'ordinamento, in una prospettiva di ampio respiro e dunque non solo nazionale, attribuisce un fitto reticolato di diritti e libertà fondamentali di primaria importanza e in quanto tali inviolabili, sanciti da un insieme di leggi⁽¹²⁾,

(10) In tal senso BESSONE (1977), la cui lettura è rinvenibile in F. FERRACUTI, *op. cit.*, nel cap. di M. NUZZO, *I diritti dei minori nella famiglia*, pag. 125.

(11) F. ANTOLISEI, *op. cit.*

(12) In ambito nazionale, la tutela destinata al minore è rinvenibile sia nel tessuto costituzionale sia nei vari rami dell'ordinamento a livello di legislazione ordinaria. È senza dubbio necessario richiamare, in primo luogo, una serie di diritti espressamente attribuiti al minore dalla Carta Costituzionale. Tra le disposizioni di maggiore rilevanza è opportuno citare l'art. 2, il quale, nel

Convenzioni⁽¹³⁾ e accordi unanimemente condivisi, tali da delineare un vero e

tutelare l'individuo nella sua più ampia accezione, assicura evidentemente protezione anche al soggetto minore; l'art. 3, il quale, nel sancire, come noto il principio dell'eguaglianza formale - e nello specifico che non possono e non devono esistere discriminazioni fondate su condizioni personali - si riferisce evidentemente anche all'età dell'individuo. Ne deriva, quindi, come l'età non possa e non debba mai costituire un fattore di esclusione, quanto piuttosto porsi come elemento legittimante la predisposizione di un differente e specifico trattamento - in bonam partem - riservato al minore in considerazione delle sue esigenze di persona in formazione. Sempre l'art. 3 sancisce poi, al secondo comma, il principio di eguaglianza sostanziale e nel disporre ciò incarica la Repubblica di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana"; l'art. 30, il quale sancisce il diritto-dovere dei genitori di istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio; l'art. 31 che riconosce quale compito della Repubblica quello di agevolare la formazione della famiglia, di proteggere l'infanzia e la gioventù attraverso la predisposizione di strumenti utili in tal senso; l'art. 34, assicurando il diritto all'istruzione ed infine l'art. 37, volto a tutelare il lavoro dei minori mediante la predisposizione di speciali norme poste a garanzia di essi. In relazione alle disposizioni di rango ordinario, per quanto concerne specificamente la tutela del minore affidata alla legge penale, è opportuno richiamare una serie di specifiche fattispecie. Tra di esse, quelle poste a tutela dell'integrità fisica del minore, tra le quali è possibile citare, in maniera esemplificativa, quella di abbandono di minore (art. 591), di istigazione al suicidio di minore (art. 580) oppure ancora quella dei maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli (art. 572); quelle poste a tutela della libertà del minore, intesa in senso sia fisico sia psichico, tra le quali si colloca quella di sottrazione di minorenni sia consensuale (art. 573) sia coinvolgente un minore infraquattordicenne (art. 574); ancora, una serie di specifiche disposizioni atte a tutelare la libertà sessuale del minore, tra le quali è opportuno richiamare quelle volte a sanzionare la violenza sessuale (art. 609-bis, 609-ter), gli atti sessuali con minorenni (art. 609-quater), la corruzione di minorenni (art. 609-quinquies), la violenza sessuale di gruppo (609-octies) e l'incesto (art. 564); una serie di fattispecie dirette a tutelare, da una parte, il minore in ambito familiare - si pensi all'art. 570, volto a sanzionare la violazione degli obblighi di assistenza familiare - e dall'altra, ogni possibile forma di sfruttamento. Tra queste ultime, in particolare, rientrano la prostituzione minorile (art. 600-bis), la pornografia minorile (art. 600-ter) anche virtuale (art. 600-quater¹) nonché tutte le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600-quinquies); infine, una serie di disposizioni poste a tutela dello *status* familiare del minore, tra le quali è possibile citare la supposizione o soppressione di stato (art. 566), l'alterazione di stato (art. 567) e l'occultamento di stato di un figlio (art. 568). Restando nell'ambito degli illeciti penali, è infine opportuno, per amore di completezza, volgere un ultimo sguardo ai reati contravvenzionali, i quali, pur sostanziandosi in forme meno gravi di illecito in ragione della minore gravità della condotta posta in essere, costituiscono comunque oggetto di specifica ed opportuna sanzione da parte del legislatore penale. Rientrano in tale categoria di illeciti la somministrazione di bevande alcoliche (art. 689), la somministrazione ai minori di sostanze velenose o nocive (art. 730) e l'inosservanza dell'obbligo di istruzione elementare dei minori (art. 731).

- (13) In una prospettiva di carattere internazionale, è d'obbligo un primo e immediato richiamo - oltre che, naturalmente, alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) del 1950 - alla Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1959, nella quale si affermano, sebbene in qualità di meri impegni di carattere programmatico, il diritto dei minori a crescere sotto la cura dei propri genitori ed essere tutelati contro ogni forma di sfruttamento soprattutto in ambito lavorativo. È opportuno chiarire, comunque, che non si tratta della prima Dichiarazione riferita alla persona del minore. In ordine temporale, essa è stata preceduta dalla Carta di protezione dell'infanzia approvata a Ginevra nel 1924 dalla Società delle Nazioni e dalla più nota Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo approvata nel 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Quest'ultimo documento, in particolare, nell'enunciare una serie di diritti attribuiti ad ogni essere umano a prescindere dalla sua età, attribui-

proprio “diritto per i minori”. Principio ispiratore del sistema è quello di creare un impianto normativo che si riveli in grado di conformarsi ai bisogni ed alle esigenze di una personalità in formazione⁽¹⁴⁾, individuando strumenti ed istituti idonei a rispondere efficacemente a questo scopo.

3. Il delitto di sottrazione di minori. L'articolo 574 c.p.

Come anticipato, il delitto di sottrazione di minori si colloca in un contesto particolarmente complesso ed investe la delicata questione concernente l'affidamento del figlio minore ad uno o ad entrambi i genitori in seguito all'insorgere della rottura dell'unità familiare.

se ai minori una serie di specifici diritti, tra i quali quello alla tutela dell'infanzia e alla istruzione di tutti i fanciulli. Alla Dichiarazione dei diritti del fanciullo seguiranno poi il Patto Internazionale sui diritti civili e politici e il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali di New York del 1966. Entrambi i documenti interessano in parte la posizione dei soggetti minori, ai quali sono dedicate specifiche statuizioni, tra le quali la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, il divieto di sfruttamento del lavoro e l'obbligo di favorire uno sviluppo sano dei fanciulli e della loro personalità; proseguendo, particolare rilevanza assumono, sebbene in un differente contesto, le Regole Minime per l'amministrazione della giustizia minorile, comunemente denominate Regole di Pechino, un documento particolarmente rilevante per la legislazione penale minorile, approvate nel 1985 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Proprio tali regole - tra i cui principi è possibile richiamare quello di assicurare in ogni caso al minore le garanzie procedurali di base nonché quello di ricorrere, ove possibile, all'applicazione di misure extragiudiziarie (cosiddetta *diversion*) ed evitare in tal modo la celebrazione di un processo formale a suo carico - costituiscono la principale linea guida cui si è ispirato il legislatore del 1988 nell'atto di stesura del d.p.r. 448, il cosiddetto *codice del processo minorile*; ancora, è d'obbligo richiamare, in ragione della sua importanza, la Convenzione Internazionale sui diritti del fanciullo - nota anche come Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia - del 1989, ratificata e resa esecutiva dall'Italia nel 1991, la quale rappresenta uno dei più importanti strumenti esistenti per la tutela dei bambini. La suddetta Convenzione intende tutelare una serie di diritti fondamentali attribuiti ai bambini, tra i quali quello di vivere e sviluppare al massimo il proprio potenziale, di godere del miglior stato di salute possibile, di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione, di esprimere la propria opinione e a essere informati nonché quello di avere un nome ed una nazionalità, un'istruzione, di giocare ed essere tutelati da qualsivoglia forma di sfruttamento e di abuso. In ambito europeo, è opportuno richiamare la Raccomandazione n. (87)20 sulle risposte sociali alla delinquenza minorile del 1987 nonché alle Direttrici per la prevenzione della delinquenza giovanile del 1990, cosiddette Direttrici di Riadh, la quali affrontano il problema dei processi di socializzazione del minore attraverso la famiglia, la scuola e la comunità, dell'accesso all'istruzione e di tutti quei benefici che si rivelano utili a contrastare l'insorgere della delinquenza minorile; infine, degna di menzione è anche la Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei bambini del 1996 in materia di diritto di famiglia, ratificata dall'Italia nel 2003. Essa, riguardante principalmente i processi civili coinvolgenti un soggetto minore, attribuisce allo stesso una serie di importanti diritti di cui poter beneficiare, tra i quali si segnalano quello di essere ascoltato e di vedere considerata la propria opinione nonché quello di avvalersi della consulenza di un legale.

(14) MORO, *MAN. DIR. MIN.*, Bologna, 1996. Analoga definizione quella del minore inteso quale “soggetto in formazione”, in M. R. SPALLAROSSA, *Statuto dei diritti dei fanciulli*, 2000, da pluriscdam.utetgiuridica.it o ancora quella del minore efficacemente definito in termini di “uomo in fieri”, in M. COVELLI, *Manuale di legislazione penale minorile*, Napoli, 2006, pag. 5.

È proprio in tale contesto che il delitto in esame trova la sua genesi, posto che la sottrazione del figlio minorenne segue nella maggior parte dei casi al sopraggiungere della crisi nella coppia genitoriale e alla sua conseguente dissoluzione, situazione che raggiunge il massimo momento di espansione e di offensività laddove il minore sia sottratto da un genitore all'altro.

In questo contesto familiare il bambino viene sottoposto alle più incisive e insidiose aggressioni, vulnerando in tal modo il suo interesse superiore - interesse che costituisce il fulcro dell'intero impianto normativo - a godere dei suoi diritti, tra i quali quello di crescere in un contesto familiare sereno godendo del proprio ambiente di vita.

È d'obbligo precisare, in via preliminare, che il suddetto reato non intende sanzionare la mera *abductio de loco in locum* del minore⁽¹⁵⁾ contro la volontà di un genitore in danno dell'altro, non essendo la condotta in esame parametrata a criteri semplicemente spaziali. Al contrario, la sottrazione del minore deve essere collocata in un contesto di tutela molto più ampio.

Da una parte, sottrarre il figlio minore ad uno dei genitori significa modificare le consuetudini di vita del bambino nonché imporgli un improvviso stravolgimento delle sue abitudini, delle quali, la prima, quella di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori e di ricevere da entrambi la stessa cura ed istruzione.

Dall'altra, la sottrazione del figlio significa per il genitore - al di là dell'evidente risvolto affettivo - essere estromesso dalle scelte fondamentali riguardanti l'esistenza del bambino, essere forzato ad interrompere il rapporto fino a quel momento intercorrente e in base al quale esplicare la funzione genitoriale.

Proprio in ragione di tali risvolti, parti di dottrina e giurisprudenza sono solite ritenere che la norma in esame configuri un reato a carattere plurioffensivo e ciò per il fatto di ledere non solo il diritto del minore a vivere nel suo ambiente naturale, ma anche quello del genitore esercente la responsabilità, funzione che non potrebbe in tal modo più essere esplicata in ragione della interruzione della comunanza di vita con il bambino.

La sottrazione del minore, cioè, sarebbe tale da ledere non solo il diritto dell'esercente la responsabilità genitoriale e quindi i relativi poteri/doveri di protezione e vigilanza dei confronti del minore, ma anche quello del bambino di vivere secondo le indicazioni e le determinazioni dello stesso genitore nonché quello di realizzare, secondo una legittima aspettativa, la sua personalità all'interno della propria famiglia quale *habitat* naturale⁽¹⁶⁾.

(15) D. FALCINELLI, *op. cit.*, pag. 16.

(16) Anche parte della dottrina condivide queste osservazioni. In tal senso vedi DELOGU;

Sostanza del delitto in commento è la rottura del legame familiare, l'interruzione del rapporto genitore-figlio, rapporto indispensabile affinché la suddetta responsabilità, unitamente alla funzione educativa, possa effettivamente essere esercitata⁽¹⁷⁾.

Non manca chi puntualizza, a tal proposito, che il tipo di relazione familiare su cui la condotta tipica incide negativamente sia il rapporto assistenziale instaurato tra genitore e figlio, evidenziando come si renda necessario tutelare un "valore bilaterale"⁽¹⁸⁾: da una parte, l'affidamento quale diritto del minore e dall'altra, l'affidamento quale diritto-dovere del genitore di realizzare e vedere realizzato il proprio progetto educativo⁽¹⁹⁾.

Una lettura costituzionalmente orientata del delitto di sottrazione di minori impone all'interprete di collocare al centro della propria prospettiva l'istituto della responsabilità genitoriale e di valutarla in senso dinamico. Essa, in piena conformità con la concezione costituzionale della famiglia, viene interpretata in qualità di diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli ed il cui ruolo educativo consiste "nell'assicurare ai figli uno sviluppo ed una maturazione integrale della personalità"⁽²⁰⁾.

La legge impone ad entrambi i genitori l'obbligo di assumere i suddetti doveri nei confronti del figlio e sancisce il perdurarne fino al momento del raggiungimento di una autonomia ed indipendenza economica da parte dello stesso.

Chiaramente, anche in capo ai figli gravano obblighi ben specifici: contribuire al mantenimento della famiglia fino a quando vi convivono nonché - non appare oggi superfluo ribadirlo - rispettare i propri genitori.

La responsabilità genitoriale deve essere esercitata, di regola, dai genitori di comune accordo ed essere interpretata, come affermato dalla Corte

SEMINARA, *Atti convegno di Pavia*; RIPAMONTI, *I diritti violati. La tutela nazionale e internazionale dei minori*, in *CODICE PENALE COMMENTATO*, da www.pluris-cedam.utetgiuridica.it. Per la giurisprudenza, appaiono iscrivibili in tale filone, Cass. Sez. V, 7 luglio 1992; Cass. Sez. VI, 12 maggio 2003; Cass. Sez. VI, 15 ottobre 2009; Cass. Sez. VI, 20 maggio 2002; Cass. Sez. V, sent. n. 9538/1992, quest'ultima è richiamata in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *COMMENTARIO BREVE AL CODICE PENALE, BREVILARIA IURIS*, Cedam, 2017.

(17) In senso conforme I. SCORDAMAGLIA, *Dalla potestà alla responsabilità genitoriale: ovvero dalla lettura costituzionalmente orientata del delitto di sottrazione di persone minori o incapaci - From power to parental responsibility: from a constitutionally oriented reading of the crime of abduction of minors or incompetent persons*, *CASS. PEN.*, fasc. 11, 2015, pag. 4061B, da *Ius Explorer*, Banca Dati, www.iusexplorer.it.

(18) D. FALCINELLI, *op. cit.*

(19) *Ibidem.*

(20) I. SCORDAMAGLIA, *op. cit.*

Costituzionale, quale “diritto-dovere che trova proprio nell’interesse del figlio la sua funzione ed il suo limite”⁽²¹⁾.

Tale precisazione, in realtà, non appariva poi così scontata, al punto da rendere necessario, quando ancora l’istituto veniva denominato con il termine potestà, un intervento del Giudice delle leggi chiamato ad interpretare, nell’ottica di una esegesi costituzionalmente orientata, il ruolo educativo affidato ai genitori, volto ad assicurare ai figli uno sviluppo ed una maturazione integrale della loro personalità.

La Corte ha espressamente statuito - seguendo una lettura interpretativa che se collocata nell’attuale momento storico sembra apparire perfettamente aderente al nuovo concetto di responsabilità - che la potestà sul minore non è riconosciuta dalla Costituzione nel senso di risultato dell’esercizio di una libertà personale dei genitori⁽²²⁾, ma come diritto-dovere che trova proprio nell’interesse del minore - ancora una volta - la propria funzione e il proprio limite.

Tale assunto legittima il ricorso al giudice minorile e il conseguente potere di quest’ultimo di adottare ogni provvedimento idoneo a tutelare l’interesse del minore in sostituzione o anche contro la volontà dei genitori laddove i suoi diritti fondamentali risultino di fatto pregiudicati dal loro comportamento⁽²³⁾.

Il potere di intervento da parte del giudice, rispondente all’esigenza di rimediare a tutti quei casi in cui si riveli necessario provvedere ai suddetti obblighi genitoriali in sostituzione di chi non vi adempia, rinviene il suo fondamento nella esegesi costituzionalmente orientata della responsabilità genitoriale così come interpretata dalla Consulta.

Poste queste premesse, è necessario scendere a un’analisi degli elementi della fattispecie di cui all’art. 574, al fine di tracciarne un profilo sufficientemente chiaro.

In prima luogo, è opportuno porre l’accento sull’interesse che la norma in oggetto intende salvaguardare.

La dottrina, oramai lontana da una prima tendenza volta ad individuare il

(21) C. Cost., sent. n. 132/1992, in *CONSULTA ON LINE*, www.giuricost.org.

(22) *Ibidem*. Si legge, inoltre, nella sentenza in oggetto, che “la Costituzione ha rovesciato le concezioni che assoggettavano i figli ad un potere assoluto ed incontrollato, affermando il diritto del minore ad un pieno sviluppo della sua personalità e collegando funzionalmente a tale interesse i doveri che ineriscono, prima ancora dei diritti, all’esercizio della potestà genitoriale”.

(23) *Ibidem*. Si legge, difatti, che spetta proprio all’organo giudicante il compito di “rimuovere o superare decisioni dell’esercente la potestà che, in violazione di precisi doveri siano pregiudizievoli al minore stesso, adottando i provvedimenti che egli ritiene convenienti nell’interesse del minore”.

suddetto interesse, in linea generale, “nella famiglia”⁽²⁴⁾ è oggi orientata a ritenere che il bene giuridico tutelato da questa disposizione possa essere riconosciuto “nell’esercizio della potestà di coloro che, genitori, tutori, custodi o affidatari dell’incapace, devono esser garantiti nell’espletamento dei doveri di protezione di cui sono investiti”⁽²⁵⁾, doveri di protezione evidentemente finalizzati, alla luce di una lettura costituzionalmente orientata, verso la tutela del minore intesa quale interesse primario e prevalente.

Un secondo profilo di analisi concerne la individuazione di coloro che possono rendersi soggetti attivi del reato in esame.

Autore di questo delitto, come dimostrato dalla presenza del “chiunque” posto ad apertura della norma, è spesso, purtroppo e nella maggior parte dei casi, uno dei genitori in danno dell’altro.

È interessante segnalare, a tal proposito, che la sottrazione del minore non viene posta in essere unicamente nei casi in cui il bambino sia stato legittimamente affidato, con specifico provvedimento giudiziario, ad uno solo dei genitori con conseguente preventivo esercizio in via esclusiva della responsabilità genitoriale. Nella prassi, accade sovente che la condotta integrante il suddetto reato sia realizzata da uno dei genitori anche laddove manchi uno specifico provvedimento del giudice che affidi il figlio minore ad uno solo di essi⁽²⁶⁾, situazione alla quale consegue la contitolarità in capo ad entrambi i genitori dei poteri-doveri di cui al nuovo art. 316 del codice civile.

Ciò comporta, evidentemente, che anche la eventuale attribuzione della responsabilità genitoriale in capo ad entrambi i coniugi quale conseguenza del mancato affidamento ad uno solo di essi - situazione che richiederebbe il contestuale esercizio della stessa e dunque il comune accordo - non esclude la configurabilità del reato in esame.

Ben può verificarsi che uno dei genitori, spesso separato, all’insaputa e contro la volontà dell’altro allontani il bambino dal suo domicilio facendone derivare sia un impedimento all’esercizio della responsabilità genitoriale nelle sue varie manifestazioni da parte dell’altro genitore sia l’allontanamento del bambino dalla sua dimora abituale.

(24) Per tutti, MANZINI, in *Codice Penale Commentato*, *op. cit.*

(25) *Commento all’art. 574 c.p., sottrazione di persone incapaci*, in *CODICE PENALE COMMENTATO*, *op. cit.* In particolare, tra la dottrina richiamata si segnala SANTORO; FIERRO CENDERELLI, *Profili penali del nuovo regime dei rapporti familiari*, Padova, 1984 e DALIA, *Sottrazione di minori e incapaci*, Milano, 1990.

(26) Cfr. con Cass. Sez. VI, sent. n. 44394/2001, nella quale si legge chiaramente che “il delitto ex art. 574 c.p. sia configurabile a prescindere dall’affidamento del minore all’uno o all’altro dei genitori”, da www.pluris-cedam.utetgiuridica.it.

In tal senso, il comportamento dell'agente deve risultare tale da sottrarre in maniera globale il minore alla vigilanza dell'altro - nonché alla sua cura, assistenza, vicinanza affettiva e funzione educativa⁽²⁷⁾ - in modo da precludergli la possibilità di esercitare la funzione educativa ed i poteri inerenti all'affidamento, rendendogli impossibile "l'ufficio che gli è stato conferito dall'ordinamento nell'interesse del minore stesso e della società"⁽²⁸⁾.

Il trattenimento del minore deve avere luogo in maniera totale: in questi termini, non si considera integrata la fattispecie dell'art. 574 laddove il genitore si sia limitato a tenere con sé il bambino per più giorni senza tuttavia impedire all'altro di incontrare il figlio quotidianamente⁽²⁹⁾.

Ciò posto, immediatamente conseguenziale appare la questione concernente l'aspetto temporale necessario per la consumazione del reato in oggetto.

Si ritiene che affinché il comportamento dell'Autore risponda a quanto sopra affermato, sia sufficiente che la sottrazione si manifesti anche in forma di momentanea ritenzione del bambino, "purché protratta per uno spazio temporale giuridicamente apprezzabile, in linea con la natura di reato permanente"⁽³⁰⁾, la cui fase di consumazione, come noto, è destinata a protrarsi per un certo intervallo temporale.

Nel caso di specie, il suddetto arco temporale intercorre dal momento in cui il bambino viene sottratto all'altro genitore - per un tempo che seppur limitato appare comunque rilevante e dunque apprezzabile - fino a quando torna a beneficiare dell'assistenza e dell'affetto dello stesso per effetto del suo rientro nell'abituale dimora.

Si segnala, in particolare, che tale delitto si sviluppa in tre momenti ben precisi⁽³¹⁾, nel corso dei quali si protrae il suo momento consumativo.

Il primo, il cui inizio coincide con l'azione originatrice della condotta cri-

(27) Appaiono iscrivibili in tale filone, tra le altre, Cass. Sez. VI, sent. n. 21441/2008; Cass. Sez. VI, sent. n. 11415/2002 e con Cass. sent. n. 41658/2016, nelle quali la Corte afferma che il comportamento del genitore che sottrae il minore deve essere tale da determinare un impedimento per l'esercizio delle diverse manifestazioni della potestà dell'altro genitore, come le attività di assistenza, di cura e delle funzioni educative e che la condotta del genitore che sottragga il figlio minore alla vigilanza dell'altro deve apparire tale da rendergli impossibile l'esercizio della potestà genitoriale, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

(28) D. GALASSO, *L'esercizio della funzione educativa del minore è impedito? Il reato sussiste*, in *DIRITTO E GIUSTIZIA*, fasc. 1, 2014.

(29) Principalmente, Cass. Sez. VI, sent. n. 22911/2013, in *Codice Penale Commentato, op. cit.* Nel caso di specie, la condotta del genitore veniva posta in essere violando il provvedimento giudiziario di affidamento del minore.

(30) L'orientamento risale, in questi termini, a Cass. Sez. III, sent. n. 49579/2015.

(31) Questa linea interpretativa è seguita principalmente da Cass. Sez. VI, sent. n. 17799/2014, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

minosa, si sostanzia nella sottrazione del minore vera e propria: il bambino viene materialmente allontanato dalla sua dimora all'insaputa dell'altro genitore e trattenuto altrove. Il secondo momento vede il protrarsi della situazione anti-giuridica mediante la ritenzione del bambino, attuata attraverso una condotta sempre attiva volta ad ottenere e mantenere un controllo sul minore.

Nel terzo ed ultimo momento, svolge tuttora un ruolo rilevante la volontà del reo. Egli, cioè, potrebbe decidere di sua iniziativa di porre fine alla situazione anti-giuridica posta in essere; essere costretto a cessare la sua condotta criminosa a causa di una impossibilità sopravvenuta; esservi costretto per effetto della pronuncia del giudice di primo grado al termine di un giudizio instauratosi a seguito di querela sporta dal genitore esercente la responsabilità.

Le suddette considerazioni hanno indotto parte della giurisprudenza a ritenere che non sia configurabile la sottrazione di minori laddove la stessa si sia sostanziata nel mero rifiuto di consegna del bambino da parte di uno dei genitori "se il trattenimento sia stato limitato a poche ore"⁽³²⁾, essendo necessario che la sottrazione si protragga "per un periodo di tempo rilevante"⁽³³⁾.

Pertanto, in linea con quanto affermato da dottrina e giurisprudenza in tema di reato permanente, la sottrazione del minore è contrassegnata proprio dal perdurare nel tempo della lesione del bene giuridico tutelato - due, se si segue l'interpretazione per la quale tale delitto avrebbe natura di reato plurioffensivo - e ciò unicamente "per effetto di una corrispondente condotta dell'autore"⁽³⁴⁾. La fattispecie di cui all'art. 574 sembra proprio prestarsi alla suddetta interpretazione ed essere strutturata in maniera tale da permettere che la consumazione del reato si protragga nel tempo, secondo la suddivisione temporale così come efficacemente analizzata dalla Corte di Cassazione⁽³⁵⁾.

Come accennato, l'elemento determinante ai fini della condotta in esame è quello della volontà del soggetto agente. In tal senso, si rileva pressoché unanimemente che l'elemento soggettivo del delitto di cui all'art. 574 è integrato dal dolo generico, ritenendosi necessarie, ai fini della configurazione della condotta, la coscienza e la volontà di sottrarre il minore all'altro genitore esercente la responsabilità, unitamente all'intento di trattenerlo presso di sé nonostante la contraria volontà dell'altro⁽³⁶⁾. L'agente, pertanto, dovrà essere consapevole della situazione anti-giuridica generata dalla condotta posta in essere sottraendo

(32) In questi termini, Cass. Sez. VI, sent. n. 8076/2012.

(33) Così in Cass. Sez. III, sent. n. 4186/2017, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

(34) C. FIORE, S. FIORE, *DIRITTO PENALE*, Parte Generale, Torino, 2013.

(35) L'orientamento risale, in questi termini, a Cass. Sez. III, sent. n. 49579/2015.

(36) Principalmente, Cass. Sez. VI, sent. n. 21441/2008.

il bambino, ritenzione attuata mediante un comportamento attivo, diretto ad ottenere il controllo esclusivo sul figlio minore. Ciò che rileva è la chiara volontà di sottrarre il bambino al genitore che su di esso ha vigilanza e custodia e la conseguente realizzazione del proposito criminoso. L'assunto trae origine dalla principale caratteristica del dolo generico, il quale, come noto, consiste nella chiara coscienza e volontà di realizzare gli elementi costitutivi dell'illecito con conseguente "congruenza tra volontà e realizzazione"⁽³⁷⁾. Quanto voluto dall'autore deve trovare concreta ed effettiva attuazione nella realtà.

Sempre in tema di volontà e consapevolezza, deve rilevarsi, per completezza, che in relazione alla fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 574 il contenuto del dolo richiesto si arricchisce ulteriormente. Nel citato comma si legge che alla stessa pena soggiace "chi sottrae o ritiene un minore che abbia compiuto gli anni quattordici senza il consenso di esso", introducendo in tal modo tra gli elementi della fattispecie la rilevanza del consenso del minore.

Emerge come, in relazione alla volontà dell'autore dell'illecito, assuma rilievo anche la consapevolezza da parte del genitore del dissenso da parte del figlio minore alla sottrazione. La suddetta considerazione induce a precisare, incidentalmente, che due sono le fattispecie individuabili nell'art. 574.

La prima, di cui al primo comma della disposizione e per ciò che attiene nello specifico ai soggetti minori, individua quale soggetto passivo del reato "un minore degli anni quattordici".

La seconda, di cui al comma 2, individua, come sopra rilevato, "un minore che abbia compiuto i quattordici anni senza il suo consenso".

Nel primo caso, l'eventuale consenso del minore sottratto appare evidentemente privo di rilevanza, poiché derivante, comunque, da un soggetto giuridicamente incapace di manifestarlo in ragione della sua età.

Nella seconda ipotesi, invece, è proprio il mancato consenso del minore ad assumere i toni di elemento differenziale rispetto alla fattispecie di cui al comma precedente.

Ciò posto, si segnala come il cui reato di cui al secondo comma sia lesivo non solo dell'interesse del genitore al quale in minore è sottratto, ma anche della "libertà di determinazione di un soggetto, il minore ultraquattordicenne, capace di esercitarla"⁽³⁸⁾.

È inoltre necessario evidenziare che la fattispecie di cui all'art. 574, comma 2, si differenzia anche rispetto a quella di cui al precedente art. 573, rubricato sottrazione consensuale di minorenni.

(37) Così in G. FIANDACA, E. MUSCO, *DIRITTO PENALE*, Parte Generale, Bologna, 2010.

(38) In tal senso, *CODICE PENALE COMMENTATO*, *op. cit.*

Ciò avviene, principalmente, per il fatto che la sottrazione, nell'ipotesi regolata dall'art. 573, avviene con il consenso del minore quattordicenne, consenso che costituisce elemento essenziale e centrale per la nozione del delitto previsto dalla suddetta disposizione.

Nella fattispecie di cui all'art. 574, comma 2, è proprio la mancanza di consenso a costituire elemento differenziale non solo, come precisato, rispetto all'ipotesi regolata dal comma precedente - caso in cui il consenso non è richiesto e che comunque non rileverebbe - ma anche rispetto a quella di cui all'art. 573, evidentemente connotato da un diverso contenuto offensivo.

Infine, in ragione della minore severità con la quale è punito il delitto di cui all'art. 573 rispetto a quello di cui all'art. 574.

Pacifica sembra la possibilità di configurare il tentativo.

Al riguardo, la suddetta configurabilità è comunemente ammessa da dottrina e giurisprudenza, purché gli atti compiuti si rivelino idonei a creare una situazione di pericolo attuale di lesione del bene protetto dalla norma incriminatrice⁽³⁹⁾.

Ultima questione da affrontare è quella relativa al rapporto del delitto di sottrazione di minori con altre figure di reato e in particolare, con quella di cui all'art. 605, rubricato sequestro di persona.

Tra i due delitti a confronto può ritenersi sussistente un possibile concorso di reati.

Tale assunto - in passato oggetto di interpretazioni non sempre costanti - appare oggi condiviso da gran parte della giurisprudenza, la quale è solita ritenere che il delitto di sequestro di persona può concorrere con quello di sottrazione di minori non essendo le singole norme incriminatrici tra loro alternative, né ponendosi l'una come assorbente rispetto all'altra⁽⁴⁰⁾.

Tale possibilità viene poi rafforzata dalla considerazione secondo cui le due fattispecie in commento si differenziano tra loro in ragione del diverso bene giuridico oggetto di specifica protezione, consistente, in un caso, nella tutela dell'affidamento del minore, e nell'altro, nella più generale libertà di movimento di quest'ultimo.

Le due fattispecie, pertanto, andrebbero a tutelare beni giuridici e diritti soggettivi distinti tra loro.

Nel caso di sottrazione di minori, come più volte chiarito nel corso del presente lavoro, si intende tutelare non solo l'affidamento del minore, ma anche l'esercizio della responsabilità genitoriale da parte di colui al quale il bambino è

(39) Cass. Sez. VI, sent. n. 44260/2013, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

(40) L'orientamento risale, principalmente, a Cass. Sez. V, sent. n. 6220/2011.

sottratto, unitamente al diritto di quest'ultimo di vivere nel proprio ambiente naturale, nella sua abituale dimora.

Nell'ipotesi di sequestro di persona, invece, oggetto di specifica ed immediata tutela è la libertà di movimento, la libertà fisica e di locomozione, o più in generale, la libertà personale del minore, la cui inviolabilità è solennemente sancita dall'art. 13, comma 1, Cost. Ciò diversamente dal già citato diritto di vivere in un certo ambiente e di realizzare la propria personalità nell'habitat naturale, diritto che costituisce oggetto di tutela, come oramai noto, della fattispecie di cui all'art. 574. Le suddette considerazioni inducono a ritenere possibile un eventuale concorso delle due fattispecie, essendo le stesse dirette alla tutela di beni giuridici di differente natura e solo occasionalmente coincidenti nella stessa condotta antigiuridica⁽⁴¹⁾.

I due delitti possono concorrere. Ciò a condizione che, trattandosi di fatto commesso in danno di un minore infraquattordicenne, possa concretamente rilevarsi una limitazione della sua libertà personale rispetto alla quale egli, capace di esprimersi, abbia ad ogni modo manifestato il proprio palese dissenso⁽⁴²⁾.

Sempre in tema, ulteriore profilo da esaminare è quello riguardante i rapporti tra l'art. 574 e l'art. 388 rubricato *Mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice*, ai sensi del quale, colui che elude l'esecuzione di un provvedimento del giudice civile - anche amministrativo o contabile - concernente l'affidamento del minore, è punito con la reclusione fino a tre anni o con una multa (da 103 a 1.032 euro).

La questione relativa ad un eventuale concorso tra le due norme, sembrava già in passato non orientare in maniera univoca la giurisprudenza, la quale, risalendo ad una prima lettura esegetica, era solita considerare l'art. 388 norma speciale rispetto a quella di cui all'art. 574⁽⁴³⁾.

A questo orientamento, tuttavia, seguono una serie di successive pronunce nelle quali, dalla soluzione interpretativa adottata dalla Corte, si evidenzia come tra le due norme in commento non sia concepibile un'ipotesi di concorso

(41) In tal senso, Cass. Sez. V, sent. n. 38438/2001, Cass. Sez. I, sent. n. 47544/2008 e Cass. Sez. VI, sent. n. 763/1991. In quest'ultima sentenza, in particolare, si evidenzia che al fine di configurare il delitto di sequestro di persona non è sufficiente la ritenzione del bambino contro la volontà del genitore, quanto piuttosto necessaria una limitazione della sua libertà personale, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

(42) Vedi Cass. Sez. V, sent. n. 21954/2008. Nel caso di specie ed in applicazione di quanto affermato, la Corte ha annullato con rinvio la sentenza del giudice di merito per il quale, senza aver tuttavia verificato la sussistenza della predetta condizione, poteva dirsi configurato il reato di sequestro di persona in concorso con quello di sottrazione di minore in un caso in cui il sequestrato era un bambino di soli diciotto mesi d'età, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

(43) In questi termini, Cass. Sez. VI, 13 aprile 1976, in *CODICE PENALE COMMENTATO*, *op. cit.*

governato dal principio di specialità⁽⁴⁴⁾ e ciò facendo principalmente leva sulla considerazione secondo cui le stesse paleserebbero differente portata e significato. In tal senso, si rileva che i contenuti precettivi delle disposizioni di cui all'art. 574 e all'art. 388, non solo non coincidono sotto il profilo della lesione degli interessi familiari sottesi⁽⁴⁵⁾, ma che le diverse componenti delle fattispecie sono indicative di offese diverse che solo in alcuni casi potrebbero realizzarsi congiuntamente.

Alla luce delle suddette considerazioni, si evidenzia come, in tema di affidamento di minori, il delitto di mancata esecuzione dolosa del provvedimento del giudice si configuri laddove l'agente non ottemperi alle particolari disposizioni del giudice civile relative alla quantità e alla durata delle visite consentite al genitore non affidatario e comunque, in generale, alle condizioni fissate nel provvedimento concernente l'affidamento del figlio minore.

Diversa l'ipotesi in cui il comportamento del genitore è tale da sottrarre in maniera globale, come più volte specificato, il figlio minore alla vigilanza del coniuge affidatario. Eventualità, questa, che rende invece configurato il delitto di sottrazione di minori.

Le due fattispecie palesano una differente portata offensiva, una sostanziale diversità.

È tuttavia opportuno segnalare che le due offese, sebbene differenti, potrebbero talvolta realizzarsi in maniera congiunta: ciò accade nel caso in cui l'agente, con la stessa condotta, ponga in essere la violazione di entrambe le norme in esame⁽⁴⁶⁾. In un simile contesto, si ritiene adeguato rimettere al corretto apprezzamento del giudice la valutazione del reale contenuto offensivo realizzato, con la condotta di sottrazione, da parte del genitore vincolato anche al rispetto del provvedimento del giudice⁽⁴⁷⁾.

Si segnala, infine, che ancora diversa e più specifica è la regolamentazione delle ipotesi in cui il genitore autore della sottrazione decida di trattenere il bambino al di fuori del territorio dello Stato italiano.

In tal caso, trova applicazione l'art. 574-*bis* regolante la particolare ipotesi di sottrazione e trattenimento del minore all'estero, il quale, rispetto all'articolo precedente, si connota proprio per il suddetto elemento specializzante.

(44) L'orientamento risale principalmente a Cass. Sez. VI, sent. n. 33989/2015.

(45) In questi termini, Cass. Sez. VI, sent. n. 12950/1986, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *op. cit.*

(46) V. nota 44.

(47) In tal senso, Cass. Sez. V., 2 ottobre 1992; Cass. Sez. VI, 30 gennaio 1991; Cass. Sez. VI, 25 giugno 1986; Cass. Sez. VI, 25 maggio 1984; Cass. Sez. VI, 22 aprile 1980, in *CODICE PENALE COMMENTATO, op. cit.*

In un simile contesto, in considerazione della evidente portata offensiva della condotta, appare opportuno evidenziare come diversa e più pregnante sia la soluzione adottata dal legislatore.

Il suddetto delitto, se commesso dal genitore in danno del figlio minore, non solo è sanzionato con la specifica condanna prevista dalla citata disposizione (a seconda del caso di specie, in considerazione dell'età del minore e della presenza o meno del suo consenso alla sottrazione), ma posta la evidente gravità, la sua commissione nei termini suddetti comporterà la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale.

Un delitto, quello di sottrazione, che genera molteplici e complesse conseguenze.

Ad ogni modo, appare evidente come la sottrazione del figlio da parte del genitore si traduca sempre in un episodio particolarmente traumatico per il bambino, il quale è senza dubbio da considerarsi la principale vittima di questa tipologia di illecito.

Non è superfluo considerare che, nei contesti in argomento, autore del delitto è il genitore, una persona amata verso la quale si nutrono sentimenti di estrema fiducia.



Riferimenti Bibliografici

- F. ANTOLISEI, *Manuale di Diritto Penale*, Parte speciale, volume I, settima edizione, Milano, 1977;
- BELVEDERE, *Minore età. Diritto privato e processuale*, Torino, 1984. *CODICE PENALE COMMENTATO PLURIS*, Cedam;
- G. CIAN A. TRABUCCHI, *Commentario Breve al Codice Penale, Breviaria Iuris*, Cedam, 2017;
- M. COVELLI, *Manuale di legislazione penale minorile*, Napoli, 2006;
- DALIA, *Sottrazione di minori e incapaci*, Milano, 1990;
- D. FALCINELLI, *TUTELA PENALE DELLA FAMIGLIA*, 2010;
- F. FERRACUTI (a cura di), *Aspetti criminologici e psichiatrico-forensi dell'età minore*, in *TRATTATO DI CRIMINOLOGIA, MEDICINA CRIMINOLOGICA E PSICHIATRIA FORENSE*, vol. 6, Milano, 1987;
- FERRARA, *Diritto delle persone e di famiglia*, Napoli, 1941;
- G. FIANDACA, E. MUSCO *Diritto Penale*, Parte Generale, Bologna, 2010;
- FIERRO CENDERELLI, *Profili penali del nuovo regime dei rapporti familiari*, Padova, 1984;
- C. FIORE, S. FIORE, *Diritto Penale*, Parte Generale, Torino, 2013;
- D. GALASSO, *L'esercizio della funzione educativa del minore è impedito? Il reato sussiste*, in *DIRITTO E GIUSTIZIA*, fasc. 1, 2014;
- F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, Napoli, 2017;
- MANZINI, in *Commento all'art. 574 c.p., sottrazione di persone incapaci*, in *CODICE PENALE COMMENTATO PLURIS*;
- MORO, *Man. Dir. Min.*, Bologna, 1996;
- PISAPIA, *Delitti contro la famiglia*, Torino, 1953;
- RIPAMONTI, *I diritti violati. La tutela nazionale e internazionale dei minori*;
- I. SCORDAMAGLIA *Dalla potestà alla responsabilità genitoriale: ovvero dalla lettura costituzionalmente orientata del delitto di sottrazione di persone minori o incapaci - From power to parental responsibility: from a constitutionally oriented reading of the crime of abduction of minors or incompetent persons*, *CASS. PEN.* fasc. 11, 2015;
- SEMINARA, *Atti convegno di Pavia*;
- M. R. SPALLAROSSA, *Statuto dei diritti dei fanciulli*, 2000;
- A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di Diritto Privato*, Milano, 2007.

Sitografia

- *Commissione parlamentare per l'infanzia*, Camera dei Deputati, sito ufficiale, www.camera.it
- *Consulta on line*, www.giuricost.org
- *Ius Explorer*, Banca Dati, www.iusexplorer.it
- *Pluris Cedam*, Banca Dati, www.pluris-cedam.utetgiuridica.it

Giurisprudenza

- Cass. Sez. VI, 13 aprile 1976;
- Cass. Sez. VI, 22 aprile 1980;
- Cass. Sez. VI, 25 maggio 1984;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 12950/1986;
- Cass. Sez. VI, 25 giugno 1986;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 763/1991;
- Cass. Sez. VI, 30 gennaio 1991;
- C. Cost., sent. n. 132/1992;
- Cass. Sez. V, sent. n. 9538/1992;
- Cass. Sez. V, 7 luglio 1992;
- Cass. Sez. V., 2 ottobre 1992;
- Cass. Sez. V, sent. n. 38438/2001;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 44394/2001;
- Cass. Sez. VI, 20 maggio 2002;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 11415/2002;
- Cass. Sez. VI, 12 maggio 2003;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 21441/2008;
- Cass. Sez. V, sent. n. 21954/2008;
- Cass. Sez. I, sent. n. 47544/2008;
- Cass. Sez. VI, 15 ottobre 2009;
- Cass. Sez. V, sent. n. 6220/2011 Cass. Sez. VI, sent. n. 8076/2012;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 22911/2013;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 44260/2013;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 17799/2014;
- Cass. Sez. VI, sent. n. 33989/2015;
- Cass. Sez. III, sent. n. 49579/2015;
- Cass. sent. n. 41658/2016;
- Cass. Sez. III, sent. n. 4186/2017.



STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI



**Tenente
Julian COLAMEDICI**

Comandante di Plotone
Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri
Firenze

La prevenzione della corruzione in un'ottica antimafia^(*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La corruzione negli appalti pubblici. - 3. L'Autorità Nazionale Anticorruzione. - 4. L'anticorruzione: un bilancio.

1. Premessa

Le mafie contemporanee, ben diverse dall'immaginario tradizionale, dalla coppola e dalla lupara di sciasciana memoria, si presentano sotto forma d'impresa: "ibrido criminale" tra forma associativa e struttura imprenditoriale⁽¹⁾.

Vere e proprie "holding del malaffare", che volgono lo strumento societario ai propri fini, disponendo di enormi quantitativi di denaro a basso costo e del *know how* criminale necessario a spiazzare la concorrenza⁽²⁾.

Imprese capaci di "mettere a disposizione dell'economia (...) il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate⁽³⁾". A tal fine, lo strumento privilegiato d'infiltrazione nell'economia legale e, allo stesso tempo, di controllo del territorio è indubbiamente uno: la corruzione. L'imprenditore, il politico, l'amministratore - con drammatica frequenza - risultano essere tra i primi beneficiari di un sistema simile; un sistema non più intimidatorio, ma clientelare.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(1) S. DE FLAMMINEIS, *Impresa mafiosa ed impresa vittima: segmenti di intersecazione e la figura del concorrente esterno estorto*, DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 2/2018.

(2) VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati - AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELLA DLA, 20 settembre 2016.

(3) Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre organizzazioni criminali, anche straniere, 7 febbraio 2018.

La mafia, infatti, sembrerebbe aver compreso fin troppo bene l'efficacia della corruzione come mezzo d'infiltrazione: il *pactum sceleris* non fa vittime, crea complici.

L'Italia, riconoscendo l'insufficienza di un approccio esclusivamente repressivo - e così dimostrando una profonda consapevolezza del fenomeno - si è dotata di uno strumento antimafia che non conosce eguali nel panorama europeo, affinato da anni di lotta alle cosche e dall'intelligente e coraggioso contributo di coloro che vi hanno preso parte. La stessa Assemblea parlamentare di Strasburgo, nel richiamare le buone pratiche in tema di prevenzione antimafia, ha fatto continui riferimenti al nostro Paese, additandolo agli altri Stati Membri quale *benchmark* di riferimento.

Lo strumento preventivo costituisce un'eccellenza unica nel suo genere: per l'efficacia nell'aggregare i patrimoni illeciti delle misure patrimoniali, "linea strategica fondamentale del nostro ordinamento"⁽⁴⁾; per l'irrinunciabile funzione a tutela dell'economia legale dalle infiltrazioni criminali delle comunicazioni antimafia; per l'articolato sistema dell'anticorruzione, che interviene sull'infedeltà dell'*intransiens* all'Amministrazione stessa, rafforzato nella sua efficacia sostanziale dalla disciplina sulla responsabilità degli enti; infine, per la complessa normativa antiriciclaggio, funzionale a individuare e a colpire gli spostamenti di denaro necessari al perseguimento degli interessi del sodalizio: come aveva intuito Giovanni Falcone, vero tallone d'Achille delle mafie.

Dunque, il percorso evolutivo delle misure amministrative a tutela della legalità economica, sebbene sia ancora ben lontano dall'essersi concluso, costituisce nel suo complesso un coerente ed efficace sistema di contrasto alla moderna criminalità organizzata: "il diritto amministrativo dell'antimafia"⁽⁵⁾.

2. La corruzione negli appalti pubblici

Le procedure a evidenza pubblica, per la rilevanza economica dei contratti che hanno a oggetto, sono da sempre terreno d'elezione per gli interessi criminali.

Gli appalti pubblici costituiscono uno dei settori di primario interesse delle organizzazioni mafiose, "sia perché consentono di reinvestire in iniziative legali le ingenti risorse *liquide* frutto delle attività criminali cosiddette *accumula-*

(4) G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 4/2015 (testo della relazione, sul tema *Legalità corrotta*, al convegno *LE RAGIONI DELL'IMPRESA E LE RAGIONI DELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA. I TEATRI DELLA CRISI*, Roma, 24 settembre 2015).

(5) G. D'ANGELO, *Per un diritto amministrativo dell'antimafia: considerazioni sul D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, GIUSTAMM.IT, 2012.

zione primaria, sia perché rappresentano l'occasione di un'ulteriore fonte di reddito derivante dalle estorsioni praticate in danno degli operatori economici impegnati nella realizzazione delle opere⁽⁶⁾. Basti pensare che “nel 2017 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a quarantamila euro in tutti i settori (ordinario e speciale) si è attestato attorno ai 139 miliardi di euro. Il dato rappresenta il massimo della serie storica dal 2013⁽⁷⁾”. A tal fine, l'ordinamento ha predisposto un complesso e articolato sistema di protezione, fondato sull'azione complementare e integrata della prevenzione antimafia e di quella anticorruzione. La corruzione, come tutte le espressioni umane, è di difficile definizione. Le fattispecie penali, in questo senso, non aiutano: troppo spesso la necessità di rispettare le stringenti garanzie proprie del sistema repressivo portano alla costruzione di norme rigide e di difficile aggiornamento. Neanche a livello internazionale né in dottrina, sul punto, si è raggiunto un pacifico accordo. *Transparency International*, tuttavia, ha tentato di descriverla come “l'abuso di pubblico ufficio a fini di profitto privato” ovvero “l'abuso di potere ai fini di profitto privato”, estendendone la portata anche ai casi in cui non sia coinvolto un pubblico ufficiale, bastando la più generale figura dell'abuso di potere⁽⁸⁾.

Ancor di più, un'interpretazione inclusiva, al fine di non lasciare scoperta alcuna condotta, ha tentato di estendere la nozione a tutte quelle deviazioni dal comportamento corretto che comportino *maladministration*⁽⁹⁾. Comunque la si voglia definire, la corruzione rappresenta un vulnus tanto grave da “distorcere i mercati e la concorrenza, ostacolare la crescita delle attività legittime e minare lo stato di diritto⁽¹⁰⁾”.

Tuttavia, si segnalano alcune opinioni - del tutto minoritarie - che vedono nella corruzione, se non un beneficio, quantomeno una manifestazione fisiologica dell'agire sociale il cui contrasto non debba superare i costi della corruzione.

(6) *Direzione Investigativa Antimafia: Attività di investigazione preventiva attinente al crimine organizzato. Evoluzione e attualità dell'Architettura istituzionale di contrasto alle mafie. Ruolo di centralità servente della DLA e relative competenze ai fini della circolarità informativa nell'ablazione dei patrimoni illeciti.* Lezione tenuta presso la Scuola Ufficiali Carabinieri dal Direttore della DIA, Gen. D. Giuseppe GOVERNALE, il 28 febbraio 2018.

(7) *VIII Commissione Lavori Pubblici, Senato della Repubblica, audizione PRESIDENTE ANAC - ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI*, 30 luglio 2018.

(8) Tale definizione viene data nella *Relazione sull'Indice di Percezione della Corruzione (IPC)*.

(9) ANAC, Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 (riportata da G. M. RACCA e S. PONZIO, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e il contrasto alla corruzione*, L. SCOMPARIN, a cura di, *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici: strumenti di prevenzione e controllo*, G. Giappichelli Editore, 2016, pag. 110).

(10) V. FERRARIS, L. SCOMPARIN, *Gli appalti pubblici tra criminalità organizzata e corruzione*, L. SCOMPARIN, a cura di, *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici: strumenti di prevenzione e controllo*, G. Giappichelli Editore, 2016, pag. 30.

ne stessa o che questa sia comunque preferibile a uno Stato inefficiente⁽¹¹⁾.

In ragione di quanto finora rilevato, la normativa nazionale si è progressivamente evoluta in ragione della crescente sensibilità al fenomeno della corruzione, problema ancor più sentito in anni di crisi economica e di laceranti tensioni sociali. Basti pensare al dato assai sconcertante emergente dall'Indice di Percezione della Corruzione (IPC), valore che va da zero - per i Paesi ad alto indice di corruzione - a cento - per quelli più virtuosi - attribuito da Transparency International, sulla base di opinioni di esperti, che dà conto della percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo: l'Italia⁽¹²⁾, con cinquanta punti, si posiziona al 54° posto su 180 Paesi analizzati e, sebbene il *trend* dal 2012 sia positivo, a dimostrazione dell'efficacia della normativa anticorruzione che proprio quell'anno veniva approvata, non è possibile considerarlo un buon risultato per uno Stato che vuole definirsi come democratico e moderno, all'avanguardia nel contrasto alla criminalità organizzata e alle sue ramificazioni tra i cosiddetti "colletti bianchi". La norma cardine dell'attuale sistema di prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione è la L. n. 190 del 2012, sulla quale si sono innestate le successive modifiche intervenute in materia. Questa norma ha apportato importanti aggiornamenti dal punto di vista repressivo, al fine di adeguare gli strumenti di contrasto alle emergenze del fenomeno. Le circostanze attuali non permettono più di fare distinzioni tra la corruzione tradizionalmente intesa - quel *pactum sceleris* avente oggetto una singola prestazione in cambio di denaro o altra utilità - e il totale asservimento della funzione, con l'intraneus a libro paga dell'*extraneus* per tempo indeterminato e un'infinita serie di favori. Avendo ben compreso che il sempre più ricorrente "il binomio corruzione-attività d'impresa richiede una più attenta verifica degli effetti economici che possono derivare dagli scambi corrotti capillari, diffusi e seriali tipici della cosiddetta *corruzione sistemica*"⁽¹³⁾. Tale obiettivo è stato parzialmente raggiunto rimodulando le precedenti fattispecie, in particolare attraverso la rifor-

(11) *Ibidem*, p. 31 (con riferimento agli studi di R. KLITGAARD, *Controlling Corruption*, 1991 e di L. MANZETTI e C. J. WILSON, *Why do corrupt governments maintain public support*, 2006).

(12) Dato estrapolato dai risultati dell'analisi, resi pubblici da *Transparency International* sul proprio sito web ufficiale: "l'Italia, dal 2012, ha scalato diciotto posizioni parallelamente al compimento di notevoli passi in avanti nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione attraverso l'approvazione della L. 190/2012 e l'istituzione, due anni dopo, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, sebbene manchi ancora un effettivo intervento in materia di finanziamento pubblico ai partiti politici, nota dolente che in una prospettiva de iure condendo dovrà necessariamente essere affrontata dal legislatore", (<https://www.transparency.it/indice-di-percezione-della-corruzione-l-italia-sale-al-54-posto/>).

(13) G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, in *DIR. PEN. E PROCESSO*, 2008, 6, 775 (commento alla normativa).

mulazione del titolo della corruzione impropria in corruzione per l'esercizio della funzione e lo "spacchettamento" della concussione, e introducendone di nuove, quali l'induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater* c.p.), il traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.) e la corruzione tra privati (art. 2635 c.c.). In particolare, si segnala come l'introduzione di quest'ultima fattispecie rappresenti la presa di coscienza da parte del legislatore dei notevoli danni alla società prodotti dalla corruzione privata, "non solo perché altera profondamente la leale concorrenza tra le imprese fino a minare la fiducia dei consociati sull'esistenza di regole di mercato, ma anche perché sottrae ingenti quantità di risorse economiche (...) per destinarle alla ricchezza parassitaria di pochi⁽¹⁴⁾".

Questa norma, inoltre, ha previsto una serie di obblighi per l'Amministrazione: l'adozione di piani triennali anticorruzione, in conformità con quello redatto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (da ora ANAC), e l'emanazione di codici di comportamento. La logica alla base di tali previsioni è chiaramente preventiva, fondata da un lato su idonei presidi organizzativi e sul controllo degli stessi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione, dall'altro sull'individuazione *ope legis* delle aree a maggior rischio di corruzione⁽¹⁵⁾.

Alla violazione di queste disposizioni consegue una responsabilità a titolo erariale, civile e disciplinare per le Pubbliche Amministrazioni, per la commissione all'interno dell'Amministrazione di un reato di corruzione, e per il responsabile della prevenzione, qualora non dimostri di aver predisposto un adeguato piano triennale e di aver vigilato sulla concreta efficienza ed efficacia dello stesso.

Da tale disciplina, pertanto, emerge chiaramente l'intenzione del legislatore di spostare l'asticella della prevenzione verso una tutela avanzata del bene giuridico lesa. A ragione, di fronte ad un siffatto quadro giuridico e fattuale, il legislatore ha introdotto un duplice sistema di controlli sulle procedure di gara che integra le strategie anticorruzione con le misure antimafia.

(14) R. BARTOLI, *Corruzione privata: verso una riforma di stampo europeo?* in *DIR. PEN. E PROCESSO*, 2017, 1, 5 (commento alla normativa).

(15) Art. 1, comma 16, L. 190/2012:
 - i procedimenti amministrativi concernenti autorizzazioni e concessioni;
 - la selezione dei contraenti per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
 - l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ogni altro vantaggio economico a persone ed enti pubblici o privati;
 - i concorsi;
 - l'assunzione del personale;
 - le progressioni di carriera.

Un sistema che guarda con particolare attenzione agli appalti pubblici, settore del quale - nel solco delle direttive dell'Unione europea n. 23, 24 e 25 del 2014 - è stato finalmente riconosciuto il ruolo chiave giocato nella politica economica e sociale di uno Stato moderno⁽¹⁶⁾.

3. L'Autorità Nazionale Anticorruzione

Nel quadro finora delineato, assume un ruolo del tutto particolare l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)⁽¹⁷⁾. A partire dalla sottoscrizione della già ricordata Convenzione OSCE sulla lotta alla corruzione del 1997, ratificata con la L. n. 300 del 2000, della Convenzione del Consiglio d'Europa per il contrasto alla corruzione del 1999, ratificata dopo più di un decennio con la L. n. 110 del 2012, viene istituito, con il D.P.R. n. 258 del 2004, l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica Amministrazione. Questo, tuttavia, aveva funzioni molto limitate non potendo far altro che monitorare e analizzare le procedure contrattuali e di spesa e, eventualmente, denunciare gli illeciti rilevati all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei Conti. Pertanto, a causa dell'inefficacia di tale strumento al perseguimento degli obiettivi internazionalmente richiesti, viene presto soppresso, con il D.L. n. 112 del 2008 convertito in L. n. 133 dello stesso anno, e sostituito dal Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica (SAET), istituito con il D.P.C.M. 5 agosto del 2008, anch'esso privo dei necessari poteri e, dunque, inadeguato. L'ANAC, istituita nel 2014, trova in realtà le fondamenta nella L. n. 190 del 2012 con la quale le vengono assegnati i compiti precedentemente svolti dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT, divenuta ANAC con il D.L. n. 101 del 2013) e di quelli dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) incorporata nell'ANAC con il D.L. n. 90 del 2014, art. 19⁽¹⁸⁾.

(16) I. A. NICOTRA, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione e la soft regulation nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in I. A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pag. 33.

(17) Istituita con D. L. n. 90 del 2014, convertito con L. n. 114 dello stesso anno.

(18) D. L. 90/2014, art. 19 (Soppressione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione): *L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni, è soppressa ed i relativi organi decadono a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto (dal 19 agosto 2014) e i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza (ANAC), di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che è ridenominata Autorità Nazionale Anticorruzione.*

Ciò avvenne poiché, in quegli anni, l'impatto negativo di alcune note vicende di cronaca, collegate alla cattiva gestione di grandi eventi e opere pubbliche, determinarono una crescente insoddisfazione per l'operato dell'allora operante AVCP. Infatti, "sebbene fossero già riconosciuti all'AVCP poteri ispettivi e persino sanzionatori, la funzione di vigilanza era finalizzata soprattutto al riscontro di irregolarità amministrative e, in generale, i poteri dell'Autorità erano più limitati: quello di regolazione era meno esteso; quello sanzionatorio riguardava un minor numero di ipotesi e soggiaceva a un limite collegato al valore del contratto; quello di decisione sul precontenzioso non aveva effetti vincolanti⁽¹⁹⁾". Tanto limitati da far parlare di "tentennamenti" e, addirittura, di "paralisi" del sistema di vigilanza allora in attività. Per questi e ulteriori motivi, si è ritenuto che questo eterogeneo elenco di funzioni attribuite all'ANAC dal Codice fosse il risultato delle molteplici esigenze che si vennero ad intersecare, tra le quali spiccavano quella di innovare la previgente autorità di vigilanza; rafforzare i controlli, gli interventi e le sanzioni in materia; sviluppare la disciplina dell'anticorruzione e della trasparenza, oggetto di sempre maggiori attenzioni a livello internazionale e sovranazionale.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, per quanto fin qui sostenuto, ben potrebbe rientrare nel quadro di quelle Autorità amministrative indipendenti cui sono attribuiti dal legislatore compiti di controllo e vigilanza in uno specifico settore: organismi di monitoraggio che coesistono con il tradizionale sistema repressivo di natura giurisdizionale. Queste *Authorities* si sono progressivamente proposte come modello alternativo al tradizionale sistema ministeriale⁽²⁰⁾.

In Italia, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, tali Autorità hanno progressivamente assunto un ruolo di crescente rilievo in funzione di garanzia, controllo e regolazione di alcuni settori particolarmente sensibili - in quanto contrassegnati da un "deficit di efficacia che mette in discussione le modalità più elementari di esercizio del potere pubblico⁽²¹⁾" - e che, pertanto, necessitavano di un organismo terzo e indipendente, tanto rispetto al Governo quanto alle

(19) E. D'ALTERIO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici - regolare, vigilare, punire, giudicare: l'ANAC nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, *GIORNALE DIR. AMM.*, 2016, 4, 436 (commento alla normativa).

(20) In argomento, S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI, *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, pagg. 217 e ss. (come riportato da Ida Angela NICOTRA, a cura di, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, 2016, G. Giappichelli, Torino).

(21) F. GIUFFRÈ, *Le Autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello stato di diritto: il caso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in I. A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pag. 18 (il quale cita M. MORISI, *Verso una democrazia delle politiche? Un'angolazione politologica per le autorità "indipendenti" in Italia*, in A. PREDIERI, *Le autorità amministrative indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, pag. 65).

associazioni di categoria⁽²²⁾. Tra le molte, per prima venne istituita la Commissione nazionale per le società e la Borsa (CONSOB), con la L. n. 216 del 1974; successivamente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), con la L. n. 287 del 1990; il Garante per la Protezione dei Dati personali, con la L. n. 675 del 1990; e infine l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), risultato del percorso evolutivo dell'originario Garante per l'Editoria, con la L. n. 249 del 1997. Da allora, più volte si è tentato di ricondurre tali agenzie nell'alveo del potere esecutivo, descrivendole in termini di evoluzione e ridefinizione del tradizionale modello di amministrazione. In tal senso, il concetto stesso di "autorità amministrativa indipendente" sottintende una contraddizione in termini: organismi amministrativi, quindi espressione di determinati poteri e funzioni attribuiti agli stessi per la cura di un interesse di natura pubblicistica, e al tempo stesso indipendenti, cioè sciolti da qualsiasi rapporto di subordinazione o controllo e sottratti all'indirizzo politico del Governo. Una simile combinazione di aggettivi risulta spuria in un ordinamento in cui, tradizionalmente, il carattere amministrativo di un organismo stava ad indicare la natura esecutiva delle sue attribuzioni, distinguendole nettamente da quelle attinenti al potere legislativo e giurisdizionale. Al contrario, simili Autorità in concreto svolgono funzioni che vanno ben oltre la mera attività esecutiva, rispondendo contemporaneamente a esigenze regolatorie e di controllo attraverso l'attribuzione di compiti di natura normativa e paragiurisdizionale. L'esercizio di tali poteri regolatori - secondo la giurisprudenza - da parte di Autorità poste al di fuori del circuito democratico di responsabilità e di rappresentanza, è giustificato in base all'esistenza di un procedimento partecipativo e, pertanto, si può affermare che "l'indipendenza e la neutralità delle Autorità può trovare un fondamento dal basso⁽²³⁾". Alla luce di considerazioni attigue, si è parlato di esse come una "nuova figura dell'organizzazione amministrativa, di un nuovo modo di essere dell'amministrazione o, addirittura, di quarta funzione dello Stato contemporaneo⁽²⁴⁾". Un modo di essere che andrebbe in direzione di "una lenta transizione del diritto pubblico verso un inedito modello di amministrazione della cosa pubblica, fondato sempre più sulla competenza che sulla

(22) F. GIUFFRÈ, *Le Autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello stato di diritto: il caso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in I. A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pag. 10.

(23) Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7972, 27 dicembre 2006.

(24) F. GIUFFRÈ, *Le Autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello stato di diritto: il caso dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in I. A. NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: tra prevenzione e attività regolatoria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pag. 11 (il quale cita, tra gli altri, C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *RIV. TRIM. DIR. PUBBL.*, 1988, pagg. 573 e ss.).

sola rappresentanza, in cui viene meno la separazione dei poteri in favore della concentrazione delle funzioni al fine di consentire ad un unico soggetto di intervenire in maniera organica sull'interesse alla cui cura è preposto⁽²⁵⁾". Autorità, quindi, in cui si concentrano grandi e diversi poteri e che, pertanto, necessitano di ancor maggiori garanzie di indipendenza e imparzialità, sia da un punto di vista formale che sostanziale: ciò si estrinseca, da un lato, nella terzietà normativamente prevista rispetto al Governo, dall'altro, nell'effettiva presenza di un'organizzazione i cui vertici sono nominati secondo meccanismi che ne tutelino l'autonomia prevedendo, in alcuni casi, la partecipazione congiunta di Autorità governative e parlamentari.

Alla luce delle considerazioni fin qui fatte, emergerebbero chiari profili di riconducibilità dell'Autorità Nazionale Anticorruzione al modello delle Autorità amministrative indipendenti. Innanzitutto, l'articolato procedimento di nomina del Presidente risponde all'esigenza di garanzia suindicata, propria delle dette Autorità: questo prevede una proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, una deliberazione del Consiglio dei Ministri e il parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi dopo il quale verrà emesso il decreto di nomina dal Presidente della Repubblica. Oltre al descritto procedimento, l'indipendenza dei suoi vertici è garantita da stringenti requisiti soggettivi, aventi un duplice piano di riferimento: quello "professionale", legato alla competenza, e quello "morale", all'indipendenza e all'esperienza. Sovviene, allo stesso scopo, la previsione di un termine al mandato del Presidente e dei Consiglieri, configurato in sei anni, e la non rieleggibilità degli stessi. In secondo luogo, l'attribuzione di poteri sanzionatori ha permesso di superare l'inefficacia che aveva sostanzialmente paralizzato l'operatività dei precedenti organismi di contrasto alla corruzione. Nella medesima prospettiva, anche l'esame delle specifiche funzioni ad essa assegnate sembra confortare tale orientamento. L'ANAC costituisce un organo preposto prevalentemente alla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione cui sono attribuiti, altresì, poteri di natura squisitamente repressiva⁽²⁶⁾.

(25) C. FRANCHINI, *Le autorità amministrative indipendenti*, in *RIV. TRIM. DIR. PUBBL.*, 1988, pagg. 573 e ss.

(26) D.L. 90/2014, art. 19, comma 5, lett. a e b: *riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato il quale, nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 13 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. (...) Salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.*

Il Codice dei contratti pubblici le assegna un ruolo centrale, riconoscendo in capo alla stessa poteri di regolazione, di vigilanza, sanzionatori, di natura quasi-giudiziaria⁽²⁷⁾. Poteri, questi, attribuiti al fine di tutelare beni giuridici di primario interesse pubblico quali sono, nello specifico, principi costituzionali come il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione e il diritto di uguaglianza, formale e sostanziale: la corruzione, infatti, da un lato genera *maladministration* e sfiducia nelle Istituzioni, dall'altro genera disuguaglianze e altera la concorrenza. Sotto il profilo preventivo, all'ANAC competono quei compiti di controllo e verifica in precedenza attribuiti all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP). Sotto il secondo profilo, invece, la norma conferisce all'Autorità il potere di proporre al Prefetto - qualora l'impresa aggiudicataria sia colpita da indagini per reati contro la Pubblica Amministrazione - l'emissione dell'ordine di rinnovo degli organi sociali dell'impresa, con la sostituzione dei soggetti ipoteticamente coinvolti nell'illecito, ovvero la nomina di massimo tre amministratori per la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente alla completa esecuzione del contratto⁽²⁸⁾.

L'ANAC, dunque, “regola, vigila, punisce, giudica⁽²⁹⁾”: una concentrazione di compiti e funzioni tale da farne un caso più unico che raro nel panorama delle Autorità amministrative indipendenti. È chiaro come tali poteri siano attribuiti all'ANAC in funzione di due distinte finalità: “vigilare il settore dei contratti pubblici; prevenire e contrastare l'illegalità nelle Pubbliche Amministrazioni. Tuttavia, la prima missione è strumentale alla seconda: la vigilanza sui contratti pubblici non è fine a sé stessa, ma è (“anche”) funzionale al perseguimento di finalità cosiddetta *anticorruzione*⁽³⁰⁾”. Emerge così un organismo che, nel solco delle Autorità indipendenti, compendia in un unico corpo molteplici funzioni. L'ANAC si distingue per l'unicità dei soggetti nei cui riguardi esplica la parte più rilevante della sua azione: la Pubblica Amministrazione. Mentre le altre *Authorities* si rivolgono principalmente a soggetti privati, spesso operanti nei settori “liberalizzati⁽³¹⁾”, ovvero sono preposte alla tutela di interessi individuali, rappresentati da diritti la cui protezione richiede una speciale tutela⁽³²⁾, al contrario l'ANAC attua i propri poteri di regolazione e

(27) E. D'ALTERIO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici - regolare, vigilare, punire, giudicare: l'ANAC nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, *GIORNALE DIR. AMM.*, 2016, 4, 436 (commento alla normativa).

(28) Art. 32, D.L. n. 90 del 24 giugno 2014.

(29) E. D'ALTERIO, *cit.*

(30) F. GIUFFRÈ, *cit.*, pag. 30.

(31) Con l'espressione ci si riferisce a comunicazioni, energia, trasporti e mercati.

(32) Ad esempio: adolescenza, *privacy*, concorrenza, ecc.

vigilanza anche nei confronti di altre Istituzioni, avendo per oggetto principale risorse pubbliche. Una funzione, questa, il cui esercizio è sottoposto a vincoli assai più stringenti, in ragione della crucialità e dell'intrusività di un controllo simile, tanto invasivo da assumere - *de facto* - uno specifico ruolo in quel bilanciamento tra "pesi e contrappesi" che caratterizza il moderno Stato di diritto.

4. L'anticorruzione: un bilancio

È emerso come "il nuovo nemico sia sempre più spesso l'impresa contigua ai fenomeni criminali, in quel coacervo di rapporti tra criminalità economica, corruzione e mafia difficilmente distinguibili⁽³³⁾". Una vischiosità nei rapporti così insidiosa da rendere ipotizzabile "un piano di sovrapposizione tra impresa collusa e impresa vittima", un rapporto contrattuale che vede agganciata alla pretesa estorsiva l'ottenimento di servizi da parte del sodalizio⁽³⁴⁾. Di fronte una simile minaccia, il legislatore ha reagito attuando "una progressiva degiurisdizionalizzazione, attraverso il trasferimento di funzioni e di potestà già riservate alla Magistratura ad altre Autorità Pubbliche, o financo a soggetti privati, in una logica - se è consentito il termine - di de-pubblicizzazione⁽³⁵⁾". Una conseguenza diretta della tendenza ad affidare il contrasto alla criminalità organizzata a misure di diritto amministrativo, una tendenza che risponde all'avvertita necessità di portare la lotta alla mafia su di un piano abbastanza flessibile e dinamico, tale da poter stare al passo con una realtà fattuale estremamente complessa, contrapponendosi a cosche che possono fare affidamento su un bacino di competenze e risorse pressoché inesauribile. Il legislatore avendo ben compreso lo scellerato coniugio tra mafia e appalti, un coacervo di cointeressenze illecite consacrato da patti corruttivi, ha istituito un'apposita Autorità deputata al contrasto della corruzione, da tempo affermatasi come strumento privilegiato dell'agire mafioso. Il modello poc'anzi delineato, tuttavia, non può dirsi pienamente realizzato.

Innanzitutto, è stato sottolineato che "chi controlla l'uso delle risorse pubbliche non dovrebbe avere il potere di limitare la discrezionalità del controllato, che utilizza le risorse; chi controlla non dovrebbe indirizzare e regolare l'oggetto del controllo⁽³⁶⁾".

(33) R. RUSSO, *I Grandi Eventi: strategie di intervento punitivo*, DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 2015.

(34) S. DE FLAMMINEIS, *Impresa mafiosa ed impresa vittima: segmenti di intersecazione e la figura del concorrente esterno estorto*, DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO, 27 febbraio 2018.

(35) F. ARATA, *Verso una progressiva fuga dalla giurisdizione?*, DIR. PEN. E PROCESSO, 2011, 2, 137 (commento alla normativa).

(36) F. GIUFFRÈ, *cit.*, pag. 30.

Sebbene il legislatore abbia attribuito all'ANAC il potere di adottare atti di regolazione flessibile, cioè non afflittivi e rivolti alla generalità dei consociati, con la prospettiva di limitarne l'impatto, è stato peraltro notato come tali atti - in concreto - possano incidere su posizioni individuali ed esprimere un contenuto potenzialmente afflittivo. Inoltre, l'attenzione viene richiamata su un secondo principio, "quello per cui il controllore non dovrebbe accertare le responsabilità ed emettere sanzioni pecuniarie⁽³⁷⁾".

L'Autorità deputata al controllo dovrebbe limitarsi, nel caso in cui emergano eventuali responsabilità patrimoniali, a raccogliere i dati necessari a valutarne la portata e documentarne il riscontro, per poi procedere all'attivazione del soggetto pubblico titolare della potestà sanzionatoria, cui compete l'accertamento definitivo della violazione e l'irrogazione della sanzione. Un principio, quest'ultimo, indice di civiltà giuridica: è arduo argomentare con l'indipendenza del controllore l'imparzialità dello stesso nel pronunciarsi sul contenzioso derivante dalla sua stessa attività di controllo così come sull'erogabilità di una sanzione in seguito ad un suo stesso accertamento.

La materia dei controlli, proprio in ragione delle particolari cautele che dovrebbero essere adottate, è trattata dall'ordinamento in maniera confusionaria e disomogenea: ad Autorità con ampi e diversificati poteri, tanti e tali da sollevare non ingiustificati dubbi di legittimità, si contrappongono altrettanti soggetti pubblici la cui operatività è così vincolata da renderli sostanzialmente dei gusci vuoti. Molti di questi, sebbene formalmente depositari di gravose attribuzioni, finalizzate alla cura di rilevanti interessi pubblici, soffrono carenze organiche e mancanze di risorse economiche, sono paralizzati da gabbie normative e difficoltà operative tali da rendere sostanzialmente inefficace la loro azione. Su questo punto, si è affermato che sarebbe necessario un intervento di riforma del sistema dei controlli nel settore pubblico nella sua totalità, proponendo l'adozione di un Codice dei controlli sulle risorse pubbliche⁽³⁸⁾.

Una prospettiva che andrebbe perseguita "razionalizzando e coordinando le numerose norme, rivedendo facoltà e risorse a disposizione dei principali controllori, assicurando un collegamento più diretto tra i risultati del controllo e la produzione di effetti" e, infine, intervenendo su quella commistione - in capo alla medesima Autorità - della funzione di controllo con la potestà sanzionatoria. In tal senso, è stato affermato che il legislatore dovrebbe prima di tutto affrontare il problema in termini generali, "delineando una sorta di statuto in materia e, allo stesso tempo, assicurando a tali autorità una specifica

(37) *Ibidem*.

(38) E. D'ALTERIO, *cit.*

posizione a livello costituzionale⁽³⁹⁾". Uno statuto che consentirebbe di garantire finalmente un'effettiva indipendenza, vincolando l'azione dell'Autorità alle sole disposizioni di legge, uniformemente valide, determinando il superamento dell'attuale fase di difformità normativa. Andrebbe chiarita, pertanto, attraverso un provvedimento legislativo *ad hoc*, la natura istituzionale delle Autorità amministrative indipendenti e colmate le carenze di *accountability* e di legittimazione comportate da un modello svincolato dal circuito democratico.

Le peculiari funzioni attribuite all'ANAC, in tal modo, acquisirebbero la necessaria legittimazione formale per poter svolgere un ruolo concretamente decisivo nella lotta alla corruzione e, di conseguenza, alla criminalità organizzata. Accanto a tali dubbi, inoltre, si segnalano due questioni rimaste irrisolte e confluite in un più ampio dibattito mediatico: il pericolo di parzialità, dovuto al legame ancora strettissimo del Presidente con la compagine governativa, e l'effetto paralizzante che l'ANAC avrebbe sull'amministrazione pubblica. La prima, potrebbe trovare risposta nell'auspicato intervento normativo, una disciplina di portata generale che assicurerebbe la necessaria indipendenza a tutte le *Authorities*, riconducendo queste ultime a un univoco modello organizzativo, prevedendo idonei meccanismi di legittimazione dal basso e stabilendo procedure di nomina dei vertici adeguate a impedire eccessivi legami con l'esecutivo. È evidente come la figura di un Presidente con autonomi e specifici poteri di proposta e di segnalazione si ponga a metà strada tra le precedenti strutture, accusate di sostanziale staticità, e un organismo repressivo di natura giurisdizionale, generando una situazione di stallo che potrebbe risolversi attribuendo a quest'ultimo le necessarie garanzie d'indipendenza e, successivamente, conferendogli concreti poteri di indagine e sanzione in materia.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, così com'è attualmente strutturata, per una presunta eterogenesi dei fini, si sarebbe dimostrata non solo inefficace, ma addirittura avrebbe determinato una paralisi dell'agire amministrativo, generando timori e incertezze negli operatori, i quali si sarebbero attestati su una posizione di inerzia istituzionale in attesa degli interventi dell'Autorità, risultando la sua azione un mero aggravio burocratico.

Un'Autorità che già nel nome susciterebbe perplessità e imbarazzi, sentimenti confermati dall'infelice accostamento in capo al medesimo organismo delle funzioni di ordinaria gestione degli appalti pubblici con il contrasto alla corruzione, quasi suggerendo che tale pratica sia inevitabilmente radicata nell'agire normale dell'apparato pubblico nostrano.

(39) C. FRANCHINI, *Mito e realtà delle autorità indipendenti*, in *IMPRESA&STATO* - Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 35 (www.impresa-stato.mi.camcom.it).

Tuttavia, soffermandosi sul ruolo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, è stata proposta una diversa lettura: questa concentrazione di competenze, “apparentemente alluvionale”, risponderrebbe a un disegno razionale caratterizzato dall’organicità della struttura, dalla competenza dei soggetti coinvolti, dalla partecipazione dei portatori d’interessi qualificati - i cosiddetti *Stakeholder* - e dalla flessibilità della regolazione, capace, pertanto, di adattarsi rapidamente ai mutamenti del contesto di riferimento⁽⁴⁰⁾. Un disegno, invero, coerente con i valori tradizionalmente attribuiti al moderno Stato di diritto poiché, nonostante le torsioni conseguenti all’introduzione dell’inedito modello di amministrazione costituito dalle *Authorities*, il legislatore ha sviluppato appositi meccanismi istituzionali capaci di ricondurre il sistema dell’anticorruzione nell’alveo della legittimità democratica tramite il ricorso alla partecipazione civica e a nuove forme di “responsabilità politica diffusa”, consentendo all’ANAC di operare “nel pieno rispetto dei principi di partecipazione, contraddittorio e leale collaborazione tra vigilante e vigilato⁽⁴¹⁾”.

Le due strade tracciate dalla dottrina, finora delineate, possono essere ritenute entrambe percorribili poiché, sebbene giungano a conclusioni differenti, partono da un medesimo presupposto: la carenza di *accountability* e di legittimazione democratica delle Autorità indipendenti e la parallela concentrazione di poteri in capo a una sola di queste. Un presupposto, quest’ultimo, che ha il pregio di indicare la strada al legislatore, il cui compito in materia è oggi assai arduo, dovendosi confrontare con un contesto segnato dal susseguirsi di cambiamenti epocali: dal dominio della finanza internazionale alle migrazioni di massa, dal terrorismo di matrice islamica al sempre fiorente mercato della droga, dall’economia globale al globalismo politico. Un contesto in cui le mafie fanno muoversi con estremo dinamismo e disinvoltura, coltivando interessi economici e politici in tutto il mondo, radicando le proprie strutture negli ambienti più insospettabili. Il Generale della Chiesa, avendo compreso questa eccezionale capacità espansiva della criminalità organizzata, affermò: “chiunque pensi di combattere la mafia nel “pascolo” palermitano e non nel resto d’Italia non farebbe altro che perdere tempo⁽⁴²⁾”.

Una lezione valida ancora oggi, poiché questa lotta, lungi dall’essersi conclusa, dovrà essere portata sul piano globale affinché possa esserci vittoria.

(40) F. GIUFFRÈ, *cit.*, pag. 29.

(41) *Ibidem*.

(42) Da un’intervista concessa a Giorgio Bocca e apparsa su *LA REPUBBLICA* il 10 agosto 1982.



**Sottotenente
Walter RICCITELLI**

Comandante di Sezione del Nucleo Investigativo
del Reparto Operativo del Comando Provinciale
Carabinieri di Bari

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Tutela ambientale nelle operazioni di dragaggio in ambito portuale^(*)

SOMMARIO: 1. Il fatto reato. - 2. Riferimenti normativi. - 3. Prescrizioni di legge in merito ai dragaggi nelle aree portuali. - 4. La condotta delittuosa. - 5. Risultanze delle indagini. - 6. Considerazioni della Corte di Cassazione. - 7. La decisione della Corte. - 8. Considerazioni di carattere ambientale nella tutela dell'ambiente marino costiero. - 9. Ulteriori sviluppi legislativi.

1. Il fatto reato

Tra il 2014 e il 2015, nell'ambito delle attività di bonifica ambientale di una porzione del porto di La Spezia, la Capitaneria di Porto e il personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato hanno proceduto al sequestro di un cantiere di ottantacinquemila metri quadrati tra i moli denominati "Garibaldi" e "Fornelli" e le relative acque antistanti, su ordine della locale Procura della Repubblica presso il Tribunale. Il personale in uniforme, a seguito delle attività di polizia amministrativa e polizia giudiziaria a loro demandate sul demanio marittimo, ha constatato che la Ditta aggiudicatrice non rispettava le prescrizioni di legge in merito alla mitigazione del rischio derivante dalle sue attività, dragando i fondali senza le opportune strutture che evitano la diffusione in acqua dei residui di dragaggio.

L'ARPAL (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente Ligure), interessata opportunamente, ha riscontrato la presenza in sospensione di metalli pesanti e di idrocarburi aromatici, accompagnata da un intorbidimento delle acque interne del porto.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.
Egesi della sentenza n. 46170 del 3 novembre 2016 della Corte di Cassazione - Terza Sezione penale e considerazioni in merito alla conservazione dell'ambiente marino costiero.

Inoltre, un vicino impianto di mitilicoltura ha visto morire un'intera produzione, sempre a seguito delle acque torbide.

2. Riferimenti normativi

Le disposizioni in materia ambientale sono contenute in diversi testi legislativi, primo fra tutti la direttiva europea 2008/99/CE denominata “Sulla tutela penale dell’ambiente”, recepita in Italia con D.Lgs. 121/2011; la Legge 68/2015, inoltre, ha modificato il Codice Penale con l’aggiunta dell’intero Titolo VI *bis* (Delitti contro l’ambiente), che comprende, tra gli altri, le fattispecie di reato di “inquinamento ambientale” (art. 452-*bis*) e “disastro ambientale” (art. 452-*quater*).

Questa legge integra e modifica il vecchio “Codice dell’Ambiente” D.Lgs. 152/2006, inasprendo le pene, aggiungendo autonome fattispecie di reato ed introducendo sia la cosiddetta responsabilità amministrativa dell’Ente proprietario in ordine alla prevenzione dei rischi di inquinamento, sia una specifica disciplina sanzionatoria in materia di violazioni amministrative e penali.

Considerato il fatto per il quale la Corte si esprime, è innanzitutto da rilevare la differenza sostanziale tra l’art. 452-*bis* e il 452-*quater*, ovvero l’oggettivazione dei seguenti elementi:

- l’alterazione irreversibile di un ecosistema;
- l’alterazione reversibile ma particolarmente dispendiosa;
- l’offesa alla pubblica incolumità per l’estensione del danno e gli effetti lesivi prodotti. Trattandosi, pertanto, di un fatto-reato nel quale il danno risulta reversibile, esso deve essere ricondotto nelle more dell’articolo 452-*bis* “inquinamento ambientale”, che recita: “È punito... *OMISSIS* ... chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:

- delle acque o dell’aria, o di porzioni estese o significative del suolo e del sottosuolo;

- di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna.

... *OMISSIS*”.

Analizzando il testo, è evidente come la condotta è vincolata all’azione abusiva, la quale cagiona un danno significativo e misurabile; pertanto essa non deve derivare da imposizioni dell’Ente proprietario o della norma, ma da azioni dirette scientemente all’elusione delle prescrizioni stesse. Altro fattore è la misurabilità del danno cagionato, sicuramente non lieve, per essere ricondotto a questa fattispecie.

Da ultimo, l'ambito di applicabilità: aria, acque e suolo, con la sola differenza che per quest'ultimo si deve necessariamente considerare l'estensione del danno, anche se riguardante il sottosuolo. Il bene giuridico tutelato, quindi, è la biodiversità (flora e fauna) e gli ecosistemi naturali.

3. Prescrizioni di legge in merito ai dragaggi nelle aree portuali

La Legge n. 84/2008, modificata recentemente dalla Legge n. 221/2015 denominata "Green Economy", disciplina le attività nelle aree portuali; il Ministero dell'Ambiente e il Ministero delle Attività Produttive hanno inteso promanare il DM n. 172 del 15 luglio 2016 in ossequio all'articolo 5 della citata Legge 84, dal titolo "Regolamento recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale". In esso, tra l'altro, troviamo una serie di prescrizioni capaci di prevenire l'intorbidimento delle acque dovuto all'azione sul fondale da parte della draga, che la Corte ha inteso citare come esempi di abuso, da ricondurre all'art. 452-*bis*:

- predisposizione di un sistema di misure per evitare l'intorbidimento delle acque circostanti;
- presenza di una vasca a bordo della draga per lavare la benna prima di ogni immersione;
- presenza di elementi galleggianti (panne) e verticali (gonne) legati tra loro e fissati al fondo con piombi e ancore;
- obbligatorietà di cessazione lavori in caso di rottura del sistema pannello-gonne di ritenuta, fino alla riparazione;
- sistema "a panne fisse" ancorate a corpi di cemento armato, a formare una zona cuscinetto tra l'area di lavoro e le acque interne del porto.

Altre disposizioni di legge sono contenute nei seguenti rimandi legislativi:

- Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007);
- art. 39, comma 13 del D.Lgs. n. 205/2010;
- art. 48 della Legge n. 27/2012, che ha modificato la Legge n. 84/1994 in materia di siti di interesse nazionale.

4. La condotta delittuosa

In numerose occasioni gli Enti preposti al controllo del cantiere hanno svolto le loro attività, al fine di circoscrivere la condotta della Ditta nel porto di La Spezia, nelle more delle opere di bonifica affidatele è stata interessata:

- l'ARPAL per l'analisi delle acque interne al porto;

- il Corpo delle Capitanerie di Porto;
- l'ex Corpo Forestale dello Stato per le verifiche amministrative e penali sul demanio marittimo.

Le investigazioni di tipo tradizionale hanno permesso, inoltre, di raccogliere la testimonianza di una persona informata sui fatti, la quale ha riferito che la Ditta era stata preavvisata dall'ARPAL degli imminenti controlli, e per questo essa aveva fermato il cantiere al fine di diminuire i sedimenti in sospensione, in modo da tornare entro i limiti di legge.

Ne deriva la doloosità delle azioni intraprese dai responsabili, per ricavare il massimo profitto dall'appalto, senza curarsi dello scopo delle opere, ovvero la bonifica di quel tratto di acque interne.

5. Risultanze delle indagini

In conseguenza delle attività delittuose sopra descritte, gli Enti hanno inteso, ognuno per la parte di competenza, fornire il proprio apporto alle indagini:

- Capitaneria di Porto e Corpo Forestale dello Stato hanno evidenziato che:

- le acque antistanti il cantiere risultavano eccessivamente torbide;
- non erano state rispettate le norme di mitigazione del rischio ambientale, con l'installazione di opportune paratie sia nell'area interessata dal dragaggio, sia in un'area più ampia che funge da cuscinetto;
- vi era stata una moria di mitili nel vicino stabulario, situato non lontano dallo sbocco del porto;
- l'ARPAL ha certificato la:
 - torbidità eccessiva delle acque, sintomo di un eccesso di sedimenti in sospensione, ben oltre i limiti di legge, all'interno del porto;
 - presenza di metalli pesanti e di idrocarburi aromatici, che la bonifica intendeva eliminare, congiuntamente ai sedimenti accumulatisi nel corso del tempo;
 - moria dei mitili del vicino stabulario era stata dovuta all'eccessiva torbidizzazione delle acque in uscita dal porto.

6. Considerazioni della Corte di Cassazione

La sentenza n. 46710 del 3 novembre 2016, è importante perché è una delle prime che riguarda l'applicazione della Legge 68/2015 "Delitti contro l'ambiente". In essa la Corte ha inteso descrivere compiutamente qual è il suo

punto di vista, analizzando passo-passo il testo dell'art. 452-*bis* "inquinamento ambientale", al fine di circostanziare il comportamento della Ditta appaltatrice con specifici rimandi alla norma. Il Collegio si è infatti soffermato in particolare sulla parola "abusivamente" che sta ad indicare una condotta dolosa nella violazione delle prescrizioni ministeriali in merito alla mitigazione del rischio ambientale, come dimostra il blocco del cantiere appena avuta la notizia dell'imminente controllo ARPAL *in loco*.

Diverso è il discorso per quanto riguarda le parole "compromissione o un deterioramento significativi e misurabili", contenute sempre nel citato art. 452-*bis*. Ebbene, la Corte in questo punto pone l'accento sui danni causati, non fermandosi al mero superamento dei limiti di legge, poiché si tratta di fattispecie di violazione differenti (amministrativa e penale), eventualmente concorrenti solo nel caso il danno sia oggettivamente rilevante ed oggettivamente apprezzabile. In questo modo la Suprema Corte dà un giudizio di "tendenziale irrimediabilità", caratterizzata da situazioni strutturali di compromissione del bene, pertanto non modificabili nel breve termine con interventi riparatori.

7. La decisione della Corte

Non essendo la Corte di Cassazione un Tribunale di merito, ma di legittimità, si esprime solo entro questo ambito. Le conclusioni che Essa propone sono di sostanziale affinità con il giudizio d'Appello quanto a rilevanza penale della condotta, tuttavia ne contesta le basi sui cui questa si fonda.

Infatti, il Collegio interpreta la sentenza di condanna come coerente con la condotta, ma articolata da presupposti errati. Quest'ultima infatti è focalizzata sull'intorbidimento delle acque, mettendo in secondo piano elementi di fatto di primo rilievo che, seppur oggettivamente descritti in atti, sono passati in secondo piano, come la dispersione di fanghi contenenti sostanze altamente inquinanti, utile a sottolineare meglio il carattere di "tendenziale irrimediabilità" della condotta, con la conseguente riconducibilità di quest'ultima nell'alveo del 452-*bis*. Per questa ragione, la Corte ha inteso rimandare gli atti alla Corte d'Appello per la corretta valutazione degli elementi di fatto.

8. Considerazioni di carattere ambientale nella tutela dell'ambiente marino costiero

Dal fatto-reato oggetto della sentenza della Corte di Cassazione discendono delle considerazioni in merito al micro-ambiente marino portuale.

La legislazione italiana ed europea, in questo senso, come descritto nei paragrafi precedenti, è piuttosto rigida e presuppone la messa in opera di precauzioni tese a mitigare i rischi di un inquinamento ambientale conseguente - sembra paradossale - ad opere di bonifica.

Nell'elaborazione di un quadro preliminare d'insieme, è necessario tener conto delle ragioni per le quali la bonifica ha avuto luogo:

- correnti marine costiere e moti ondosi naturali e/o artificiali che trasportano ed accumulano sedimenti nelle acque interne del porto;
- residui di carburante ed altri idrocarburi a vario titolo sversati nelle acque;
- concentrazione di metalli pesanti dovuta a fattori endogeni ed esogeni (materiali stoccati nelle darsene, sostanze contenute nei carburanti e nelle vernici, oltre che residui di attività portuali).

I sedimenti sopra menzionati sono pertanto i maggiori portatori di agenti inquinanti, diventando vere e proprie bombe ecologiche a orologeria. Le opere di risanamento devono pertanto tener conto sia delle cause che hanno portato a tali accumuli, sia dei potenziali rischi per l'ambiente quando si decide di rimuoverli. Come avviene per lo smaltimento dell'asbesto, fino a che questo sia in opera (si deposita naturalmente, in questo caso), esso rappresenta un rischio potenziale; tuttavia, quando viene smosso tutto ciò che si trova stabilmente legato al fondo viene spinto in sospensione, intorbidando le acque sia con i materiali inerti (argille e sabbie), sia con le altre sostanze via via stratificatesi e mescolatesi nel tempo. La normativa di riferimento (vds par. 3) non solo ha predisposto misure di mitigazione del rischio, ma ha anche imposto dei limiti massimi di legge, oltre i quali si possono presentare rischi per la salute umana, vegetale e animale.

I criteri oggettivi di valutazione della qualità delle acque marine costiere (a cui le acque portuali sono assimilate) devono rispettare i parametri descritti nel paragrafo 3.4.1. di cui all'Allegato 1 della Deliberazione del Comitato dei Ministri per la tutela delle acque dall'inquinamento, datato 4 febbraio 1977 e avente titolo "Criteri, metodologie e norme tecniche generali di cui all'articolo 2, lettere b), d) ed e), della Legge 10 maggio 1976, n. 319, recante norme per la tutela delle acque dall'inquinamento".

Tali norme tecniche, inoltre, sebbene facciano riferimento a una legge ora abrogata, sono da ritenersi pienamente vigenti (vds. sentenza del Consiglio di Stato del 15 ottobre 2015, n. 477). All'interno di questo documento, al punto 3.4.1.3, denominato "*Sedimenti*", si legge: "Le determinazioni sui sedimenti riguardano tipi di indagini di base e addizionali.

Sono considerate di base, e quindi prioritarie, le analisi dei parametri indicati nella *tabella 15*. Qualora le autorità ritengano necessaria un'analisi più approfondita volta a evidenziare gli effetti tossici a breve o a lungo termine, ovvero ritengano opportuno integrare il dato chimico nella valutazione della qualità del sedimento, potranno essere effettuate indagini addizionali, quali saggi biologici condotti su specie selezionate appartenenti a diversi gruppi tassonomici, privilegiando le specie autoctone o quelle per le quali esistano dei protocolli standardizzati”.

Sono di particolare interesse, inoltre, le *tabelle 14, 15, 16 e 17*, di seguito riportate:

Tabella 14 - Determinazione da eseguire nei mitili	
Metalli pesanti bioaccumulabili	
Idrocarburi Policiclici aromatici - OPA (*)	
Composti organoclorurati (PCB e pesticidi) (*)	
<p>(*) <i>Si consiglia la determinazione dei seguenti inquinanti organici:</i> Idrocarburi Policiclici Aromatici prioritari: Naftalene, Acenafte, Fenantrene*, Fluorantene, Benz(a)antracene**, Crisene**, Benz(b)fluorantene, Benz(k)fluorantene**, Benz(a)pirene**, Dibenz(a, b)antracene, Benz(a,b,i)perilene*, Antracene, Pirene, Indeno (1, 2, 3, c, d)pirene*, Acenafilene, Fluorene. (*) indica le molecole con presunta attività cancerogena, (**) quelle che hanno attività cancerogena. Composti organoclorurati prioritari: DDT e analoghi (DD₃); Isomeri dell'Esaclorocicloesano (HCH₃); Drin₃; Esaclorobenzene, PCB (i PCB più rilevanti sotto il profilo ambientale consigliati anche in sede internazionale (EPA, UNEP) sono: PCB₃; PCB 52, PCB 77, PCB 81, PCB 128, PCB 138, PCB 153, PCB 169).</p>	

Tabella 15 - Determinazione da eseguire nei sedimenti	
Analisi granulo metrica per la determinazione delle principali classi granulometriche (ghiaie, sabbie, limi, argille).	Carbonio Organico
Idrocarburi Policiclici Aromatici - IPA - (vedi nota (*) Tabella 14)	Composti organoclorurati (PCB e pesticidi) (vedi nota (*) Tabella 14)
Metalli pesanti bioaccumulabili	Composti organostannici #
Saggi biologici	
<p>(#) <i>Lo screening dei composti organostannici può essere limitato alle aree in prossimità di porti.</i></p>	

Tabella 16 - Definizione dell'indice trofico

$Indice\ trofico = [\text{Log } 10 (\text{Cha} \cdot D\% \cdot \text{O.N.} \cdot P) + 1,5] / 1,2$
Cha = clorofilla "a" (mg/L)
D%O = ossigeno disciolto come deviazione % assoluta della saturazione (100-O₂D%)
P = fosforo totale (mg/L)
N = N-(NO₃+NO₂+NH₃) (mg/L)

Tabella 17 - Classificazione delle acque marine costiere in base alla scala trofica

<i>Indice di trofia</i>	<i>Stato ambientale</i>	<i>Condizioni</i>
2 - 4	Stato ELEVATO	<ul style="list-style-type: none"> • Buona trasparenza delle acque • Assenza di anomale colorazioni delle acque • Assenza di sottosaturazione di ossigeno disciolto nelle acque beotiche
4- 5	Stato BUONO	<ul style="list-style-type: none"> • Occasionali intorbidimenti delle acque • Occasionali anomale colorazioni delle acque • Occasionali ipossie nelle acque beotiche
5-6	Stato MEDIOCRE	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa la trasparenza delle acque • Anomale colorazioni delle acque • Ipossie e occasionali anossie delle acque beotiche • Stati di sofferenza a livello di ecosistema bentonico
6-8	Stato SCADENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Elevata torbidità delle acque • Diffuse e persistenti anomalie nella colorazione delle acque • Diffuse e persistenti ipossie/anossie nelle acque beotiche • Morie di organismi bentonici • Alterazione/semplificazione delle comunità bentoniche • Danni economici nei settori del turismo pesca ed acquacoltura

Come si può notare, nelle precedenti tabelle sono contenute sia le analisi da compiere, che gli elementi per la classificazione delle acque, in base a parametri oggettivi.

Nel caso in esame, gli Organi accertatori hanno riscontrato non solo l'intorbidimento delle acque circostanti la zona di lavoro, ma anche fuori dalle pertinenze del porto di La Spezia, dove è andato distrutto un allevamento di mitili, segno inequivocabile del degradamento della qualità delle acque, fosse pure a causa di una "semplice" anossia.

Al di là delle considerazioni prettamente tecnico-giuridiche, l'evento in esame ha portato alla luce un caso di mala gestione nelle opere di bonifica e una ancor peggiore interpretazione del valore stesso delle azioni ad essa conseguenti: la totale o parziale inosservanza delle norme, dovuta a questioni di tempo - ovvero economiche - nella gestione dell'appalto. Come è chiaro, quindi, tutte quelle prescrizioni in merito alla mitigazione dell'intorbidimento delle acque, al lavaggio della benna, alla tenuta delle paratie ecc., erano azioni necessarie per non mettere a rischio il già delicato ecosistema costiero, reso ancora più sensibile dalle normali attività portuali, non certo esempi di sostenibilità ambientale.

Giova ricordare che i porti industriali sono inseriti in una rete di Siti di Interesse Strategico Nazionale (SIN) i quali, se da un lato agevolano la logistica delle merci e gli spostamenti delle persone, dall'altro necessariamente comportano maggiori emissioni di agenti inquinanti in spazi relativamente ristretti. Il legislatore ha inteso mediare il diritto alla mobilità delle persone e la crescita del settore logistico, con le esigenze ecologiche, al fine di garantire lo sviluppo economico e sociale. Per questa ragione è necessario attenersi strettamente ai rigidi protocolli di gestione, ivi compresi quelli relativi ai cicli di smaltimento delle sostanze potenzialmente pericolose.

Infine, dall'esame del fatto-reato in trattazione, risalta la spregiudicatezza della Ditta appaltatrice la quale era ben conscia del quadro normativo complesso che regola le opere di questo tipo (cfr. il blocco dei lavori per fermare l'intorbidimento delle acque), pur tuttavia non ha considerato il fattore più importante: quello ambientale.

Un'ultima considerazione riguarda la sanità pubblica, sia a breve sia a lungo termine: nel nostro caso, se da un primo esame sembra che ad aver ricevuto un danno siano stati gli allevamenti di mitili, a ben vedere, la mole di metalli pesanti e idrocarburi mescolatisi ai sedimenti e portati in sospensione hanno creato un danno all'ambiente costiero circostante, solo in parte riassorbito dall'ambiente marino.

9. Ulteriori sviluppi legislativi

Sempre la Terza Sezione della Suprema Corte, con la sentenza n. 15865 del 31 gennaio 2017, ha affermato che l'art. 452-*bis* c.p. è un reato di danno, poiché i fatti accertati “evocano l'idea di un risultato raggiunto, di una condotta che ha prodotto il suo effetto dannoso”, il quale deve essere quantificato sotto ogni forma giuridicamente rilevante, non solo in ambito penale: “in primo luogo la condotta “abusiva” idonea ad integrare il delitto di cui all'art. 452-*bis* cod. pen. comprende non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni, o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative”.

Nella stessa sentenza, inoltre, il Collegio ha inteso fornire chiarimenti in merito alla definizione di “compromissione dell'ambiente naturale” di riferimento, definendolo “condizione di squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell'ecosistema medesimi”, nonché di “deterioramento dell'ambiente naturale” che, a sua volta, deve essere inteso come “una condizione di squilibrio strutturale, connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi (processi naturali, *ndr*)”. Da tale distinzione, si evince che “non assume rilievo l'eventuale reversibilità del fenomeno inquinante, se non come uno degli elementi di distinzione tra il delitto in esame e quello, più severamente punito, del disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater*... *Omissis* ... Quel che conta, in ultima analisi, è la sussistenza del nesso causale tra tali violazioni (qualunque esse siano), che rendono tipica la “causa”, e l'evento”.

Fermo restando quanto già affermato, è necessaria una precisazione in merito alla condotta dell'Autorità Portuale competente, che in questo caso è parte lesa, poiché le opere oggetto di appalto erano tese ad attenuare il rischio di inquinamento, così come prevede la norma.

In questo tipo di reati, infatti, non è configurabile la cosiddetta responsabilità oggettiva, essendo necessaria un'istruttoria nella quale si valuti correttamente il contributo fattuale di ciascun responsabile della violazione della norma penale o amministrativa (non è rilevante se per dolo o per colpa). In questo senso, la sentenza n. 933 del 25 febbraio 2015 del Consiglio di Stato - Quinta Sezione - individua come unico responsabile colui il quale ha compiuto l'azione/omissione, nulla eccependo il solo titolo di proprietà e/o di concessione del bene da tutelare.

Tale concetto è stato anche ribadito dallo stesso Consiglio di Stato - Quinta Sezione - con le sentenze n. 2569 del 22 maggio 2015 e n. 3756 del 30 luglio 2015. Allo stesso modo, la responsabilità oggettiva non è applicabile nemmeno nell'ambito della giustizia civile, come dimostra la sentenza n. 17045 del 28 giugno 2018 della Corte di Cassazione Civile - Terza Sezione - nella quale si è esclusa la punibilità del proprietario incolpevole delle violazioni ambientali occorse.



Riferimenti bibliografici

- Sentenza della Corte di Cassazione n. 46170, del 3 novembre 2016;
- Sentenza della Corte di Cassazione - III Sezione Penale - n. 15865, datata 31 gennaio 2017;
- Sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 17045 - III Sezione - datata 28 giugno 2018;
- Sentenza del Consiglio di Stato - V Sezione - n. 933, datata 25 febbraio 2015;
- Sentenza del Consiglio di Stato - V Sezione - n. 2569, datata 22 maggio 2015;
- Sentenza del Consiglio di Stato - V Sezione - n. 3756, datata 30 luglio 2015;
- Direttiva CE n. 2008/99/CE denominata “Sulla tutela penale dell’ambiente”;
- D.Lgs. n. 121/2011;
- Legge n. 68/2015;
- Art. 452-*bis*;
- Art. 452-*quater*;
- Legge n. 84/2008;
- Legge n. 221/2015 denominata “Green Economy”;
- Decreto Ministeriale n. 172 del 15 luglio 2016 in ossequio all’articolo 5 della citata legge 84, dal titolo “Regolamento recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale”;
- Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007);
- Art. n. 39, comma 13, del D.lgs. n. 205/2010;
- Art. 48 della Legge n. 27/2012;
- Legge n. 84/1994.





**Professore
Georg MEYR**

Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale
nell'Università degli Studi di Trieste

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

La Presidenza Trump *Considerazioni di “mid-term”*

L'elezione e, ancor più, la linea di condotta politica del presidente statunitense sono ovviamente seguite nel mondo con vivo interesse, quanto meno dagli inizi del Novecento, quando le *ex* colonie britanniche, ormai enormemente consolidate, si avviarono al loro attuale ruolo di massima potenza globale. Considerando gli Stati Uniti (ma forse questa idea vale un pò per tutti gli stati), bisogna comunque ricordare che la percezione delle loro politiche “da fuori” risulta spesso assai diversa da come la vedono i cittadini di tale immenso Paese, capace in questa sua grandezza di assorbire e rendere meno significative e drammatiche le scelte del primo cittadino, per quanto atipiche: nel tempio dell'individualismo, il poderoso sistema comunque risulta - nemmeno paradossalmente - vincente sul singolo soggetto.

Ogni presidente nordamericano ha incarnato stili, umani e politici, anche profondamente diversi. Andrew Jackson (1829-1837) rappresentò l'immagine del guerriero coraggioso e indomito. Abraham Lincoln (1861-65) quella dello strenuo difensore dell'integrità degli Stati Uniti. Thomas Woodrow Wilson (1913-21) è ricordato come il realista visionario, difensore di un mondo “politicamente corretto”. Franklin Delano Roosevelt (1933-45) fu l'uomo capace di portare gli USA fuori dalla grande depressione e a un ruolo guida nel secondo dopoguerra. A John Fitzgerald Kennedy (1961-1963) va riconosciuta la freschezza dello slancio per la realizzazione dei diritti civili.

E così ricordiamo Ronald Reagan (1981-1989) e la sua rinnovata crociata anti-comunista, Barack Obama (2009-2017) è stato il simbolo dell'acquisita (almeno, simbolicamente) parità da parte degli afro-americani. L'elenco è solo indicativo.

E Donald Trump? Troppo presto per “classificarlo”, a neanche due anni dall’inizio del mandato, sebbene termini come sovranismo, unilateralismo, populismo, protezionismo sembrano già affacciarsi alla mente di chi tenterà di applicargli etichette semplificatorie. Alcune considerazioni appaiono tuttavia proponibili, partendo dai fatti concreti. *In primis*, un pò di economia.

Gli Stati Uniti hanno sempre conosciuto fasi di apertura al mondo esterno e fasi di isolazionismo, la cui alternanza desta comunque la sensazione che essi utilizzino l’economia mondiale per portare avanti, in primo luogo, i loro interessi politici ed economici - nulla di strano, in fondo. Per fare un esempio, l’unificazione europea (nella sua fase originaria, non oggi...) e la ripresa del Giappone sono stati due ingredienti fondamentali del progetto elaborato dall’amministrazione statunitense allo scopo di stabilire l’assetto politico ed economico del mondo dopo la seconda guerra mondiale.

La stessa globalizzazione, fenomeno caratteristico del nostro tempo, è stata in gran parte elaborata e gestita dagli Stati Uniti, soprattutto a partite dagli *shock* petroliferi degli anni Settanta. Già nel Patto Atlantico del 1949 si trovano tracce della creazione di un sistema valoriale ed economico condiviso. Le crisi del petrolio, in seguito al crollo del sistema di *Bretton Woods* nell’agosto del 1971, diedero poi avvio alla finanziarizzazione dell’economia mondiale sotto l’egida del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e di *Wall Street*, con tutti i problemi che ne sono seguiti.

Attualmente, nel mondo la spinta ascendente alla globalizzazione sta forse esaurendo la sua forza. Secondo il FMI, infatti, l’economia mondiale, dopo la crisi dei mutui subprime iniziata nel 2008, ha iniziato a rallentare e nell’anno in cui Trump è stato eletto (2016) viaggiava al 2%, contro la media del 3,5% nel periodo che va dal 1960 al 2008. Contestualmente, il tasso di crescita del commercio internazionale, da una media annua pari al 6,6%, è passato a solo il 3,4%. Il livello di apertura dell’economia mondiale ha iniziato a diminuire dopo decenni di costante espansione.

Si può affermare, con doverosa prudenza, che il successo elettorale di Donald Trump sia il frutto del parziale fallimento delle politiche di globalizzazione che hanno sicuramente impoverito i cittadini americani e, in particolare, la vitale “classe media”. Gli Stati Uniti, infatti, come del resto tutto l’Occidente, subiscono direttamente la concorrenza dei Paesi asiatici e, in particolare, quella della Cina che è entrata nel *World Trade Organization* (WTO) nel 2001 proprio con il consenso degli Stati Uniti, in quanto, allora, l’amministrazione statunitense aveva l’esigenza di importare merci asiatiche a basso costo e di finanziare con titoli del debito il consistente disavanzo della bilancia commerciale, fatto questo

che consentiva agli USA di avere una spesa aggregata ben al di sopra del reddito nazionale. Un altro fattore da non dimenticare che ha impoverito le società occidentali, e quella americana in particolare, è stato lo sviluppo delle tecnologie informatiche e telematiche (la cosiddetta *Information and Communications Technology* - ICT - il fiore all'occhiello della Terza rivoluzione industriale); queste nuove tecnologie, infatti, consentono di ridurre i costi di produzione e, soprattutto, di risparmiare manodopera, creando disoccupazione.

L'unione di questi due importanti elementi, la concorrenza dei Paesi emergenti e l'ICT, unitamente agli strascichi della grande crisi globale dei mutui subprime, nata proprio negli Stati Uniti, ha quindi giocoforza prodotto un progressivo depauperamento della società americana che, come reazione, ha puntato sulle politiche economiche isolazioniste e neomercantiliste proposte, e tendenzialmente attuate, da Trump.

Più in generale, sotto il profilo culturale, in Occidente è in atto una riscoperta dei valori nazionali se non addirittura dei valori che si richiamano alla tradizione. Ne sono un esempio i vari movimenti definiti "sovranisti" o "populisti" che stanno emergendo con successo in vari Paesi europei e che hanno ottenuto una consistente fortuna elettorale. La Brexit del Regno Unito è chiaramente un prodotto di questo nuovo clima politico che si oppone decisamente alle logiche della globalizzazione mondialista.

Sta quindi sorgendo decisamente un nuovo protezionismo di matrice mercantilista inteso a difendere gli interessi delle singole economie nazionali, in contrasto con le dinamiche della globalizzazione. Già Alexander Hamilton, il primo Segretario al Tesoro degli Stati Uniti era un forte sostenitore dei dazi, ma erano altri tempi. Oggi si tratterebbe però di un protezionismo molto più subdolo rispetto a quello "tradizionale", in quanto contraddistinto, in una prima fase, da un proliferare di barriere non tariffarie, barriere cioè di tipo regolamentativo che hanno consentito di mantenere, almeno formalmente, lo spirito liberista del WTO.

In questo quadro non stupisce, quindi, che il Doha Round, la tornata negoziale che in seno al WTO doveva affrontare il problema delle barriere non tariffarie, sia stato archiviato. Il ritorno alle vecchie logiche sovraniste, da molti auspicato, ha segnato una battuta d'arresto nelle politiche globaliste e negli accordi commerciali ad esse legati.

Un importante esempio della scarsa fortuna delle politiche a favore della globalizzazione che ha come diretti protagonisti gli Stati Uniti e l'Unione Europea è il TTIP, il *Trans Atlantic Trade and Investment Partnership*, partorito dall'amministrazione Obama e che tanto ha fatto discutere in alcuni ambienti

per il potere che esso conferirebbe alle grandi multinazionali di opporsi - in sede arbitrale - alle decisioni dei governi eletti dai cittadini.

C'è poi il TPP, il Partenariato Trans Pacifico, che è stato siglato nel febbraio del 2016 da dodici Paesi dell'area, esclusa la Cina, e del quale fanno parte, tra gli altri, gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone. Nel gennaio del 2017, Trump, fra i suoi primi atti, ha firmato un ordine esecutivo di ritiro degli Stati Uniti da questo consesso, dando così inizio alla politica dei dazi americani sui prodotti asiatici e su quelli europei che tanto sta facendo discutere.

Queste brevi considerazioni di carattere economico, che fanno emergere una realtà poco lusinghiera per noi non-statunitensi, non possono tuttavia mascherare la realtà di un sistema economico statunitense in crescita, con la disoccupazione a livelli non preoccupanti. Nonostante Trump o grazie a lui?

Passando alla politica estera, importante nella prospettiva di noi europei e poco interessante (in genere) per i cittadini statunitensi, sembra nel complesso ben intuibile che l'attuale presidente si collochi un pò al di fuori dell'ormai più che consolidata - nei secoli - linea ispiratrice dell'azione statunitense, nota come eccezionalismo o destino manifesto.

Non è qui possibile dilungarsi su tali concetti, insiti nelle origini della colonizzazione nordamericana (permeata di cristianesimo riformato) e messi chiaramente a fuoco nel corso dell'ottocento. Basti ricordare che tali teorie ipotizzano un ruolo salvifico degli Stati Uniti nei confronti di nazioni meno fortunate, fondato sull'eccezionalità della rivoluzione e della successiva esperienza statunitense, capaci di creare la più moderna, efficiente e libertaria delle società sulle ceneri del colonialismo britannico.

Ovvio che la politica estera degli USA non è da imputare in primis a questi richiami etico-religiosi, ma appare altresì innegabile che questi ultimi hanno contribuito alla formazione di molte decisioni del governo di Washington.

Pensiamo solo all'entrata in guerra nel 1917 e ai successivi 14 punti del presidente Wilson, equa base di una pace accettabile, poi snaturata nei negoziati parigini del 1919. Con la Dottrina Truman del 1947, poi resa concreta dall'ERP (o Piano Marshall, sotto il profilo economico) e dal Patto Atlantico (in termini militari), gli Stati Uniti si assunsero in modo illimitato e formale il ruolo di garanti e custodi della democrazia, come la intendiamo noi occidentali. Tutto ciò, perché l'Europa, con le due guerre mondiali, aveva dimostrato la propria inettitudine a una civile convivenza, e l'Unione Sovietica si proponeva come portatrice di una modernità inquietante, inaccettabile sotto il profilo valoriale e politico.

Forse questa pista interpretativa vale soprattutto per i presidenti democratici - Wilson e Truman lo erano - ma, nella sostanza, evitando di cadere nei tranelli della retorica propagandista, le amministrazioni nordamericane del dopoguerra si sono abbastanza tenute legate a tali valori di "missione globale". Ovviamente, anche cadendo in errori di valutazione: l'Iraq di Saddam Hussein non rappresentava certo, pur nella sua intrinseca brutalità, una minaccia per noi occidentali e l'eliminazione del dittatore ha portato più danni che vantaggi alla stabilità globale.

Con Donald Trump, l'America missionaria, dalle visioni grandiose o anche fuorvianti, sin qui brevemente delineata, è da ritenersi un pò accantonata, magari per un momento. Dopo un paio d'anni di amministrazione, si può osservare una concentrazione della Casa Bianca su temi di stretta e pragmatica utilità esclusiva per gli stessi Stati Uniti e/o per il consolidamento dello stesso ruolo presidenziale. D'altro canto, in un paese dove la politica estera, salvo rare occasioni, attira pochi interessi durante le campagne elettorali, non c'è da stupirsi che questo preannunciato "egoismo statunitense" abbia offerto una chiave del successo al candidato nel quale non si identificavano tanto i repubblicani, quanto una massa di scontenti cittadini, convinti sostenitori di un Paese più forte e duro con gli "altri". Senza necessariamente applicare, all'attuale presidente, l'apparato teorico che definisce il concetto di "politico neo conservatore" (Trump, che pure ha una formazione culturale non inferiore ad altri predecessori, non sembra porsi problemi di ordine teorico/intellettuale), serve comunque rendersi conto che il suo obiettivo principe sta nel rilancio di un'immagine dominante degli Stati Uniti, che si fondi sulla solidità di un sistema economico interno libero dagli orpelli di un assistenzialismo tipicamente europeo.

Nulla di nuovo, oltreoceano, se non lo stile con cui ciò viene perseguito, non sempre ottimale e spesso riconducibile al populismo che sembra oggi davvero di moda, un pò ovunque. Molte delle scelte di Trump, alla luce di questa sua politica, che meno della tradizione lascia spazio agli interessi altrui, risultano forse più comprensibili e magari riconducibili a un filo conduttore, che non riduca tutto, in modo probabilmente riduttivo, a scelte "di pancia", dettate dalle circostanze.

Ed è così che, nell'eterno dilemma fra scelte multilateraliste e unilateraliste, le seconde senza dubbio prevalgono: basti pensare all'isolamento statunitense, in ambito ONU, per la questione di Gerusalemme capitale d'Israele; all'uscita dall'UNESCO, sempre per ragioni legate ai rapporti arabo-israeliani. E nei confronti degli accordi per il clima e l'ambiente (Parigi 2015), si conferma la propensione dell'amministrazione Trump a seguire una linea propria, di tutela dell'industria nordamericana e non del futuro del pianeta.

La relazione transatlantica non conosce certo un momento di particolare intensità, soprattutto sulla base dell'assunto che gli USA portano troppo il peso economico della difesa comune - e l'Alleanza Atlantica fu definita, in campagna elettorale, semplicemente obsoleta. Al vertice NATO di Bruxelles, lo scorso luglio, Trump ha esortato con veemenza gli alleati ad aumentare le spese per la crescita militare. Trump non intende, verosimilmente, lavorare per chiudere la struttura portante della sicurezza occidentale, ma vuole diminuirne il costo per gli Stati Uniti. Onestamente, dal loro punto di vista, la posizione è comprensibile. Ciò potrà indurre, forse, a un'accelerazione del faticoso percorso verso una sicurezza europea "autonoma", non alieno al pensiero soprattutto francese e tedesco.

Difficile esprimere un'opinione fondata sulle relazioni con la Russia, a indagini federali pienamente in corso. Pur forzandosi di superare il pregiudizio, secondo il quale il dialogo (o forse il semplice contatto!) fra i vecchi nemici della guerra fredda possa risultare comunque esecrabile e nocivo, non sembrano chiari e soprattutto univoci i rapporti fra Mosca e Washington, nel senso che sintonia e astio si alternano con sorprendente rapidità.

In merito ai probabili, delicatissimi rapporti pre-elettorali fra la futura amministrazione Trump e influenti interlocutori russi, resta il sospetto che questi ultimi abbiano favorito l'ipotesi di una presidenza statunitense tollerante nei confronti dei loro interessi, o semplicemente portatrice di una politica incerta e condizionabile.

Il tema dell'immigrazione negli USA, nel quale rientra la questione del famoso muro sul confine messicano, è di ottimo sostegno alla tesi che l'amministrazione voglia mostrarsi forte con l'esterno e protettiva verso i cittadini nordamericani. Perlopiù, tale tema ha riservato al presidente occasione per clamorose smentite da organi federali e cadute d'immagine in giro per il mondo. Ma a uno zoccolo duro di suoi elettori comunque piace. Se Trump è riuscito a limitare i danni alle elezioni "mid-term", come si vedrà poi, è anche grazie alla dura reazione di fronte alla minaccia di una nuova ondata migratoria clandestina al confine messicano.

Una considerazione finale sulla Cina, con la quale Trump sembra in fondo disposto a condividere un ruolo di condominio, almeno nell'area Asia-Pacifico. Le bellicose dichiarazioni pre-elettorali sulla concorrenza sleale del commercio cinese lasciano il posto a un realistico riconoscimento della continua crescita del colosso asiatico, peraltro indispensabile per evitare una degenerazione della vicenda nordcoreana, gestita da Trump (quanto meno, pubblicamente) in modo spesso inopportuno, almeno nel primo scorcio della sua presidenza.

A sorpresa, grazie forse a Pechino, un pò alla Corea del Sud, in buona misura all'innegabile furbizia dell'autocrate nordcoreano, la relazione pericolosa fra Washington e Pyongyang sembra oggi far intravedere spiragli di distensione.

Lungi dal tentare una definizione anche solo vagamente completa delle linee di politica estera statunitense, si vuole qui confermare, in chiusura, l'impressione di una presidenza un pò al di fuori dagli schemi, intesa a puntare massimamente sull'interesse interno, quindi necessariamente percepita all'esterno come "negativa", nelle forme e/o nella sostanza. Imprudente affermare che si tratti di una sospensione o di un accantonamento del ruolo globale degli Stati Uniti, inteso come prosieguo della Dottrina Truman.

Sgradevole pensare che siamo di fronte a una mera evoluzione di tale ruolo a pura politica di supremazia, da parte di quella che oggi è ancora certamente la maggior potenza mondiale. Bisogna attendere i prossimi due anni del mandato, sempre che evoluzioni politico-giurisdizionali interne americane, addirittura nel senso di un più volte citato *impeachment*, non risolvano preventivamente i dubbi su questa presidenza. Ma la messa in stato di accusa del presidente non è (ovviamente) regolata da un processo semplice e solo l'emergere di clamorosi sviluppi, anzitutto nel ricordato "Russiagate", potrebbe condurre a tutt'altra consueta soluzione. Nixon la anticipò con le dimissioni e Clinton riuscì, in qualche modo, a evitarla. I detrattori di Trump devono avere pazienza.

Nel frattempo, siamo giunti a metà del mandato quadriennale e le elezioni congressuali, proprie di questa importante scadenza istituzionale, hanno dato un segnale di parziale mancato gradimento della politica di Trump. Alla Camera dei rappresentanti, proiezione del popolo statunitense, i Repubblicani sono risultati in minoranza: nulla di irrimediabile, vista la mancanza di vincoli costituzionali riconducibili alla necessaria fiducia del potere legislativo nei confronti dell'esecutivo, ma si può ipotizzare una maggiore difficoltà dell'amministrazione nel far approvare leggi in armonia con l'attuale linea di governo. Al Senato, dove sono le repubbliche federate a essere rappresentate (con evidenti paradossi: il minuscolo Delaware ha due senatori come la California, che da sola potrebbe rientrare nel G7!), Trump gode di una risicata maggioranza, non sufficiente a mettere al riparo da espressioni di dissenso specifico, da parte di singoli senatori.

Non appare ragionevole definire già in declino il "Trumpismo". Vi è una regola, certo non cogente, che induce il partito del presidente a dargli la *chance* di rielezione.

Ammesso che Trump rappresenti davvero il Partito repubblicano - difficile dirlo: la sua candidatura apparve un pò contro tutto e tutti - resterà da vedere se il partito stesso sarà in grado di esprimere un candidato alternativo seriamente credibile. Ma, soprattutto, se fra i Democratici emergerà un protagonista politico capace di garantire i tradizionali temi di quel partito (in genere più consoni a noi europei), senza dare troppo l'idea ai connazionali di mollare sulla sicurezza interna e sul prestigio internazionale degli Stati Uniti, cavalli di battaglia dell'attuale, controverso primo cittadino.



OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



**Avvocato Internazionalista
Paolo BUSCO**

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

La giurisdizione della Corte penale internazionale sul traffico di esseri umani

*Alcune considerazioni alla luce dei
recenti fenomeni migratori*

La scorsa estate, la Procuratrice della Corte Penale Internazionale, Fatou Bensouda, ha espresso la volontà di aprire un'indagine sul crimine della tratta di esseri umani in Libia. Parlando davanti al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ha indicato che migliaia di migranti in condizioni di vulnerabilità, fra i quali donne e bambini, sono detenuti in centri presenti su tutto il territorio libico e che, in questi centri, sono commessi crimini fra i più efferati, fra cui omicidi, torture e stupri.

Ha altresì fatto presente al Consiglio che la Libia è diventata un enorme *hub* per il traffico di esseri umani. Un mercato, per usare le parole crude della Procuratrice, nel quale trafficanti senza scrupoli si arricchiscono alle spalle di disperati che cercano la salvezza, o almeno una vita migliore, al di là del Mediterraneo.

La rotta mediterranea non è l'unica interessata dal fenomeno migratorio e dal suo tragico sfruttamento. La cosiddetta *rotta balcanica* costituiva e in parte ancora costituisce il corridoio privilegiato da chi scappava dall'atrocità della guerra siriana e dalle violenze delle Forze armate non statali in Iraq e Siria. Anche questi migranti sono caduti e cadono vittima di trafficanti senza scrupoli pronti ad approfittare della loro posizione di vulnerabilità per trarre guadagni e altri tipi di vantaggi.

Il desiderio della Procuratrice di avviare un'attività d'indagine sul crimine del traffico di persone è senza dubbio commendevole.

Ma quali sono le possibilità che questa iniziativa abbia effettivamente successo, e che la Corte inizi a occuparsi di chi si macchia di questo odioso crimine? Il punto fondamentale, di cui questo articolo brevemente si occupa è che, a differenza di quel che accade in una corte penale domestica, la giurisdizione della Corte Penale Internazionale è limitata a categorie specifiche di crimini ed è soggetta a condizioni ulteriori che limitano il potere repressivo e sanzionatorio della più importante istanza giudiziaria penale internazionale. La stessa Bensouda, nell'annunciare la sua intenzione al Consiglio di Sicurezza, ha specificato che la Corte "is carefully examining the feasibility of opening an investigation into migrant-related crimes in Libya". Nel gennaio 2018 il Vice Procuratore della Corte è tornato sul punto, indicando che la Corte ha intenzione di concentrarsi sui nuovi crimini commessi in Libia, riferendosi ai crimini commessi ai danni dei migranti, fra cui il crimine di tratta di esseri umani, ma che è ancora in corso una verifica di fattibilità rispetto all'esercizio della giurisdizione della Corte su queste fattispecie criminose.

Nelle pagine che seguono, affronto il problema indicando quali sono i requisiti per l'esercizio della giurisdizione della Corte, e se è verosimile considerarli integrati nel caso del crimine di traffico di esseri umani in Libia, Iraq e Siria.

L'Articolo 5 dello Statuto della Corte Penale internazionale definisce la giurisdizione *ratione materiae* della Corte, indicando che la competenza della Corte è limitata ai crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale. La Corte ha competenze, in particolare, per i crimini seguenti:

- a) genocidio;
- b) contro l'umanità;
- c) di guerra;
- d) di aggressione.

L'Articolo 12(a) e (b) definisce invece la giurisdizione *ratione personae* e *ratione territorii* della Corte. Affinché essa possa esercitare la sua giurisdizione è necessario che i crimini siano commessi sul territorio di uno Stato parte della Corte (a prescindere dalla nazionalità dell'autore del crimine), o da soggetti che abbiano la nazionalità di uno Stato parte (in questo caso, a prescindere dal luogo in cui sia commesso il crimine, e dunque anche nel territorio di uno Stato non parte dello Statuto). Di norma, dunque, nel caso in cui un cittadino di uno Stato non parte commetta un crimine nel territorio di uno Stato non parte (fra cui, ovviamente, lo Stato di cui è cittadino), la Corte non è nelle condizioni di esercitare la propria giurisdizione punitiva. In questi casi, comunque, resta una possibilità residuale di esercizio della giurisdizione da parte della Corte: quando la "situazione" di un Paese non membro dello Statuto della Corte sia a questa rife-

rita da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Ultima condizione per l'esercizio della giurisdizione della Corte è la complementarietà: la Corte è autorizzata a esercitare la sua giurisdizione solo quando le autorità statali non vogliono, o non possono, esercitare la giurisdizione domestica sulle condotte criminose. In altri termini, la giurisdizione della Corte ha natura residuale, ed entra in gioco solo a fronte del fallimento, colpevole o incolpevole, dell'attività sanzionatoria delle autorità statali. Non costituisce una condizione per l'esercizio della giurisdizione della Corte, ma è comunque parte della sua prassi operativa, la regola per cui solo coloro che sono "maggiormente responsabili" per determinate condotte diventano oggetto dell'attenzione della Corte. Questo criterio viene normalmente interpretato in modo formale, tenendo conto del rango che l'autore riveste nella gerarchia, civile o militare, dello Stato. Chi, pur responsabile di un crimine, non rientra fra coloro che possono dirsi "maggiormente responsabili", non resterà ovviamente impunito. Non sarà però di norma la Corte Penale Internazionale a esercitare su tali soggetti la sua giurisdizione. Questo approccio ha una ragione pratica, prima ancora che politica: la razionalizzazione delle risorse impone che la più alta istanza giudiziaria penale internazionale si occupi, prima di tutto, di chi ha un ruolo chiave nel perpetrare la condotta criminale.

Distillati questi principi generali sul funzionamento della Corte, si può ora passare ad applicarli al caso specifico del traffico di essere umani in Libia, e negli altri Paesi indicati, per rispondere alla domanda centrale di questo articolo: potremo mai vedere i trafficanti di esseri umani che operano in Libia, o in Siria, o in Iraq, a processo davanti alla Corte de l'Aja?

Prima di rispondere a questo interrogativo, è necessario chiarire un punto: chi sono i trafficanti di essere umani? Cosa si intende con questa espressione, che è divenuta di uso comune, ma che ha una sua specificità tecnico giuridica?

Con l'espressione "trafficanti di essere umani", si intendono essenzialmente due categorie di soggetti: in primo luogo, coloro che sono dediti al reclutamento, trasporto, trasferimento, all'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi.

La definizione di traffico di essere umani è tratta dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Protocollo di Palermo).

Trafficienti di esseri umani in senso comune sono poi anche coloro che facilitano l'attraversamento da parte dei migranti di rotte terrestri e marine per lasciare un Paese e giungere in un altro Paese. Gli scafisti, per esempio, sono tradizionalmente considerati trafficanti di esseri umani. Se così è dal punto di vista del linguaggio comune e della morale, la condotta dello scafista non corrisponde a quella tipica del reato di traffico di esseri umani. Piuttosto, a quello del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. La distinzione è presente nella stragrande maggioranza degli ordinamenti giuridici, fra cui l'Italia.

Ciò precisato, per rispondere alla domanda che è il tema centrale di questo articolo, se trafficanti di esseri umani possono essere chiamati a rispondere del loro crimine davanti alla Corte Penale Internazionale, si può partire dalla questione della giurisdizione *ratione territorii* e *ratione personae*.

La Libia non ha ratificato lo Statuto della Corte Penale Internazionale. Pertanto, a regola, crimini commessi sul territorio libico da individui di nazionalità di altri Paesi che ugualmente non sono parte dello Statuto, o da cittadini libici, non rientrerebbero nella giurisdizione della Corte. La situazione libica è però stata riferita alla giurisdizione obbligatoria della Corte dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con Risoluzione 1970/2011. In realtà, la Risoluzione ha riferito alla Corte una situazione ben specifica, vale a dire quella relativa ai crimini commessi nel 2011 dal regime del Colonnello Gheddafi nel tentativo di reprimere la rivolta che poi, di fatto, ha portato alla sua caduta e alla guerra civile. Nonostante la specificità del *referral*, la Corte ha interpretato la Risoluzione in maniera estensiva, ricomprendendovi anche condotte lontane nel tempo, e forse anche nella sostanza, a quelle sottoposte dal Consiglio alla sua attenzione. Non c'è bisogno di entrare nel merito dell'opportunità di questo approccio in questa sede. È sufficiente rilevare che la Corte ritiene di avere giurisdizione anche sulle condotte che attualmente avvengono in Libia.

Per quel che concerne la cosiddetta *rotta di migrazione balcanica*, e che interessa migranti provenienti dalla Siria, dall'Iraq e dall'Afghanistan, la situazione è la seguente. L'Afghanistan ha ratificato lo Statuto della Corte Penale Internazionale: pertanto, la Corte ha giurisdizione *ratione territorii* sui crimini commessi nel Paese. La Siria e l'Iraq, invece, non sono parte dello Statuto della Corte, né sono stati oggetto di un *referral* alla Corte da parte del Consiglio di Sicurezza. Tale *referral* non appare probabile, atteso il sostanziale blocco del Consiglio sulle

questioni siriana e irachena. Esistono due sole circostanze nelle quali la Corte potrebbe occuparsi dei crimini commessi in Iraq e in Siria o laddove i due Paesi decidessero di aderire allo Statuto della Corte, ovvero nel caso in cui i crimini commessi in Siria e Iraq siano commessi da cittadini di Stati parte della Corte.

In effetti, le cronache dimostrano che vi sono molti *foreign fighters* arruolati in Siria e in Iraq fra le file dell'Isis e che alcuni di questi provengono da Paesi europei che sono parte dello Statuto della Corte.

La possibilità che la Siria e l'Iraq, nel presente momento storico, aderiscano allo Statuto della Corte è estremamente remota. Quanto alla posizione dei *foreign fighters* in Siria e Iraq, va fatta una importante considerazione: i *foreign fighters* di norma non figurano fra i "maggiormente responsabili" per determinati crimini. I vertici delle organizzazioni non statali come l'ISIS restano saldamente locali e gli stranieri costituiscono per la maggior parte piccola manovalanza bellica. Data la politica della Corte di perseguire solo coloro che sono maggiormente responsabili, è difficile immaginare che la Corte possa perseguire stranieri per crimini commessi in Iraq o Siria. La prospettiva di perseguire crimini commessi a danno di migranti in Siria e Iraq è pressoché nulla. Data la risoluzione 1970/2011, sussistono invece le condizioni per l'esercizio di tale giurisdizione in Libia.

Sotto il profilo materiale, come detto, la Corte Penale Internazionale può esercitare la propria giurisdizione su determinate categorie di crimini: il crimine di genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità e il crimine di aggressione. Tralasciando il crimine di aggressione, sul quale la Corte, per particolari ragioni, non può ancora esercitare la sua giurisdizione e il crimine di genocidio, che non è immediatamente rilevante per quel che concerne la questione del traffico di esseri umani, è necessario confrontarsi con le due restanti categorie: crimini di guerra e crimini contro l'umanità. Talvolta, nel comune sentire, si ritiene che il crimine di guerra e il crimine contro l'umanità costituiscano fattispecie criminose autonome, corrispondenti ad altrettante condotte materiali: la condotta materiale del crimine di guerra, e la condotta materiale del crimine contro l'umanità. Questo intendimento non è però corretto. I crimini di guerra e i crimini contro l'umanità sono due categorie "contenitore", all'interno delle quali sono ascrivibili una pluralità di condotte materiali anche tipiche del crimine comune che vengono "elevate", per così dire, al crimine di guerra o al crimine contro l'umanità al ricorrere di talune condizioni. Nel caso del crimine di guerra, tali condizioni consistono nell'esistenza di uno scenario di conflitto bellico e, semplificando estremamente, nel fatto che la condotta in esame sia contraria ai dettami del diritto internazionale umanitario.

Per quel che concerne i crimini contro l'umanità, determinate condotte materiali sono qualificabili come tali quando, sempre semplificando, sono parte di un attacco esteso e sistematico nei confronti di una popolazione civile, compiuti in esecuzione di una specifica politica governativa.

Prendiamo il caso della condotta materiale della tortura, intesa come inflizione di dolore fisico o psicologico a un individuo di cui si ha il controllo, al fine di costringerlo a una confessione o come forma di punizione per un fatto commesso. Tale condotta materiale costituirà un crimine di guerra quando commessa ai danni di un prigioniero nel contesto di uno scenario bellico. È un crimine contro l'umanità quando sia parte di una condotta estesa e sistematica ai danni di una popolazione civile, perpetrata da organi governativi o che comunque hanno il controllo di un certo territorio. Ovviamente, il crimine di tortura può anche essere commesso al di fuori di un crimine di guerra o contro l'umanità. Immaginiamo il caso di un funzionario statale che, in tempo di pace, tortura una sola persona. In questo caso il crimine sarà ovviamente perseguibile, ma non sotto la rubrica del "crimine di guerra" o del "crimine contro l'umanità".

Ciò premesso, la domanda da porsi è la seguente: il traffico di esseri umani figura fra le condotte materiali che, a determinate condizioni, possono essere elevate a crimini di guerra o contro l'umanità, e dunque essere attratti alla giurisdizione della Corte? La risposta a questo interrogativo è semplice, ed è negativa. La condotta "traffico di essere umani", in quanto tale, non figura nello Statuto della Corte né fra le condotte che possono costituire un crimine di guerra, né fra quelle che possono costituire un crimine contro l'umanità. Ciò vale sia per il reato inteso in senso tecnico, sia per quel che riguarda il reato in senso atecnico, vale a dire per quel che concerne il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. In passato sono stati fatti tentativi di sussumere la fattispecie del traffico di essere umani e anche del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina entro i termini di crimini quali la riduzione in schiavitù, che rientrano a pieno titolo fra quelli sanzionati dallo Statuto della Corte Penale Internazionale e che, ricorrendo le condizioni su indicate, possono integrare gli estremi di un crimine di guerra o di un crimine contro l'umanità. Tutti questi tentativi sono però falliti. La realtà è che solo una modifica formale dello Statuto della Corte, da adottarsi in sede di assemblea degli Stati parte, potrebbe portare la condotta materiale del traffico di esseri umani entro l'alveo della giurisdizione *ratione materiae* della Corte. Fino ad allora, la "condotta nuda" del traffico di esseri umani, sia nella accezione tecnica sia in quella atecnica, non potrà essere oggetto di attività investigativa e repressiva della Corte. Lo scafista libico, per il solo fatto di aver agevolato il trasporto di persona da una costa all'altra del Mediterraneo, non potrà

essere imputato a l'Aja. Parimenti, e a tacer d'ogni altra considerazione sulla giurisdizione *ratione personae* e *territori*, non potrà esserlo, per questo solo fatto, il trafficante che recluta minori intercettati lungo la rotta balcanica per costringerli alla prostituzione e procurarsi in questo quadro un guadagno.

Dunque, l'iniziativa della Corte Penale Internazionale nel senso della sanzione dei trafficanti di migranti è destinata al fallimento? Non necessariamente.

Fortunatamente, pur a fronte della esposta rigidità tecnico formale rispetto al crimine del traffico di esseri umani in quanto tale, lo Statuto della Corte consente margini di flessibilità che consentono di assicurare alla giustizia internazionale molti di coloro che sono coinvolti a vario titolo in questo crimine.

In primo luogo, la rigida separazione concettuale fra fattispecie criminose in punto di diritto non rispecchia spesso la realtà fattuale degli eventi. Purtroppo, il trafficante d'uomini non si limita spesso alla commissione del solo crimine tecnico giuridico del traffico. Al contrario, si macchia di una pluralità di crimini che a vario titolo risultano a esso collegati. La riduzione in schiavitù, per esempio, costituisce spesso un prodromo rispetto al traffico di esseri umani. Parimenti, chi è venduto sul mercato della prostituzione e dello sfruttamento, spesso ha subito dal suo aguzzino anche torture, trattamenti inumani e degradanti, violenze. Molte di queste condotte rientrano, come detto, fra quelle sanzionabili dalla Corte.

Nell'ipotesi dunque in cui le condotte prodromiche o associate al crimine di traffico di esseri umani integrino le condizioni richieste, chi le commette potrà essere processato dalla Corte per tali comportamenti. Immaginiamo il caso del trafficante che mantiene in condizioni di schiavitù bambini e donne rapiti su larga scala, a seguito di un piano sistematico, e con il sostegno delle autorità che controllano determinati territori. Quella condotta sarà senza dubbio perseguibile come crimine contro l'umanità e il suo autore, non per il traffico di essere umani in quanto tale, ma per tutte le condotte precedenti e associate, potrà essere processato a l'Aja.

C'è poi da rilevare come, oltre al crimine specifico della tratta di esseri umani, vi sono crimini che sono alla base del fenomeno migratorio che rientrano a pieno titolo fra quelli sanzionati dallo Statuto della Corte. Fra questi anche crimini caratterizzati dallo spostamento di masse di persone da un territorio all'altro. Ovviamente, tutti i crimini sanzionati nello statuto della Corte Penale Internazionale hanno il potenziale di determinare migrazioni di massa, soprattutto quando sono commessi a livello di crimini contro l'umanità. Per esempio, gli stupri di massa delle donne Yazide in Iraq da parte dei miliziani dell'ISIS hanno comportato la fuga dai territori reclamati dal Califfato delle vittime.

Ma alcuni crimini hanno un *quid pluris*, sotto questo profilo: sono crimini nei quali l'abbandono in massa del territorio, che è alla base del fenomeno migratorio, non è una conseguenza indiretta del crimine, ma al contrario è la condotta tipica, diretta e caratterizzante del crimine stesso.

Uno di questi reati è costituito dalla *deportation or forcible transfer of population* ed è disciplinato dall'Articolo 7(1)(d) come crimine contro l'umanità. La condotta materiale consiste nel deportare o trasferire forzatamente, al di fuori dei casi autorizzati dal diritto internazionale, una o più persone verso un altro Stato o un altro luogo, a seguito di un'espulsione o un altro atto di coercizione. L'avverbio "forzosamente" non disciplina solamente condizioni di coercizione fisica, ma anche quella psicologica.

In definitiva, sarà difficile, se non impossibile, che la Corte Penale Internazionale possa esercitare la sua giurisdizione sulla condotta del traffico di persone, in quanto tale. Nella realtà dei fatti, però, la Corte possiede gli strumenti per sanzionare la condotta di chi è coinvolto nel traffico di persone, data la molteplicità di condotte criminose, molte delle quali a pieno titolo ricomprese nello Statuto di Roma, di cui si macchiano tali individui. Allo stesso tempo, la Corte possiede gli strumenti per esercitare la propria giurisdizione sulle condotte collegate e anche prodromiche al fenomeno migratorio.

C'è da sperare che li utilizzi.



OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



**Professoressa
Anna Lucia VALVO**

Professore Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università "Kore" di Enna

Misure di prevenzione personali

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2017^()*

Summum ius, summa iniuria, queste sono le prime parole che vengono in mente alla lettura della sentenza pronunciata dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha visto la condanna dell'Italia per violazione della libertà di circolazione (art. 2, Prot. 4 alla Convenzione) in relazione alla imposizione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza *ex* art. 6 D.Lgs. 159/2011 (già art. 3 legge n. 1423/1956).

Molto brevemente in fatto: su istanza della Procura della Repubblica di Bari nell'aprile 2008 il Signor Angelo De Tommaso era stato sottoposto alla misura preventiva della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno per due anni nel Comune di residenza.

In particolare, la Procura motivava la sua richiesta in base alle precedenti condanne del ricorrente per spaccio di sostanze stupefacenti, evasione e detenzione illegale di armi, alle sue frequentazioni di malavitosi e sul presupposto che il ricorrente, già sottoposto ad "avviso" da parte della polizia, aveva persistito nella condotta criminale.

A sua volta, il provvedimento del Tribunale (di Bari) si basava su una prognosi di pericolosità sociale avendo esso dichiarato che il De Tommaso era abitualmente dedito a traffici delittuosi, che viveva con i proventi di attività delittuose e aveva frequentazioni malavitose.

In sede di appello la misura veniva revocata dalla Corte di Appello di Bari⁽¹⁾

(*) Ricorso n. 43395/09 - Causa De Tommaso c. Italia.

(1) Con provvedimento del 28 gennaio 2009 notificato al ricorrente in data 4 febbraio 2009.

sul presupposto della assenza di attualità della pericolosità sociale in capo al ricorrente e sulla base di un caso di omonimia che aveva tratto in inganno il Tribunale (in effetti, il ricorrente, nelle sue memorie difensive aveva evidenziato come nella richiesta del Procuratore vi fosse un errore di identità e che le asserite violazioni degli obblighi di sorveglianza speciale riguardassero una persona che aveva il suo stesso nome e cognome ma che era nata nel 1973).

Nel luglio 2009 il Signor Angelo De Tommaso proponeva ricorso a Strasburgo per violazione degli artt. 5, 6 e 13 della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950, e dell'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione.

Quanto all'art. 5 della CEDU, la Corte di Strasburgo ha ritenuto insussistente la violazione stante la inequivalenza fra l'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza e la privazione della libertà personale sottolineando come il ricorrente fosse rimasto libero di lasciare la propria abitazione durante le ore diurne e di mantenere relazioni con il mondo esterno (parr. 79-91).

Quanto all'art. 13, la Corte ha parimenti ritenuto la insussistenza della violazione.

Quanto all'art. 6, par. 1, la Corte di Strasburgo ha accolto la doglianza sul presupposto della assenza di pubblicità delle udienze che, al contrario, erano state celebrate in camera di consiglio e questo nonostante la Corte Costituzionale italiana si sia già pronunciata in merito alla incostituzionalità delle disposizioni normative che non prevedano la pubblicità delle udienze relative all'applicazione (o meno) di misure di prevenzione⁽²⁾.

La Corte riteneva meritevole di accoglimento la doglianza relativa alla violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione ed è questo il punto che merita maggior attenzione e approfondita analisi anche per dar contezza di quanto affermato nell'*incipit* del presente commento.

Preliminarmente si ricorda che le misure di prevenzione non sono oggetto di previsione di rango costituzionale e, sotto tale specifico profilo, si ricorda che nonostante i richiami della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, il legislatore italiano non ha espressamente previsto che le dette misure debbano trovare una specifica corrispondenza con il principio di tassatività prescritto dagli artt. 13, 16 e 25, comma 3, Cost.⁽³⁾.

(2) In merito all'art. 6, par. 1, il Governo italiano ha presentato una nota contenente una proposta di composizione amichevole riconoscendo la violazione dell'art. 6, par.1, della Convenzione in ragione del carattere non pubblico delle udienze, offrendo di versare un determinato importo a titolo di spese relative a questa parte del ricorso e chiedendo, altresì, la cancellazione del ricorso dal ruolo.

(3) In tal senso si veda F. BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *PENALECONTEMPORANEO.IT*, 2018.

In proposito, si ricorda che la genericità e la vaghezza che caratterizzavano la legge n. 1423/1956 sono state in buona misura eliminate dal D.Lgs. n. 159/2011⁽⁴⁾ (cosiddetto *codice antimafia*) che ha colmato il “deficit di tassatività” che caratterizzava la precedente legge in materia di “Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità”.

Non è tuttavia di tali argomentazioni che ci si intende prevalere al fine di stigmatizzare le conclusioni (e le motivazioni) cui è pervenuta la Corte di Strasburgo nella sentenza in commento che ha censurato la normativa italiana in materia di misure di prevenzione in quanto violativa dell’art. 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU⁽⁵⁾ che tutela il diritto alla libertà di circolazione⁽⁶⁾.

La giurisprudenza di Strasburgo ha più volte ribadito che le limitazioni ai diritti previsti dalla Convenzione devono non solo essere direttamente riferibili ad una previsione di legge ma occorre anche che la legge sia accessibile per l’interessato e sia tale da consentirgli di prevedere la restrizione del diritto come conseguenza della propria condotta⁽⁷⁾. Nel caso in oggetto la Corte di Strasburgo ha ritenuto sussistente sia la legge (n. 1423/1956) che la sua accessibilità non ravvisando, tuttavia, il criterio della prevedibilità delle conseguenze della condotta del sottoposto alla misura di prevenzione ritenendo, per ciò stesso, che la legge italiana in materia, a causa della sua genericità e vaghezza, sia incompatibile con i criteri di garanzia richiesti dalla cedu.

(4) Modificato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161.

(5) Art. 2, Protocollo n. 4 alla cedu: “1. Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierne liberamente la sua residenza. 2. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo. 3. L’esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell’ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui. 4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall’interesse pubblico in una società democratica”.

(6) In merito al citato art. 2, occorre preliminarmente fare un fugace cenno alla Direttiva 2004/38/ce relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e delle loro famiglie di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. La Direttiva in questione prevede espressamente la possibilità di limitare il diritto di circolazione nella misura in cui all’art. 27 (Art. 20 del D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) prevede che gli Stati possano limitare la detta libertà di circolazione oltre che quella di soggiorno per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o salute pubblica. L’espulsione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza deve rispettare il principio di proporzionalità e basarsi esclusivamente sul comportamento personale del soggetto interessato nei riguardi del quale essa è adottata e che deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società.

(7) Cfr. F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in DIRITTOPENALECONTEMPORANEO.IT, marzo 2017.

Le critiche della Grande Camera della Corte di Strasburgo si sono concentrate sulla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (in particolare la sentenza n. 177/1980) la quale, pur avendo dichiarato la illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 13 e 25, comma 3, Cost. della legge n. 1423/1956 in quanto ritenuta eccessivamente vaga e generica nella parte relativa all'individuazione dei soggetti da sottoporre alla misura⁽⁸⁾, non avrebbe chiaramente "identificato gli elementi fattuali né le specifiche tipologie di condotta che devono essere prese in considerazione per valutare la pericolosità sociale dall'individuo" (cioè il presupposto fondamentale per l'applicazione della misura di prevenzione) e ha ritenuto che la legge in questione "non contenga previsioni sufficientemente dettagliate su che tipo di condotta sia da considerare espressiva di pericolosità sociale"⁽⁹⁾.

La Corte europea ha stigmatizzato anche la estrema indeterminatezza e vaghezza di alcune delle prescrizioni imposte al sottoposto alla misura, con particolare riguardo al "vivere onestamente" e "rispettare le leggi"⁽¹⁰⁾. Espressioni, a parere della Corte, inidonee a chiarire all'interessato il tipo di condotta da tenere.

Con la sentenza in commento, la Corte europea ha nondimeno ritenuto il deficit di tassatività dell'art. 1 del citato D.Lgs. n. 159 del 2011 (cosiddetto *codice antimafia*) sul presupposto che esso non sia "formulato con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione" (par. 117).

- (8) Sullo stesso solco si è posta in seguito anche la Corte di Cassazione che ha nella sentenza Scagliarini (Sez. I, 24 marzo 2015, n. 31209), si è espressa nel senso che "trattandosi di applicare in via giurisdizionale misure tese a delimitare la fruibilità di diritti della persona costituzionalmente garantiti, o ad incidere pesantemente e in via definitiva sul diritto di proprietà [...], le misure di prevenzione, pur se sprovviste di natura sanzionatoria in senso stretto, [...] rientrano in una accezione lata di provvedimenti con portata afflittiva (in chiave preventiva), il che impone di ritenere applicabile il generale principio di tassatività e determinatezza della descrizione normativa dei comportamenti presi in considerazione". Si vedano anche le più recenti Cass., Sez. I, 14 giugno 2017, n. 54119 (Sottile); Cass., Sez. II, 19 gennaio 2018, n. 11846 (Carnovale).
- (9) La Corte ha ritenuto, in particolare, che le fattispecie di pericolosità di cui alla legge italiana, "non indicano con sufficiente chiarezza lo scopo e le modalità di esercizio dell'amplissima discrezionalità conferita alle corti nazionali" e "non sono formulate con precisione sufficiente a garantire al singolo tutela contro interferenze arbitrarie e a consentirgli di prevedere in maniera sufficientemente certa l'imposizione di misure di prevenzione" (§ 118).
- (10) In proposito la Corte costituzionale italiana (sentenza n. 232/2010) aveva ritenuto infondata la questione di illegittimità costituzionale della disposizione in questione, oggi presente nell'art. 75 del codice antimafia che sanziona penalmente l'inosservanza di tutti gli obblighi relativi alla sorveglianza speciale, ivi compresi quelli di vivere onestamente, di rispettare le leggi e non dare adito a sospetti.

In proposito, tuttavia, si rende necessario specificare che la Corte di Cassazione italiana, nella sentenza *Bosco*⁽¹¹⁾, ha ritenuto “manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettere a) e b), del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, per violazione dell’art. 117 Cost. in rapporto all’art. 7 CEDU e all’art. 1 del Protocollo 1, alla luce dei principi contenuti nella sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, in quanto, alla stregua dell’interpretazione della disciplina relativa alle misure di prevenzione emergente dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, l’iscrizione del proposto in una categoria criminologica tipizzata può aver luogo sulla base, non già di meri sospetti, bensì esclusivamente di un giudizio di fatto che ricostruisca le condotte materiali del medesimo, onde successivamente valutarle ai fini della verifica della sua pericolosità sociale, con la conseguenza che la legge interna non incorre in alcun difetto di chiarezza, determinatezza, precisione e prevedibilità degli esiti applicativi, integrante un vizio di qualità avente rilievo convenzionale”⁽¹²⁾.

Non volendosi attardare oltre sulla giurisprudenza italiana ed europea in materia di misure di prevenzione, per dar contezza di quanto sostenuto nell’incipit del presente commento (*Summum ius, summa iniuria*), occorre sottolineare che la sentenza “*De Tommaso*” è stata resa nonostante la misura di prevenzione del Tribunale di Bari fosse stata successivamente annullata dalla Corte di Appello di Bari. La Corte di Strasburgo, dunque, si è sostanzialmente pronunciata, censurando la legge italiana in materia di misure di prevenzione, su un provvedimento annullato (e dunque non più esistente nel momento in cui veniva adita) andando oltre le sue competenze e in violazione di quanto prescritto dalla Convenzione di Roma del 4 novembre 1950.

La Convenzione, infatti, al suo art. 35, fra le condizioni per la ricevibilità del ricorso prescrive, fra l’altro, il previo esaurimento dei mezzi di ricorso interno e la necessità che “il ricorrente non [abbia] subito alcun pregiudizio importante, salvo che il rispetto dei diritti dell’uomo garantiti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli esiga un esame del ricorso nel merito e a condizione di non rigettare per questo motivo alcun caso che non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno” (art. 35, comma 3, lett. b).

Quanto al previo esaurimento dei mezzi di ricorso interno, è appena il caso di rilevare che i detti mezzi erano stati esauriti per la semplice constatazione della impossibilità di ricorrere in Cassazione in ragione dell’avvenuto annullamento del provvedimento da parte della Corte di Appello.

(11) Cass., Sez. I, 15 giugno 2017, n. 349.

(12) Cfr. F. BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione*, cit., pag. 6.

E già la circostanza dell'annullamento, come detto, avrebbe dovuto indurre la Corte a dichiarare irricevibile il ricorso per cessazione della materia del contendere sotto il profilo dell'esser venuto meno l'interesse e dunque la legittimazione processuale attiva del ricorrente.

Quanto alla lett. b) del comma 3 dell'art. 35, appare evidente, da un canto, che il ricorrente non aveva subito alcun pregiudizio importante e, d'altro canto (e soprattutto) che il caso "era stato debitamente esaminato da un Tribunale interno" (la Corte di Appello di Bari) ed era stato esaminato così bene che, proprio alla luce di quelle garanzie imposte dalla cedu a sostegno dei diritti in essa contenuti, il "Tribunale interno" aveva proceduto all'annullamento del provvedimento impositivo della misura di prevenzione.

A tacer d'altro, inoltre, la Corte di Strasburgo ha inopinatamente ritenuto di pronunciarsi oltre quanto richiesto dal ricorrente, rilevando il ritardo della Corte di Appello nella pronuncia e nella notifica all'interessato del provvedimento di annullamento della misura di prevenzione.

Tuttavia, quel che maggiormente stupisce è che nessuno ha eccepito la irricevibilità del ricorso in relazione, in particolar modo, al citato art. 35, comma 3, lett. b), cedu, e la tendenza ad aderire sempre alle pronunce della Corte di Strasburgo ritenuta, a torto, maggiormente in grado di garantire diritti e libertà fondamentali della persona umana di quanto non sia in grado di fare la nostra Corte di Cassazione.





**Dottor
Jacopo ARRIGONI**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico
nell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Integrazione del settore della difesa europea *Il Fondo per la difesa e la PESCO^(*)*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il problema: la frammentazione. - 3. Il Fondo europeo per la difesa. - 4. La Cooperazione strutturata permanente. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Durante il processo di integrazione europea è spesso accaduto che attorno a un nucleo solido e attrattivo di proposte si è sviluppato un tessuto di politiche, norme e buone pratiche che hanno permesso all'Unione europea di diventare l'Organizzazione internazionale più evoluta e efficiente a livello globale. Ad esempio, dalla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA - 1951), passando per il Mercato comune, si è arrivati a creare l'Unione Economica e Monetaria e la moneta unica, l'euro. Oppure dal Trattato di Schengen (1985) si è giunti alla realizzazione di uno Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, vale a dire a un gruppo di ventisei Paesi senza frontiere interne. Alla base del processo di integrazione europea vi è il pensiero funzionalista di Jean Monnet e Robert Schuman: l'unione si crea per mezzo di "piccoli passi", vale a dire integrando settori specifici e fortemente caratterizzati attraverso un cosiddetto *sector by sector approach*. Tale approccio resta valido più che mai oggi e si innesca quando esiste la convinzione, vera o presunta, che per gli Stati europei unirsi sia più vantaggioso che agire per conto proprio.

Al centro di un rinnovato interesse politico e giuridico, oggi, vi è la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)⁽¹⁾.

(*) Fondo Europeo per la Difesa e la Cooperazione strutturata permanente.

(1) Disciplinata dagli articoli da 42 a 46 TUE.

Più o meno parallelamente, infatti, l'UE ha portato, e sta portando, avanti l'approvazione di due atti di grande importanza: il Regolamento che istituisce il Fondo europeo per la difesa⁽²⁾ e l'istituzione di una Cooperazione Strutturata Permanente⁽³⁾ ex art. 42.6 TUE. I due atti prevedono già dei meccanismi di collegamento che, se rafforzati e corretti nei loro aspetti più lacunosi, potrebbero dar vita, a “piccoli passi”, a un livello di integrazione europea in materia di difesa del tutto impensabile fino a pochi anni fa.

Nel corso del presente lavoro si delinearanno innanzitutto i principali problemi che il settore europeo della difesa è chiamato a fronteggiare, sottolineando quali vantaggi deriverebbero da una maggiore integrazione. Successivamente si prenderanno in esame i due strumenti giuridici sopra menzionati, descrivendone le principali caratteristiche, i punti di forza e le lacune esistenti. Infine, si concluderà inquadrando i principali ostacoli da affrontare e rimuovere per realizzare il processo di integrazione del settore della difesa europeo.

2. Il problema: la frammentazione

In un documento del 2017⁽⁴⁾ la Commissione europea ha elencato una serie di dati che fotografano l'alto livello di frammentazione che caratterizza il settore della difesa europeo. Ad esempio, nell'Unione europea esistono diciannove tipologie diverse di aerei da combattimento e trentasette tipologie di veicoli blindati, in confronto alle undici tipologie di aerei e alle nove tipologie di veicoli in dotazione all'esercito degli Stati Uniti d'America, *benchmark* per eccellenza.

Anche nella relazione che accompagna la Proposta di Regolamento per il Fondo del 2018 viene riconosciuto che “il settore è in larga misura frammentato lungo i confini nazionali, con duplicazioni considerevoli e conseguenti inefficienze in termini di realizzazione di economie di scala e di apprendimento”.

La Commissione⁽⁵⁾ ha stimato che la mancanza di cooperazione tra gli Stati membri nel settore della difesa e della sicurezza costi tra venticinque e cento miliardi di euro all'anno.

(2) La proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio realizzata dalla Commissione è COD 2018/0254.

(3) Si veda la Decisione PESC 2017/2315 del Consiglio.

(4) *Defending Europe, The case of a grater EU cooperation on security and defence.*

(5) Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_it.htm.

I motivi sono prevalentemente legati al concetto di economia di scala. Difatti, lavorare a numerosi prototipi diversi tra loro distoglie risorse finanziarie, fisiche e umane da una ricerca e uno sviluppo più orientati e efficienti. Di conseguenza, se non si concentrano le risorse su ambiti strategici e ben definiti, non si sfruttano a pieno i consistenti benefici che gli investimenti nel settore difesa apportano alla produttività dei fattori, tanto lavoro quanto capitale.

A tal proposito, è utile ricordare che sono stati condotti numerosi studi empirici e econometrici sull'impatto alle variabili macroeconomiche della spesa nel settore difesa e i risultati, in alcuni casi, sono sorprendenti. Ad esempio, secondo Prometeia⁽⁶⁾, in Italia per ogni euro di valore aggiunto nel settore della difesa, vengono generati ulteriori 1,7 euro nel sistema economico e per ogni occupato nell'industria della difesa sono necessari altri 2,4 posti di lavoro nella filiera e nell'indotto⁽⁷⁾.

Spostandosi su un'ottica di più lungo periodo, da uno studio del 2016 di Moretti, Steinwender e Van Reenen⁽⁸⁾ emerge che “in media un dollaro di fondi pubblici addizionali per ricerca e sviluppo (R&S) si traduce tra 2,4 e 5,9 dollari di extra R&S finanziati dal settore privato” e che “un aumento dell'1% del rapporto (R&S nella difesa/PIL) porta a un incremento della crescita della produttività totale dei fattori dello 0,05%”.

Ciò accade perché il sostegno pubblico all'industria europea, anziché spiazzare gli investimenti, crea l'incentivo alla nascita di veri e propri distretti industriali, che sviluppano anche tecnologie *dual use*, che a loro volta danno vita a altrettanti effetti *spillover* e buone pratiche. Soprattutto, sempre secondo Moretti *et al*tri, è importante sottolineare che un aumento nel rapporto R&S/PIL in un paese genera un aumento fino a otto volte più grande del tasso di crescita della produttività totale dei fattori dei Paesi limitrofi se essi sono tecnologicamente vicini, come accade nell'UE. Per questi motivi, risulta particolarmente strategico pensare di diminuire la frammentazione delle industrie della difesa europee, di instaurare meccanismi di investimento in ricerca e sviluppo e di acquisizione a livello europeo e di destinare una quantità di risorse finanziarie adeguata a tale politica. La frammentazione ha conseguenze di rilievo anche a valle della filiera produttiva, moltiplicando le modalità di approvvigionamento, rifornimento, riparazione dei mezzi, e creando quindi spreco di risorse.

(6) Società italiana di consulenza, sviluppo *software* e ricerca economica per banche, assicurazioni e imprese, fondata nel 1974, con sede a Bologna e Milano.

(7) Andrea TRUPPO, Lorenzo PECCHI, Gustavo PIGA, *Difendere l'Europa (Italian Edition)*. Chiarelettere, 2017.

(8) Enrico MORETTI, Claudia STEINWENDER, John Van REENEN, *The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and Spillovers*, Mimeo, luglio 2016.

Con filiere produttive più orizzontali che verticali, si limita la specializzazione delle aziende leader nel settore della difesa, si distraggono risorse da distretti e settori produttivi strategici dei Paesi membri e, di conseguenza, diminuisce anche la capacità di essere competitivi sui mercati internazionali. Oltretutto, circa l'ottanta per cento dei contratti di acquisizione e più del novanta per cento dei fondi destinati alla ricerca e sviluppo nel settore difesa sono assegnati a livello nazionale. L'Italia produce e acquista beni e servizi militari in Italia, la Francia in Francia, e così via. Le economie della difesa sono, a oggi, economie nazionali, disomogenee e non integrate. La Commissione ha riassunto tutto ciò constatando che, "malgrado che l'aumento dei costi vada di pari passo con la stagnazione o la contrazione dei bilanci della difesa, la pianificazione, la spesa per le attività di R&S come pure l'acquisto e la manutenzione dei materiali continuano ad essere gestiti in larga misura a livello di singoli Stati membri, fra i quali la cooperazione è estremamente limitata. L'attuale situazione non è sostenibile e lo sviluppo di un ampio sistema di difesa di prossima generazione è sempre più fuori della portata dei singoli Stati membri"⁽⁹⁾.

3. Il Fondo europeo per la difesa

Con l'obiettivo di affrontare il problema della frammentazione dell'industria della difesa europea e di rafforzare il meccanismo di gestione dei processi decisionali in ambito di PSDC, l'Unione europea, a partire dal 2016, ha rimesso il tema della difesa al centro della propria agenda politica, con un attivismo a cui non si assisteva dai tempi della discussione sulla Comunità Europea di Difesa, vale a dire dai primi anni Cinquanta del secolo scorso. Due sono gli strumenti giuridici che si sono consolidati: Il Fondo Europeo per la Difesa e la Cooperazione strutturata permanente (PESCO) in materia di sicurezza e di difesa. Si affronteranno separatamente, ma tenendo sempre ben salda l'idea che si debbano utilizzare alcune specifiche norme che i due atti già contengono per rafforzare i collegamenti e la complementarità tra i medesimi.

Il Fondo⁽¹⁰⁾ trova la sua base giuridica negli articoli 173, 182, 183 e 188 del Trattato sul Funzionamento sull'Unione Europea (TFUE).

(9) Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo del 2018.

(10) Si prende qui in esame la Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa del 2018 (COD 2018/0254), vale a dire la bozza di regolamento più recente che si ha a disposizione, già frutto di negoziato tra Commissione, Parlamento e Consiglio rispetto alla prima versione del 2017 (COD 2017/0125). Si metteranno in luce nel corso della trattazione, e ai fini degli argomenti esposti nella stessa, alcune differenze tra le due versioni.

Si tratta quindi di un atto volto a supportare la competitività dell'industria dell'Unione, con una particolare attenzione alle Piccole e Medie Imprese (PMI) e alle imprese a media capitalizzazione⁽¹¹⁾, favorendo “un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico”⁽¹²⁾, attraverso l'attuazione di un “programma quadro pluriennale”⁽¹³⁾. La Commissione ha scelto lo strumento giuridico del Regolamento, dal momento che “con le sue disposizioni di legge direttamente applicabili, [il Regolamento] può fornire il grado di uniformità necessario per l'istituzione e il funzionamento di un programma di finanziamento dell'Unione inteso a sostenere un settore industriale in tutta l'Europa”⁽¹⁴⁾.

L'obiettivo del Fondo (art. 3 della Proposta di Regolamento) è di promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione dell'industria europea della difesa, sostenendo azioni di collaborazione e la cooperazione transfrontaliera tra soggetti giuridici in tutta l'Unione. Tale sostegno viene indirizzato tanto su progetti di ricerca che su progetti di sviluppo. Infatti, dei 13 milioni di euro di dotazione finanziaria previsti per il periodo 2021-2027, 4,1 milioni sono assegnati per finanziare le azioni di ricerca e 8,9 per le azioni di sviluppo (art. 4), erogabili attraverso tutte le forme previste dal Regolamento finanziario⁽¹⁵⁾, vale a dire sovvenzioni, premi e appalti o forme di finanziamento miste (art. 8). I soggetti ammissibili sono tutte le industrie⁽¹⁶⁾ stabilite in un Paese dell'Unione o associato (art. 10) che propongano attività volte genericamente a creare, sostenere e migliorare nuove conoscenze e tecnologie nel settore della difesa (art. 11.3).

(11) Vedi art. 14.3 lett. b) e c) della Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo.

(12) Art. 173.1 TFUE.

(13) Art. 182 e 183 TFUE.

(14) Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo, pag. 6.

(15) Reg. UE, EURATOM 966/2012.

(16) Si noti che nella Proposta di Regolamento del 2018, rispetto a quella del 2017, vi è stato un allargamento dei soggetti idonei a ricevere i finanziamenti del Fondo, dal momento che mentre nella prima versione i soggetti ammissibili erano le imprese stabilite nell'Unione, delle quali gli Stati membri e/o i cittadini degli Stati membri detenevano oltre il cinquanta per cento e sulle quali esercitano un controllo effettivo diretto o indiretto, nella seconda versione si parla genericamente di richiedenti, o loro subappaltatori, stabiliti nell'Unione o in un Paese associato. Di conseguenza, non solo si è allargata la platea dei possibili beneficiari anche ai Paesi associati all'UE, ma soprattutto si è aperto alla partecipazione di aziende stabilite nell'UE ma controllate da capitali extracomunitari. A titolo esemplificativo, se non fosse stato modificato il dettato normativo sui soggetti ammissibili, non avrebbero potuto partecipare imprese italiane fortemente integrate nel comparto produttivo della difesa come *Avio Aero*, *business* della statunitense *Ge Aviation* che conta nell'UE circa dodicimila dipendenti (4.200 dei quali in Italia), e *Piaggio Aerospace*, azienda di Villanova d'Albenga (SV) controllata da un fondo degli Emirati Arabi che impiega oltre 1.200 persone.

Ai fini del presente lavoro, vale la pena soffermare l'attenzione su due specifici aspetti della proposta di regolamento:

- il primo: l'azione di domanda di finanziamenti del Fondo deve essere "intrapresa da almeno tre soggetti giuridici cooperanti, stabiliti in almeno tre diversi Stati membri e/o paesi associati"⁽¹⁷⁾;

- il secondo: "un'azione sviluppata nel quadro della cooperazione strutturata permanente, quale istituita dalla decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, può beneficiare di un tasso di finanziamento aumentato di ulteriori dieci punti percentuali"⁽¹⁸⁾.

L'effetto combinato di queste due norme costituisce il quadro di riferimento all'interno del quale potrà operare il Consiglio PESCO al fine di governare in forma cooperativa il processo di presentazione al Fondo di richieste di finanziamento di progetti di ricerca, sviluppo e acquisizione. Difatti, l'accordo politico in sede di Consiglio tra i rappresentanti dei governi dei Paesi nei quali operano le maggiori industrie della difesa europee (si pensi, ad esempio, all'italiana Leonardo, alla francese *Thales* o all'*Airbus Group*, nato dalla fusione di un'azienda tedesca, una francese e una spagnola) costituirebbe il percorso più indicato ad aumentare il livello di integrazione dell'industria della difesa europea. Inoltre, dal momento che, come sottolineato, la frammentazione dei mercati nazionali per via della presenza di un acquirente unico è uno dei maggiori motivi di inefficienza del settore europeo della difesa, risulta fondamentale porre l'accento sul fatto che il consorzio di aziende che richiede fondi deve dimostrare, con riguardo alle azioni di sviluppo delle tecnologie, che almeno due Stati membri e/o paesi associati intendono acquistare il prodotto finale o utilizzare la tecnologia in maniera coordinata, anche tramite appalti congiunti⁽¹⁹⁾.

A maggior ragione, quindi, l'intesa politica in sede di Consiglio PESCO risulta essenziale. Ed è quindi da valutare positivamente anche la maggiore attenzione posta sul requisito dell'acquisizione che caratterizza la Proposta di Regolamento del 2018 rispetto a quella del 2017, dato che nella versione più recente compare, tra gli ulteriori criteri di attribuzione, la "possibilità di creare sinergie nei processi di acquisizione"⁽²⁰⁾.

Quanto finora analizzato trova però un limite nel basso ammontare di risorse attraverso cui il bilancio dell'Unione coprirebbe i finanziamenti del Fondo. Tredici miliardi totali, spalmati nel corso di un settennato (2021-2027),

(17) Art. 11.4 della Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo.

(18) *Ibid.*, art. 14.3 lett. a).

(19) *Ibid.*, art. 23.3 lett. a).

(20) *Ibid.* art. 24.

e distribuiti sulle industrie di tutti i ventisette Stati membri dell'Unione e i Paesi associati (tre Stati)⁽²¹⁾, fa sì che la potenziale platea di beneficiari sia ben più ampia dell'ammontare di risorse a disposizione, col risultato, nella migliore delle ipotesi, di non riuscire a finanziare la maggior parte dei progetti presentati, nella peggiore di frammentare le risorse su una moltitudine di destinatari. Per rendere l'idea, secondo i dati forniti dal SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) gli Stati Uniti spendono in valore assoluto circa seicento miliardi di dollari l'anno per la difesa, vale a dire più o meno il tre per cento del PIL. Di questi, circa un terzo vengono destinati alla ricerca e sviluppo. Nell'UE, con ventisette Stati, si spendono poco più di duecento miliardi di dollari l'anno, cioè, in media, poco più dell'uno per cento del PIL dei Paesi membri. Soprattutto, in Europa si destina meno del venti per cento dei fondi alla ricerca e allo sviluppo, mentre circa la metà degli stanziamenti serve a coprire i costi di personale. Nel fondo si hanno appena tredici miliardi, in sette anni: la sproporzione rispetto a questi numeri è evidente.

Tali difficoltà sono emerse fin dalle prime fasi di implementazione del Fondo⁽²²⁾ e nella Proposta di Regolamento del 2018 sono stati inseriti due interessanti elementi di novità. Primo, la possibilità che l'UE sostenga gli appalti pre-commerciali attraverso l'attribuzione di una sovvenzione alle amministrazioni aggiudicatrici/agli enti aggiudicatori che acquistano congiuntamente servizi di ricerca e sviluppo nel settore della difesa o coordinano le proprie procedure di appalto⁽²³⁾. Secondo, che le operazioni di finanziamento misto, a cui quindi possono partecipare il Fondo, gli enti pubblici (gli Stati) e i privati, siano gestite nell'ambito delle garanzie di bilancio fornite dal Fondo InvestEU⁽²⁴⁾.

Il Fondo *InvestEU*, ancora in fase di approvazione, nasce con l'obiettivo di proseguire la positiva esperienza del Fondo europeo per gli investimenti strategici (il cosiddetto piano *Juncker*) mobilitando investimenti pubblici e privati nell'UE a partire da una garanzia di trentotto miliardi fornita attraverso il bilancio dell'UE⁽²⁵⁾.

(21) A norma dell'art. 5 della Proposta di Regolamento, i Paesi associati sono gli Stati membri dell'EFTA che hanno aderito allo Spazio Economico Europeo, vale a dire l'Islanda, la Norvegia e il Liechtenstein.

(22) Dal 13 gennaio al 9 marzo 2018 la Commissione ha svolto una consultazione pubblica aperta (CPA) sul Fondo. Per quanto riguarda le forme del sostegno finanziario, i rispondenti hanno suggerito di valutare opzioni di cofinanziamento da parte degli Stati membri, ad esempio attraverso appalti pre-commerciali, e operazioni di finanziamento misto gestite mediante *InvestEU*.

(23) Art. 18.1 della Proposta di Regolamento.

(24) *Ibid.*, art. 21.

(25) Si veda http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4008_it.htm.

La Commissione stima che il Fondo *InvestEU* riuscirà a mobilitare seicentocinquanta miliardi di euro di investimenti nell'EU nel corso di sette anni⁽²⁶⁾. Ma, dal momento che il Fondo europeo per la difesa ha tra i principali obiettivi quello di contrastare carenze del mercato o situazioni di investimento non ottimali (fallimenti del mercato), è molto importante che le azioni che lo caratterizzano siano sorrette da decisioni e investimenti pubblici.

4. La Cooperazione strutturata permanente

Constatata, dunque, l'importanza della presenza e del buon funzionamento di un'istituzione europea che gestisca e armonizzi le azioni di accesso al Fondo, l'istituzione della PESCO deve essere considerata una novità di straordinaria rilevanza a tal fine. La sua attivazione è nata grazie alla volontà di ventitré Stati membri, a cui se ne sono aggiunti successivamente altri due, di notificare la loro intenzione di partecipare alla PESCO dal momento che, sulla base dell'art. 42.6 TUE, rispondevano a criteri più elevati in termini di capacità militari e si sentivano pronti a sottoscrivere impegni più vincolanti⁽²⁷⁾.

Alla PESCO partecipano, dunque, tutti gli Stati membri dell'UE tranne il Regno Unito, per via della Brexit, la Danimarca, per via dell'opt-out contenuto nel Protocollo n. 22, e Malta.

Si è creata, in sostanza, una terza formazione del Consiglio, il "Consiglio PESCO" accanto a quello "Affari generali" e "Affari esteri", con una governance però diversa da quella prevista negli altri due. Difatti, l'art. 4 della Decisione PESC 2017/2315 prevede che per l'attuazione di specifici progetti i componenti del Consiglio PESCO possano lavorare in gruppi. Secondo l'articolo 5, l'iniziativa in caso di proposte di progetti spetta agli Stati membri partecipanti alla PESCO e, a seguito delle proposte stesse, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza può formulare una raccomandazione relativa all'individuazione e alla valutazione dei progetti, sulla base delle valutazioni del SEAE (Servizio Europeo di Azione Esterna), dell'EUMS (Comitato Militare dell'UE) e dell'AED (Agenzia Europea di Difesa).

Gli Stati membri partecipanti che intendono proporre un singolo progetto informano gli altri Stati membri partecipanti in tempo utile prima della presentazione della proposta, al fine di ottenere sostegno e dare loro l'opportunità di unirsi alla presentazione della proposta su base collettiva.

(26) Si veda https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-what-is-investeu_it.pdf.

(27) L'elenco di impegni comuni ambiziosi e più vincolanti nei cinque settori elencati nell'art. 2 del Protocollo, dieci sono allegati alla decisione PESC 2017/2315 del 7 dicembre 2017.

La lista dei progetti, così come un insieme di regole comuni sulla governance degli stessi, deve essere oggetto di una formale decisione o raccomandazione del Consiglio PESCO con voto espresso all'unanimità dei partecipanti (si veda l'art. 46.6 TUE).

Come si vede, l'architettura istituzionale del Consiglio PESCO permette di coniugare l'attività di coordinamento tecnico e politico fornito da istituzioni e istituti specializzati sull'azione esterna dell'UE e sulla difesa (primo fra tutti l'Alto rappresentante, ma anche l'AED, l'EUMS e il SEAE) con la necessità di prendere decisioni da parte degli Stati membri partecipanti, grazie soprattutto alla possibilità di lavorare su singoli progetti a gruppi ristretti. L'equilibrio tra coordinamento e decisioni deve essere garantito anche per tentare di sfruttare a pieno le opportunità offerte dal Fondo, al fine di realizzare gli ambiziosi obiettivi delineati nella relazione alla Proposta di Regolamento e accennati nel precedente paragrafo. Si è quindi tentato di ipotizzare come, attraverso la PESCO, si possano sfruttare al meglio le opportunità offerte dal Fondo.

L'AED, che è l'organo all'interno del quale gli Stati si coordinano “nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti”⁽²⁸⁾, potrebbe rappresentare l'Agenzia di indirizzo tecnico e scientifico delle azioni PESCO orientate a creare un meccanismo che permetta il finanziamento delle attività di ricerca, di sviluppo e di acquisizione armonizzate a livello PESCO. L'AED, infatti, opera per “promuovere l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili” e soprattutto per “contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari”⁽²⁹⁾.

Per questo, grazie all'indipendenza, la flessibilità e la competenza che ne contraddistinguono l'operato, l'AED avrebbe il compito di proporre al Consiglio PESCO i progetti che si ritiene necessario sviluppare, a partire dalle tecnologie su cui ricerca e sviluppo in ambito europeo potrebbero dare i risultati più promettenti.

È il Consiglio PESCO, tuttavia, a dover diventare la cabina di regia politica, stabilendo le linee politiche per il potenziamento della difesa europea, realizzando un Piano di sviluppo delle capacità annuale (CDP) e una revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) nonchè individuare gli ambiti strategici ai quali destinare le risorse, grazie soprattutto al supporto dell'AED, ma anche dell'EUMS e del SEAE.

(28) Si veda l'art. 1 del Protocollo sulla Cooperazione Strutturata Permanente.

(29) Si veda l'art. 45 TUE.

È in sede di Consiglio PESCO, quindi, che gli Stati si coordinerebbero per stabilire quanti e quali progetti di ricerca e sviluppo ritengono necessario sostenere e, soprattutto, quali sono gli Stati più indicati a comporre i gruppi di lavoro sui singoli progetti, sulla base del *know how* e dell'organigramma delle aziende del settore difesa che operano sui loro territori. L'Alto rappresentante dirigerebbe e coordinerebbe le iniziative del Consiglio PESCO garantendo la coerenza dell'azione, in modo da contemperare le esigenze dei Paesi core e di quelli più periferici nel settore della difesa dell'UE.

Le decisioni prese dal Consiglio PESCO dovrebbero essere finalizzate alla fase di presentazione delle richieste di finanziamento al Fondo. Se da un lato la possibilità di ottenere finanziamenti dal bilancio dell'UE attraverso il Fondo, sostenuti dal Fondo *InvestEU* e aumentati del dieci per cento⁽³⁰⁾, costituirebbero un incentivo per gli Stati partecipanti a collaborare⁽³¹⁾, dall'altro l'ammontare dei finanziamenti potrebbe rivelarsi insufficiente a sostenere programmi di ricerca, di sviluppo e di acquisizione sufficientemente ambiziosi e competitivi. A tal fine, anche la Banca Europea degli Investimenti dovrebbe essere maggiormente coinvolta nel finanziamento dei progetti PESCO, soprattutto se si prevede che l'aiuto sostenga il lavoro di PMI e imprese a media capitalizzazione⁽³²⁾.

E la possibilità che l'Unione sostenga gli appalti pre-commerciali di amministrazioni pubbliche consorziate risulta tanto allettante quanto, allo stadio attuale, povera dei necessari contenuti giuridici e finanziari.

Per questo, gli Stati partecipanti, una volta stabilito il grado e le modalità di partecipazione, dovrebbero contribuire con capitali propri all'acquisizione delle nuove tecnologie e farlo, come prevede la Proposta di Regolamento sul Fondo, in forma consorziata. Quindi, nella fase di discussione della governance dei singoli progetti, in seno al Consiglio PESCO, dovrebbe essere ipotizzata l'implementazione di un meccanismo per cui a una diminuzione di un certo ammontare delle risorse destinate all'acquisizione a livello nazionale corrisponda un aumento dello stesso ammontare di quelli da destinare ai progetti finanziati dal Fondo.

La piattaforma sulla quale far confluire detti finanziamenti potrebbe essere il Fondo *InvestEU*, in modo da incentivare ancora di più l'effetto moltiplicatore già ipotizzato come realistico dalla Commissione.

(30) Si veda nuovamente l'art. 14.3 lett. a) della Proposta di Regolamento sul Fondo del 2018.

(31) Giova ricordare che l'azione di domanda di finanziamenti del Fondo deve essere intrapresa da almeno tre soggetti giuridici cooperanti, stabiliti in almeno tre diversi Stati membri e/o Paesi associati.

(32) Auspicio condiviso anche nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017.

Nel caso, però, in cui alcuni progetti necessitassero di coperture finanziarie ingenti, potrebbe essere ipotizzato anche un accordo tra i governi degli Stati partecipanti per favorire il ricorso diretto ai mercati finanziari.

In questo caso, un modello da seguire potrebbe essere rintracciato nel Meccanismo Europeo di Stabilità⁽³³⁾ (MES), un trattato tra i membri dell'Eurozona in cui si fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri in difficoltà attraverso l'emissione di titoli garantiti da capitali degli stessi Stati membri. Come nel MES, il capitale a garanzia dell'emissione di titoli potrebbe essere a carico degli stessi Stati partecipanti e suddiviso tra quote versate (una minima parte) e quote richiamabili (la parte più consistente).

A differenza del MES, non si utilizzerebbero le risorse per garantire assistenza finanziaria, ma per sostenere programmi di ricerca, sviluppo e acquisizione nel settore della difesa europea.

5. Conclusioni

L'integrazione tra Fondo europeo per la difesa e PESCO rappresenta, con tutta probabilità, una delle linee di sviluppo più promettenti della PSDC e una sfida aperta per l'Unione europea e i suoi Stati membri. Se da un lato, però, la Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo e la Decisione PESC 2017/2315 prevedono alcuni meccanismi di complementarità, dall'altro si ravvisano già alcune lacune e possibili ostacoli.

La lacuna più evidente riguarda la capacità del Fondo di essere attrattivo per gli Stati partecipanti alla PESC.

Infatti, alla grande flessibilità di cui gli Stati dispongono nel definire la governance dei progetti PESCO⁽³⁴⁾ si contrappone l'esiguità delle risorse messe a disposizione dalla Commissione per finanziare i programmi di ricerca, sviluppo e acquisizione che coinvolgono le aziende del settore difesa di trenta Stati, tra membri dell'UE e associati. Inoltre, considerando che lo sviluppo di prototipi è particolarmente oneroso e connesso ad un notevole rischio di insuccesso, il rischio di fallimento del mercato va scongiurato con un intervento pubblico adeguato, che riesca a coniugare l'esigenza di individuare gli investimenti a più alto potenziale tecnologico con quella di garantire che tali programmi siano coperti dalle risorse finanziarie necessarie e sufficienti alla loro realizzazione.

(33) Si veda il Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità del 2012.

(34) Si veda, a tal proposito, l'allegato III alla Decisione 2017/2315, in cui si illustrano specificamente le linee guida.

I possibili ostacoli, invece, hanno soprattutto a che fare con le divergenze politiche che potrebbero sorgere all'interno del Consiglio PESCO. Con la Decisione PESC 2017/2315 si è iniziato a realizzare una PESCO “inclusiva e ambiziosa”⁽³⁵⁾, tanto che gli Stati partecipanti sono ben venticinque sui ventisette membri dell'UE. Una Cooperazione strutturata, però, ha le stesse caratteristiche ontologiche delle cooperazioni rafforzate *ex art. 20 TUE* e racchiude l'idea di “Europa a più velocità” e di integrazione differenziata.

Per realizzarla, e apprezzarne i benefici, c'è bisogno che i partecipanti abbiano la volontà di marciare a una velocità simile e più sostenuta. Il rischio, quindi, è che nel Consiglio PESCO si incontrino difficoltà a prendere decisioni all'unanimità e a imprimere, di conseguenza, la sufficiente velocità alla cooperazione. Se a ciò si aggiunge che in ballo c'è un tema, il sistema di difesa, in cui gli Stati hanno piena sovranità e competenza e in cui gli interessi politici, finanziari e economici delle aziende del settore in gioco sono ingenti, si comprende come anche la partecipazione a un singolo progetto con un gruppo ristretto di attori con cui confrontarsi diventi complesso. Anche in questo caso, dunque, la convenienza a partecipare ai finanziamenti elargiti dal fondo deve essere tale per cui gli Stati partecipanti alla PESCO siano incentivati a superare gli ostacoli di varia natura che incontreranno.

Altra caratteristica delle cooperazioni rafforzate è però quella che da un piccolo nucleo di Stati, convinti di perseguire un interesse proprio e comune, sono nate alcune delle politiche che hanno mutato i connotati dell'Unione europea.



(35) Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017.

PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE



**Dottor
Antonio SABINO**
Procuratore Militare della Repubblica
presso il Tribunale Militare di Roma

La nozione di amministrazione militare nel reato di truffa per indebita percezione di emolumenti

Nota a Cass. Sez. I, 9 novembre 2017/11 luglio 2018, n. 31590

Reati contro il patrimonio - Truffa - Militare che ottiene in modo fraudolento indebite utilità derivanti da provviste conferite alla Forza armata da comparto diverso dal Ministero della Difesa per il conseguimento delle sue finalità istituzionali - Si configura il reato di truffa a danno dell'Amministrazione militare di cui all'art. 234, cc. 1 e 2 n. 1, prima ipotesi), c.p.m.p.

Commette il reato di truffa militare aggravata a danno dell'Amministrazione militare, di competenza della giurisdizione penale militare, l'appartenente alle Forze armate che consegue indebite prestazioni economiche per lavoro straordinario non effettuato e indennità per servizi non svolti, anche se la copertura finanziaria proviene da amministrazioni diverse dal Ministero della Difesa, dovendosi dare rilievo alla circostanza che le somme percepite erano state comunque conferite al Corpo militare di appartenenza e da questo gestite per l'espletamento di attività rientranti nei suoi compiti d'istituto.

Il rapporto tra la giurisdizione ordinaria e quella militare, notoriamente complesso e non sempre ispirato a criteri di logica coerenza, assume connotati peculiari per quanto riguarda il reato di truffa⁽¹⁾, la cui qualificazione giuridica come reato militare e il conseguente radicamento della competenza nell'ambito della giustizia militare deriva non solo dalla qualifica di militare in servizio del

(1) La questione, ovviamente, riguarda l'intero mosaico dei reati contro il patrimonio, ma le problematiche sono solo in parte coincidenti, a causa delle profonde differenze che caratterizzano gli elementi strutturali delle varie fattispecie. Ci si riserva, quindi, in futuro di tornare sul tema.

soggetto attivo⁽²⁾, ma anche dalla “militarità” del soggetto passivo, con l’ulteriore particolarità derivante dalla circostanza che quest’ultimo potrebbe non essere una persona fisica ma la pubblica amministrazione ovvero, nella specie, l’amministrazione militare.

Ne consegue la necessità di definire i criteri in base ai quali quest’ultima può essere riconosciuta come tale e ciò non solo al fine dell’applicabilità della prevista circostanza aggravante, ma soprattutto, come si è detto, per verificare la riconducibilità del fatto al novero dei reati militari.

La questione risulta alquanto complessa e la sentenza in commento offre lo spunto per delineare un quadro, sia pur sommario, della situazione e di come la giurisprudenza di legittimità si sia mossa con andamento, invero, non sempre convincente.

In via preliminare, si può dire che il principale aspetto problematico scaturisce dal dato oggettivo rappresentato dalla eterogeneità delle funzioni istituzionali svolte dalle nostre Forze armate (compresi ovviamente i Corpi militari), e dalla corrispondente eterogeneità delle fonti di approvvigionamento finanziario, che in molti casi sono estranee al Ministero della Difesa.

Basti pensare al Corpo della Guardia di Finanza, dipendente dal Ministero delle Finanze (art. 1, L. 23 aprile 1959, n. 189) o al Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera che, pur essendo dipendente dalla Marina Militare, per moltissimi aspetti fa capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (artt. 132 e 134 del D.Lgs. n. 66 del 15 marzo 2010, Codice dell’Ordinamento Militare; da qui in avanti C.O.M.).

Ma il fenomeno assume connotazioni ancora più complesse, ove si consideri che anche nell’ambito di una stessa Forza Armata o di uno stesso Corpo militare la copertura finanziaria necessaria allo svolgimento delle varie attività può provenire da comparti differenti a seconda delle diverse tipologie di impiego.

Nel caso affrontato dalla sentenza in esame, ad esempio, per lo svolgimento delle attività espletate dall’Arma dei Carabinieri nel quadro della sua dipendenza funzionale dal Ministro dell’Interno per i compiti di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica (art. 162 C.O.M.), la relativa copertura finanziaria è assicurata da quel dicastero e non dal Ministero della Difesa.

(2) Peraltro, si noti che anche la qualificazione soggettiva di una persona fisica come militare in servizio risponde a regole alquanto complesse. Sia consentito in proposito richiamare, a puro titolo esemplificativo: A. SABINO, *Militari considerati in servizio alle armi agli effetti della legge penale militare. Tassatività delle ipotesi previste dall’art. 5 c.p.m.p.. Qualche riflessione in tema di errore sulla qualità soggettiva dell’agente nel reato militare*, in *RASSEGNA DELL’ARMA DEI CARABINIERI*, n. 1/2017, pagg. 168 e ss.).

È necessario, quindi, ad avviso di chi scrive, procedere caso per caso a focalizzare tre circostanze di fatto che risultano fondamentali per delineare un esatto inquadramento della questione; esse sono rappresentate dalla provenienza, dalla destinazione d'impiego e dalle modalità di gestione delle somme di denaro oggetto di indebita locupletazione, con l'avvertenza che non sempre vi è stata, anche da parte della giurisprudenza di legittimità, una adeguata considerazione della loro specifica portata qualificante ai fini che qui interessano.

Così delineato il tema in via generale, passiamo a verificare come la Suprema Corte ha affrontato il problema, e prendiamo le mosse dalla recentissima sentenza qui in commento, in cui si è ritenuto, dichiaratamente in linea con la precedente giurisprudenza⁽³⁾, che: “L'amministrazione militare deve intendersi circoscritta nelle strutture occorrenti per l'organizzazione del personale e dei mezzi materiali destinati alla difesa armata dello Stato e i beni in dotazione della stessa si identificano in quelli che, a norma delle leggi sulla contabilità generale dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 1440⁽⁴⁾ e successive integrazioni e modifiche), sono amministrati dal Ministero della difesa o dai Corpi militari (per i quali occorre fare riferimento al T.U. approvato con r.d. 2 febbraio 1928, n. 263)”.

In motivazione i giudici tengono però a precisare, per converso, che: “Non possono, invece, ai sensi dell'art. 1, comma ultimo, r.d. 18 novembre 1923⁽⁵⁾, essere ritenuti appartenenti all'Amministrazione militare i beni assegnati ad altri Ministeri per uso degli stessi o dei servizi da essi dipendenti o da essi amministrati, ovvero quelli che rappresentano oggetto di gestione sotto un profilo esclusivamente privatistico”.

Il complessivo ragionamento dei giudici di legittimità, pur presentando, come vedremo a breve, alcuni passaggi discutibili, ha comunque correttamente affermato l'importanza determinante, ai fini del riconoscimento del danno all'amministrazione militare, da un lato della riconducibilità alle Forze armate dello Stato dell'organizzazione cui appartiene il soggetto attivo del reato e dall'altro lato della circostanza che le somme indebitamente percepite siano destinate all'“espletamento di attività rientranti nei compiti d'istituto propri del Corpo di appartenenza”, e ciò a prescindere dalla loro provenienza da un ministero diverso da quello della Difesa.

(3) Sono citate nella motivazione: Sez. Un., n. 1 del 16 marzo 1974, Sturmiolo; Sez. 1, n. 1410 del 19 gennaio 2000, Pellegrino; Sez. 1, n. 3491 del 31 gennaio 2000, Perarca; Sez. 1, n. 30723 del 3 marzo 2015, Piccolo.

(4) Il numero del regio decreto, in realtà, è 2440 e non 1440, come erroneamente indicato in sentenza.

(5) La norma citata così recita: Ciascun ministero provvede all'amministrazione dei beni mobili assegnati ad uso proprio o di servizi da esso dipendenti, salve le disposizioni speciali riguardanti i mobili di ufficio.

Nel caso esaminato si è quindi riconosciuto il reato di truffa militare aggravata nella condotta di un militare in servizio presso la Sezione amministrativa di un Comando Provinciale, che aveva falsamente dichiarato l'effettuazione di lavoro straordinario e aveva, quindi, indebitamente percepito somme di denaro erogate dalla Prefettura (quindi Ministero dell'Interno) in favore del citato reparto.

Occorre però sottolineare che in altra precedente sentenza⁽⁶⁾ (anch'essa citata da quella in commento), la Suprema Corte era pervenuta a un risultato diametralmente opposto. Il caso aveva riguardato il servizio di vigilanza svolto dall'Arma dei Carabinieri sulle infrastrutture della Banca d'Italia.

In quella circostanza la diversa conclusione era stata motivata ponendo l'accento sul disposto di cui all'art. 830, comma 3, del C.O.M., secondo cui: "Gli assegni, le competenze accessorie e le indennità comunque spettanti al personale effettivamente impiegato nei limiti massimi fissati dal comma 1, nonché ogni altro elemento di onere connesso al servizio di vigilanza e scorta valori, sono a carico della Banca d'Italia". Ne conseguiva, secondo i supremi giudici, che "il soggetto passivo del reato, nei cui confronti si è dispiegata la condotta e che avrebbe subito la correlata diminuzione patrimoniale è la Banca d'Italia", sicché "il pagamento delle ore di «straordinario» - oggetto della contestata condotta illecita - rientra del tutto in detti oneri ed è sopportato non già dall'amministrazione militare ma da un ente pubblico del tutto diverso ed estraneo all'apparato militare".

Appare a questo punto opportuno soffermarsi sulla sostenibilità delle ragioni che hanno condotto la Cassazione, nelle due diverse circostanze, a pervenire a soluzioni opposte, per verificare se effettivamente i casi concreti presentassero sufficienti elementi distintivi, tali da giustificare il diverso trattamento.

A tal fine è necessario richiamare un'altra decisione della Cassazione⁽⁷⁾ nella quale, evidentemente riconoscendo la necessità di prevenire possibili rilievi critici, originati dalla diversità tra le decisioni adottate, i giudici di legittimità sono espressamente intervenuti, sostenendo che la difformità di indirizzo sia solo apparente, nella considerazione che, in caso di condotte fraudolente poste in essere da militari dell'Arma dei Carabinieri in relazione a servizi svolti per la Banca d'Italia, la frode era "destinata a trarre in inganno, e a danneggiare, un ente pubblico economico (nella specie la Banca d'Italia) del tutto estraneo all'apparato militare ... che è tenuto in forza di espressa previsione legislativa (contenuta nel D.Lgs. n. 66 del 2010) a sopportarne i relativi oneri economici". Siffatta particolarità, ad avviso della Corte Suprema, consentiva di distinguere

(6) Sez. 1, ordinanza n. 7579 del 22 gennaio 2014, Rv. 258605.

(7) Sez. I, n. 30723 del 16 luglio 2015, Piccolo già citata in nota 4.

lo specifico caso rispetto “a tutti gli altri casi di condotte illecite realizzate nello svolgimento degli ordinari compiti di istituto attribuiti al corpo (militare) di inquadramento”.

Sia consentito sollevare qualche dubbio sulla fondatezza di tali argomentazioni e delle corrispondenti conclusioni, che sembrano non considerare in modo coerente gli aspetti fondamentali che concorrono a definire la questione e, in particolare, il criterio in base al quale individuare per un verso le attività che rientrano nei compiti istituzionali dell’Arma dei Carabinieri e per altro verso, sotto un profilo più prettamente tecnico-giuridico, il soggetto qualificabile come persona offesa del reato di truffa, ossia colui che subisce il danno.

Partendo da tale ultima questione, è noto che il soggetto passivo della truffa non è colui che viene indotto in errore ma colui che subisce il danno patrimoniale, sia esso una persona fisica, una persona giuridica o un ente pubblico.

Pur non essendo questa la sede per una diffusa trattazione sulla particolare connotazione che la nozione di “danno” assume nel reato di truffa, tuttavia un breve cenno alla distinzione tra danno diretto e indiretto va necessariamente fatto, perché solo chi subisce il primo è titolare della posizione giuridica di soggetto passivo del reato. In proposito sarà sufficiente porre l’accento su una impostazione ermeneutica, consolidata in giurisprudenza, secondo cui il soggetto direttamente danneggiato, quando si tratti di una pubblica amministrazione, è l’ente preposto all’erogazione dei beni oggetto della frode ovvero, quando si tratti di somme di denaro, l’ente nel cui bilancio i fondi sono iscritti, ancorché essi siano previamente forniti da altri organismi⁽⁸⁾.

Posto tale principio, che appare non più in discussione, a ben vedere anche nel caso dei servizi svolti dall’Arma dei Carabinieri per la Banca d’Italia è possibile (e necessario) effettuare l’essenziale distinzione tra danno diretto, sofferto dalla prima, e danno indiretto che va a carico della seconda.

Infatti, se è vero che è la Banca d’Italia a fornire la copertura finanziaria per il pagamento della vigilanza e custodia delle proprie sedi, in aderenza a quanto previsto dall’art. 830, ultimo comma, del C.O.M., è anche vero che le somme a tale scopo destinate sono attualmente da essa versate all’entrata del bilancio dello Stato, mediante riassegnazione da parte del Ministero dell’Economia e delle Finanze, sui pertinenti capitoli del programma “Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza” nell’ambito della missione “Difesa e sicurezza del territorio” dello stato di previsione del Ministero della Difesa.

(8) Si veda, sul punto: Sez. Un., sentenza n. 2780 del 24 gennaio 1996 che, pur datata, mantiene intatta la sua validità laddove, in un caso di frode nel settore agricolo, dava rilievo decisivo alla circostanza che il danno fosse stato subito in via diretta dall’AIMA, nonostante i fondi di copertura fossero provenienti dalla CEE.

Tali complesse definizioni, tipiche del lessico di contabilità di stato, contenute nella legge 27 dicembre 2017, n. 205 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020” all’art. 12, comma 10 (che ricalcano quelle contenute nelle leggi di bilancio degli ultimi anni), non solo forniscono la descrizione del meccanismo contabile attraverso il quale viene assicurata la copertura finanziaria dei servizi di cui trattasi, ma danno conto del fatto che la gestione dei fondi - compresi il conteggio degli emolumenti ordinari e accessori spettanti in relazione al servizio prestato e il loro concreto pagamento ai singoli militari - è affidata alla stessa Arma dei Carabinieri, che li riceve per il tramite del Ministero della Difesa e li amministra nell’ambito di programmi attinenti al ruolo istituzionale di quella Forza armata.

Passando all’altra questione riguardante la possibilità di individuare servizi svolti dall’Arma dei Carabinieri che siano estranei ai loro compiti d’istituto (come si è ritenuto per quelli in favore della Banca d’Italia nell’ordinanza 7579/2015), la Suprema Corte nella sentenza 31590/2018, oggi in commento, pur riconoscendo nel caso ivi affrontato il reato di truffa militare aggravata, pone una singolare linea di demarcazione tra “le attività rientranti nei compiti di istituto propri del Corpo di appartenenza” e gli altri compiti/servizi “che rappresentano oggetto di gestione sotto un profilo esclusivamente privatistico”.

Questo singolare approdo interpretativo sembra confliggere con il complesso dettato normativo che regola i compiti assegnati all’Arma dei Carabinieri. Per restare ancorati al caso emblematico dei servizi svolti per la Banca d’Italia, va ricordato che l’art. 16 del D.Lgs. 297 del 5 ottobre 2000, come sostituito dall’art. 2125 del C.O.M., esplicitamente li inserisce nel novero dei compiti speciali affidati all’Arma, ai sensi dell’articolo 830 del C.O.M.

Non si comprende, quindi, per quale ragione tali servizi, ancorché definiti “speciali”, debbano ritenersi estranei ai compiti d’istituto che la legge affida all’Arma dei Carabinieri, analogamente a quanto, nello stesso art. 16 del D.Lgs. 297/2000, si dispone con riguardo, ad esempio, alla tutela dell’ambiente, del patrimonio culturale o del lavoro.

La Cassazione, a ben vedere, non espone in modo argomentato le ragioni del proprio orientamento e, di fatto, lascia la questione in sospeso. Insiste, invece, nel porre l’accento sulla circostanza che il soggetto danneggiato sarebbe un “ente pubblico economico (la Banca d’Italia) del tutto estraneo all’apparato militare”, con ciò, a nostro sommo avviso, confondendo i piani e non considerando che il danno è subito da quell’ente solo in via mediata, in quanto le somme erogate sono amministrare direttamente da organismi interni all’Arma dei Carabinieri e quindi, il danno immediato e diretto è subito dalla Forza armata.

Più in generale, comunque, appare opportuno osservare che la scelta legislativa di dotare l'apparato statale di una Forza di polizia ad ordinamento militare con competenza generale (art. 159 C.O.M.), chiamata ad operare in un contesto caratterizzato dalla estrema complessità dei fenomeni, conferisce alla "militarità" della sua organizzazione un connotato che non può di volta in volta emergere o scomparire a seconda del tipo di servizio prestato, ovvero dei soggetti che ne fruiscono o del comparto da cui provengono le poste di bilancio messe a disposizione della Forza armata per il perseguimento dei suoi compiti istituzionali, siano essi "ordinari" o "speciali".

A ben vedere lo strumento militare, in ogni circostanza in cui viene impiegato, non può essere altro se non ciò che esso è, con tutte quelle peculiari caratteristiche che ne connotano la struttura e il funzionamento rispetto alle altre organizzazioni non militari.

Proprio per tale ragione è necessario che le attività operative affidate a una qualsiasi compagine militare siano autorizzate e disciplinate da specifici atti normativi di livello primario, che diano ad esse alta copertura politica e legale, sulla base del positivo riconoscimento della rilevanza pubblica degli interessi da salvaguardare. Solo così possono trovare adeguata giustificazione anche gli specifici presidi, sia disciplinari che penali, tipici dell'organizzazione militare e si assicura che l'impiego della Forza armata avvenga nel rispetto dei principi costituzionali.

Tutto ciò per dire che difficilmente, quando si tratta di servizi affidati alle Forze armate o ai Corpi militari dello Stato, può parlarsi, come evocato dalla Suprema Corte, di attività o di rapporti di tipo privatistico. Per un verso sarebbe come riconoscere la possibilità che i nostri militari siano inquadrati, come i dipendenti degli istituti privati di vigilanza, sulla base di un rapporto meramente contrattuale con il soggetto beneficiario che provvede al pagamento (peraltro in via mediata) del servizio e, per altro verso, si minerebbe in radice l'essenza stessa della militarità, che non può prescindere dal costante rispetto, nelle attività di servizio, delle sue peculiari regole.

Con riguardo a tale ultimo profilo, nessuno dubita, ad esempio, che l'ordine impartito da un militare ad un suo subordinato nel corso di una operazione di ordine pubblico trovi tutela nell'art. 173 del codice penale militare di pace, e ciò anche se il coordinamento di tali attività sia affidato all'autorità di pubblica sicurezza e sussista per tale materia la dipendenza funzionale dell'Arma dei Carabinieri dal Ministro dell'Interno (art. 162, comma 1, lett. b) del C.O.M.); oppure che sia attinente al servizio e alla disciplina, ai sensi dell'art. 199 c.p.p., la condotta di chi offenda un superiore per cause legate all'attività di tutela dell'ambiente, anch'essa inserita tra i compiti speciali di cui all'art. 16 del D.Lgs. 297/2000.

Ad avviso di chi scrive, pertanto, l'attività di vigilanza fornita alle strutture della Banca d'Italia, rientrando a pieno titolo nei compiti d'istituto dell'Arma dei Carabinieri, ancorché nell'ambito di quelli qualificati come speciali, non può che esplicitarsi con gli stessi connotati "militari" di tutti gli altri compiti affidati alla Forza armata, analogamente a quanto accade anche per altri organismi militari, quali, come si è già visto, la Guardia di Finanza o le Capitanerie di Porto-Guardia Costiera.

Riprendendo, in conclusione, gli elementi qualificanti che prima abbiamo delineato, ossia: provenienza, destinazione d'impiego e modalità di gestione dei fondi, appare possibile affermare che, ai fini della sussistenza dell'aggravante di all'art. 234, comma 2, n. 1, prima ipotesi, del codice di pace e, quindi, della configurabilità della truffa a danno dell'Amministrazione militare, il primo non ha alcuna influenza, essendo indifferente che la copertura finanziaria non provenga dal Ministero della Difesa; il secondo è sicuramente sussistente in relazione allo svolgimento di qualsiasi compito, ordinario o speciale che sia, attribuito dall'ordinamento all'Arma dei Carabinieri o ad altre Forze armate o Corpi militari; il terzo si realizza quando il servizio amministrativo che in concreto gestisce il procedimento di liquidazione delle somme indebitamente percepite sia inquadrato all'interno dell'organizzazione militare.



COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE



**Colonnello
Fausto BASSETTA**

Titolare di Cattedra di Diritto Militare
Scuola Ufficiali Carabinieri

Codice dell'ordinamento militare

Libro IV

Personale Militare

Titolo I

Disposizioni Generali

Capo I

Dei Militari

(Seconda parte)

Art. 628 Successione e corrispondenza dei gradi degli ufficiali

1. La successione e la corrispondenza dei gradi degli ufficiali sono così determinate in ordine crescente:

- a) *sottotenente*: guardiamarina per la Marina militare;
- b) *tenente*: sottotenente di vascello per la Marina militare;
- c) *capitano*: tenente di vascello per la Marina militare;
- d) *maggiore*: capitano di corvetta per la Marina militare;
- e) *tenente colonnello*: capitano di fregata per la Marina militare;
- f) *colonnello*: capitano di vascello per la Marina militare;
- g) *generale di brigata*: brigadiere generale per l'Arma dei trasporti e dei materiali e i corpi logistici dell'Esercito italiano; contrammiraglio per la Marina militare; generale di brigata aerea e brigadiere generale per l'Aeronautica militare⁽⁴⁵⁾;
- h) *generale di divisione*: maggiore generale per l'Arma dei trasporti e dei materiali e i corpi logistici dell'Esercito italiano; ammiraglio di divisione e ammiraglio ispettore per la Marina militare; generale di divisione aerea e generale ispettore per l'Aeronautica militare⁽⁴⁵⁾;

(45) Lettera così modificata dall'art. 4, comma 1, lett. b), d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20.

- i) *generale di corpo d'armata*: tenente generale per l'Arma dei trasporti e dei materiali e i corpi logistici dell'Esercito italiano; ammiraglio di squadra e ammiraglio ispettore capo per la Marina militare; generale di squadra aerea, generale di squadra e generale ispettore capo per l'Aeronautica militare⁽⁴⁶⁾;
- l) generale: ammiraglio per la Marina militare.

[2. Gli ufficiali dal grado di sottotenente a quello di capitano e corrispondenti sono ufficiali inferiori. I sottotenenti e i tenenti e gradi corrispondenti sono ufficiali subalterni⁽⁴⁶⁾].

[3. Gli ufficiali dal grado di maggiore a quello di colonnello e corrispondenti sono ufficiali superiori⁽⁴⁶⁾].

I. L'art. 628 c.m. disciplina ora la successione e la corrispondenza dei gradi degli ufficiali. La norma sintetizza fedelmente il contenuto delle tabelle allegate ai decreti legislativi di riforma del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri (tabella A, art. 1, co. 5, d.lgs. n. 490/1997, così come modificata dall'art. 12, l. 2 dicembre 2004, n. 299, per gli ufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica). Le modifiche recate dal d.lgs. n. 20/2012 hanno comportato l'inserimento nel testo dell'Arma dei trasporti e dei materiali dell'Esercito che prevede una denominazione dei gradi degli ufficiali generali analoga a quella degli altri ufficiali generali dei corpi logistici della Forza armata. Il d.lgs. n. 94/2017, invece, ha operato l'abrogazione dei commi 2 e 3 che sono confluiti all'interno dell'art. 627, co. 2 c.m.

La categoria degli ufficiali, rispetto alle altre, è quella maggiormente articolata in gradi gerarchici, la cui corrispondenza con determinati livelli ordinativi (che strutturavano tradizionalmente le Forze armate, secondo un modello piramidale che nel tempo si è sensibilmente modificato) non è più perfettamente riscontrabile.

Ogni grado della scala gerarchica degli ufficiali ha sempre trovato corrispondenza con ben determinati comandi, tant'è che le necessità organiche di nuovi reparti o unità o, genericamente, di nuovi «uffici militari», per rispondere con maggiore razionalità e aderenza alle diverse esigenze dello sviluppo dell'arte militare e degli ordinamenti connessi, hanno anche comportato la creazione di nuovi gradi gerarchici (basti pensare al grado di ufficiale generale, nel tempo variamente articolato in generale di brigata, di divisione, di corpo d'armata e di armata).

A parte poi dobbiamo considerare le diverse esigenze delle singole Forze armate, soprattutto quelle operanti nelle dimensioni aerea e marittima, per cui la gradazione gerarchica molto spesso viene conservata, per ogni singola organizzazione militare, al solo fine di soddisfare la necessità di un'esatta

(46) Comma abrogato dall'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

corrispondenza tra i livelli gerarchici dei differenti corpi militari, essenziale per l'ordinamento militare che ha bisogno sempre di collocare ogni suo membro in una ben precisa posizione di subordinazione/sovraordinazione. Ciò naturalmente complica il quadro dei gradi gerarchici, dove si sovrappongono diverse denominazioni e talvolta con una stessa dicitura si intendono livelli gerarchici differenti. Sia il previgente regolamento di disciplina militare, sia i successivi provvedimenti di riordino dei ruoli degli ufficiali, sino al codice militare, hanno sempre avuto cura di introdurre apposite tabelle di successione gerarchica e corrispondenza dei gradi tra i vari corpi militari, per evidenti ragioni ordinarie e di certezza nei rapporti di subordinazione e in relazione al dovere di obbedienza.

Il criterio seguito nell'elencazione è quello di indicare i gradi di riferimento per gli ufficiali dell'Esercito, dell'Aeronautica e dell'Arma dei carabinieri, riportando a fianco i gradi corrispondenti con le eventuali diverse denominazioni, nonché la Forza armata di riferimento

II. Il primo grado degli ufficiali è quello di sottotenente che corrisponde a quello di guardiamarina per la Marina.

Il sottotenente è inquadrato nella categoria degli ufficiali inferiori e non è associato ad alcun particolare livello ordinativo nei vari corpi militari. La permanenza in questo grado rappresenta, generalmente, il periodo di frequenza delle scuole di applicazione, successive alle accademie militari, al termine del quale si consegue la promozione al grado di tenente; infatti, il superamento dei corsi di formazione (applicazione per i ruoli normali e applicativo per quelli speciali) è spesso requisito necessario per l'avanzamento al grado superiore.

III. L'art. 628, co. 1, lett. b) c.m. prevede il grado di tenente, inquadrato nella categoria degli ufficiali inferiori, corrispondente a sottotenente di vascello per la Marina. Al grado di tenente (in passato anche luogotenente⁽⁴⁷⁾) corrisponde un determinato livello ordinativo, variamente denominato plotone, sezione, nucleo o comando che prendono il nome direttamente da quel grado, come la tenenza, comando territoriale delle Forze di polizia a ordinamento militare.

IV. L'art. 628, co. 1, lett. c) c.m. contempla il grado di capitano, inquadrato nella categoria degli ufficiali inferiori, corrispondente al tenente di vascello per la Marina. Il grado di capitano trova sicuramente corrispondenze sin dai primordi degli eserciti e a esso è associato un tradizionale livello ordinativo che generalmente si identifica con la figura del comandante di reparto ed è variamente denominato compagnia, squadrone, batteria, reparto, nucleo.

V. L'art. 628, co. 1, lett. d) c.m. prevede il grado di maggiore, corrispondente al capitano di corvetta della Marina. Questo grado segna il passaggio alla categoria degli ufficiali superiori e lo stesso non è associato a particolari livelli ordinativi, tranne che per la Marina, per la quale con questo grado

(47) Da non confondere con il grado di luogotenente di cui all'art. 629, co. 1, lett. g-bis) c.m.

cominciano a essere denominati i capitani delle unità navali più importanti, cominciando proprio con la corvetta. Si deve tener conto che quello di capitano per la Marina è un grado cardine, tant'è che tutta l'organizzazione territoriale della Guardia costiera si basa sulle Capitanerie di porto che costituiscono un corpo autonomo di quella Forza armata. Con il grado di colonnello si accede anche alla dirigenza militare.

VI. L'art. 628, co. 1, lett. e) c.m. contempla il grado di tenente colonnello, corrispondente a capitano di fregata della Marina. Al grado di tenente colonnello è associato un determinato livello ordinativo, variamente denominato battaglione, gruppo squadroni, gruppo, reparto territoriale, e che talvolta identifica anche l'incarico di comandante di corpo.

VII. L'art. 628, co. 1, lett. f) c.m. prevede il grado di colonnello, corrispondente al capitano di vascello della Marina, e con il quale si conclude la categoria degli ufficiali superiori. Il grado di colonnello è tradizionalmente associato alla figura del comandante di corpo e a un livello ordinativo variamente denominato reggimento, raggruppamento, stormo, scuola, legione, considerando che il vascello nella Marina identifica tutte le unità navali superiori alla fregata. Con il grado di colonnello, un tempo si accedeva alla dirigenza militare, equiparata a questo livello alla posizione di primo dirigente comune a tutte la pubblica amministrazione, prima della riforma.

VIII. L'art. 628, co. 1, lett. g) c.m. contempla il grado di generale di brigata, con il quale inizia la categoria degli ufficiali generali. Il generale di brigata corrisponde a brigadiere generale per l'Arma dei trasporti e dei materiali e per le componenti logistiche dell'Esercito (corpo degli ingegneri, corpo sanitario, corpo di commissariato), contrammiraglio della Marina, generale di brigata aerea (ruolo naviganti) e brigadiere generale dell'Aeronautica (corpo del genio aeronautico, corpo di commissariato aeronautico, corpo sanitario aeronautico). Questo grado, come si evince dalla sua stessa denominazione è associato al livello ordinativo di brigata, per la Marina gruppo navale, per le Forze di polizia a ordinamento militare anche legione o regione (che può essere comandata anche con il grado superiore).

IX. L'art. 628, co. 1, lett. h) c.m. prevede il grado di generale di divisione, corrispondente a maggiore generale per l'Arma dei trasporti e dei materiali e per le componenti logistiche dell'Esercito (corpo degli ingegneri, corpo sanitario, corpo di commissariato), all'ammiraglio di divisione o ammiraglio ispettore della Marina (corpo del genio della Marina, corpo sanitario militare marittimo, corpo di commissariato militare marittimo, corpo delle capitanerie di porto), al generale di divisione aerea (ruolo naviganti) o generale ispettore dell'Aeronautica (corpo del genio aeronautico, corpo di commissariato aeronautico, corpo sanitario aeronautico). Anche per questo grado il livello ordinativo corrispondente si evince dalla sua stessa denominazione utilizzata.

X. L'art. 628, co. 1, lett. i) c.m. contempla il grado di generale di corpo d'armata, corrispondente a tenente generale per l'Arma dei trasporti e dei materiali e per le componenti logistiche dell'Esercito (corpo degli ingegneri,

corpo sanitario, corpo di commissariato), all'ammiraglio di squadra o ammiraglio ispettore capo della Marina (corpo del genio della Marina, corpo sanitario militare marittimo, corpo di commissariato militare marittimo, corpo delle capitanerie di porto), al generale di squadra aerea (ruolo naviganti) o generale di squadra (ruolo delle armi) o generale ispettore capo dell'Aeronautica (corpo del genio aeronautico, corpo di commissariato aeronautico, corpo sanitario aeronautico). Il livello ordinativo associato a questo grado era quello appunto di corpo d'armata, non più riscontrabile però in alcun corpo militare, all'interno dei quali troviamo, invece, comandi operativi intermedi, comandi interregionali e, per la Marina e l'Aeronautica, squadre, comandi generali, dipartimenti militari marittimi, regioni aeree e, comunque, per tutti, alti comandi variamente denominati. Questo grado rappresenta la posizione apicale di tutti i corpi militari e i comandi, enti o «uffici militari» associati a questo livello gerarchico corrispondono di massima agli uffici dirigenziali generali della pubblica amministrazione.

XI. Per completare è previsto, infine, ma soltanto per l'Esercito, la Marina e l'Aeronautica, il grado di generale o ammiraglio, senza altre specificazioni, che corrisponde al precedente grado di generale di armata o ammiraglio di armata o generale di armata aerea, che era ancora riportato nell'allegato A del previgente regolamento di disciplina militare. A quest'ultimo grado corrisponde esclusivamente l'incarico di Capo di stato maggiore della difesa che attualmente può essere ricoperto soltanto dai generali di corpo d'armata e gradi corrispondenti delle tre predette Forze armate, ai sensi degli artt. 25, co. 1, e 1094, co. 1 e 2 c.m. Non a caso con la riforma introdotta dalla l. 18 febbraio 1997, n. 25, il Capo di stato maggiore della difesa, ai sensi dell'art. 3, l. n. 25/1997 (ora art. 25, co. 2, lett. b) c.m.), è gerarchicamente sovraordinato ai Capi di Stato Maggiore di Forza armata, al Segretario generale della difesa e al Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, relativamente ai compiti militari di questa Forza di polizia a ordinamento militare.

XII. Come esclusiva notazione storica ricordiamo alcuni gradi degli ufficiali (tutti superiori a quello di generale di corpo d'armata e corrispondenti), presenti nell'ordinamento militare italiano e soppressi dopo la Seconda guerra mondiale:

- il r.d. 4 novembre 1924, n. 1908, aveva istituito i gradi di maresciallo d'Italia (grado soppresso con d.lgs.C.P.S. 18 gennaio 1947, n. 66) e di grande ammiraglio (abrogato dal d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, conv., con modificazioni, dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9);
- la l. 8 luglio 1926, n. 1178, aveva istituito il grado di ammiraglio di armata (abrogata dall'art. 2268, co. 1, n. 39) c.m.);
- il r.d.l. 29 luglio 1933, n. 997, aveva istituito i gradi di generale di armata aerea e di maresciallo dell'aria (abrogata dall'art. 2268, co. 1, n. 39) c.m.);
- la l. 2 aprile 1938, n. 240, aveva istituito il grado di primo maresciallo dell'impero (abrogata dal d.l. n. 200/2008, conv., con modificazioni, dalla l. n. 9/2009);

- i gradi di generale d'armata, di ammiraglio di armata e di generale di armata aerea, da ultimo, erano previsti dall'art. 122, l. 12 novembre 1955, n. 1137, soltanto per il tempo di guerra. La legge cit. è stata abrogata dall'art. 2268, comma 1, n. 410 c.m. e la norma non è stata riprodotta all'interno del codice dell'ordinamento militare.

Art. 629 Successione e corrispondenza dei gradi e delle qualifiche dei sottufficiali⁽⁴⁸⁾

1. La successione e la corrispondenza dei gradi dei sottufficiali sono così determinate in ordine crescente:

- a) *sergente*: vice brigadiere per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza⁽⁴⁹⁾;
- b) *sergente maggiore*: secondo capo della Marina militare; brigadiere per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- c) *sergente maggiore capo*: secondo capo scelto della Marina militare; brigadiere capo per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- d) *maresciallo*: capo di 3[^] classe per la Marina militare; maresciallo di 3[^] classe per l'Aeronautica militare;
- e) *maresciallo ordinario*: capo di 2[^] classe per la Marina militare; maresciallo di 2[^] classe per l'Aeronautica militare;
- f) *maresciallo capo*: capo di 1[^] classe per la Marina militare; maresciallo di 1[^] classe per l'Aeronautica militare;
- g) *primo maresciallo*: maresciallo aiutante [sostituto ufficiale di pubblica sicurezza] per l'Arma dei carabinieri; maresciallo aiutante per il Corpo della Guardia di finanza⁽⁵⁰⁾;
- g-bis) *luogotenente*: luogotenente per l'Arma dei carabinieri; luogotenente per il Corpo della guardia di finanza⁽⁵¹⁾.

2. Le qualifiche attribuibili ai sottufficiali sono così determinate:

- a) ai sergenti maggiori capi e gradi corrispondenti: qualifica speciale;
- b) ai luogotenenti e gradi corrispondenti: primo luogotenente per l'Esercito italiano, la Marina militare e l'Aeronautica militare; carica

(48) Rubrica così modificata dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 1), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

(49) Lettera così modificata dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 2.1), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

(50) Lettera così modificata dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 2.2), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

(51) Lettera aggiunta dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 2.3), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

speciale per l'Arma dei carabinieri; cariche speciali per il Corpo della guardia di finanza⁽⁵²⁾.

2-*bis*. I sottufficiali a cui sono attribuite le qualifiche di cui al comma 2 hanno rango preminente sui pari grado. Fra essi si tiene conto della data di conferimento della qualifica, anche nel caso di pari grado con diversa anzianità⁽⁵³⁾.

Testo previgente: **Art. 629 Successione e corrispondenza dei gradi dei sottufficiali.**

1. La successione e la corrispondenza dei gradi dei sottufficiali sono così determinate in ordine crescente:

- a) *sergente*: vicebrigadiere per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- b) *sergente maggiore*: secondo capo della Marina militare; brigadiere per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- c) *sergente maggiore capo*: secondo capo scelto della Marina militare; brigadiere capo per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- d) *maresciallo*: capo di 3^a classe per la Marina militare; maresciallo di 3^a classe per l'Aeronautica militare;
- e) *maresciallo ordinario*: capo di 2^a classe per la Marina militare; maresciallo di 2^a classe per l'Aeronautica militare;
- f) *maresciallo capo*: capo di 1^a classe per la Marina militare; maresciallo di 1^a classe per l'Aeronautica militare;
- g) *primo maresciallo*: maresciallo aiutante sostituto ufficiale di pubblica sicurezza per l'Arma dei carabinieri; maresciallo aiutante per il Corpo della Guardia di finanza.

2. Ai primi marescialli e gradi corrispondenti può essere attribuita la qualifica di luogotenente. I primi marescialli luogotenenti hanno rango preminente sui pari grado; fra primi marescialli luogotenenti si tiene conto della data di conferimento della qualifica, anche nel caso di pari grado con diversa anzianità».

I. I gradi gerarchici dei sottufficiali si succedono ormai nelle due distinte e contigue carriere dei marescialli/ispettori e sergenti/sovrintendenti, senza alcuna linea di continuità, poiché il passaggio da un ruolo inferiore a quello superiore può avvenire solo a seguito di positivo superamento di apposito concorso interno.

Le due carriere hanno un proprio sviluppo e un differente sistema di avanzamento. Tenendo presente questa precisazione, procederemo a illustrare la successione gerarchica, cominciando dai gradi iniziali dei ruoli sergenti/sovrintendenti, sino ai gradi apicali dei ruoli marescialli/ispettori.

(52) Comma così sostituito dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 3), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

(53) Comma aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. a), n. 4), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

Dobbiamo, comunque, rilevare che la gradazione gerarchica dei sottufficiali non corrisponde più a determinati livelli ordinativi o a particolari incarichi, in quanto le norme in materia funzionale si riferiscono a tutti gli appartenenti a un determinato ruolo, a prescindere dal grado, puntualizzando alcune attribuzioni solo per i gradi apicali dei vari ruoli.

Dobbiamo considerare poi, così come abbiamo già visto per gli ufficiali, che i provvedimenti legislativi di riordino dei ruoli hanno avuto cura di riportare apposite tabelle di corrispondenza dei gradi e delle qualifiche dei vari ruoli dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, tabelle aggiornate con i dd.lgss. 28 febbraio 2001, rispettivamente, n. 82, per le Forze armate, n. 83, per l'Arma dei carabinieri, n. 67, per la Guardia di finanza.

Le predette tabelle hanno sostanzialmente comportato il superamento di quella contenuta nell'allegato A del previgente regolamento di disciplina militare e sono confluite nell'art. 629 c.m. Quest'ultima norma, infatti, costituisce la sintesi degli articoli e delle tabelle allegate ai decreti legislativi di riforma del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri (art. 3, co. 1, d.lgs. n. 196/1995, per i gradi dei sergenti, art. 3, co. 2, d.lgs. n. 196/1995, così come modificato dall'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 82/2001, per i gradi dei marescialli, tabella A/2, d.lgs. n. 196/1995, così come sostituita dall'art. 23, d.lgs. n. 82/2001, per la successione e la corrispondenza di tutti i gradi dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica; tabella A, d.lgs. n. 198/1995, così come sostituita dall'art. 31, co. 7, d.lgs. n. 83/2001, per gli ispettori e i sovrintendenti dell'Arma dei carabinieri).

Il criterio seguito nell'elencazione è stato quello di indicare i gradi riguardanti i sottufficiali dell'Esercito, riportando a fianco i gradi corrispondenti con una diversa denominazione e la Forza armata di riferimento (Marina, Aeronautica, Arma dei carabinieri a Guardia di finanza).

Il d.lgs. n. 94/2017 ha introdotto significative novità, prevedendo un ulteriore grado gerarchico per gli appartenenti ai ruoli marescialli/ispettori e una qualifica apicale per gli appartenenti ai ruoli sergenti/sovrintendenti. La rubrica è stata modificata prevedendo anche il riferimento proprio alle qualifiche dei sottufficiali.

II. Il primo grado, ai sensi dell'art. 629, comma 1, lett. a) c.m., riferito ai ruoli sergenti/sovrintendenti, è quello di sergente, comune ai sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, cui corrisponde quello di vice brigadiere dei Carabinieri e della Guardia di finanza. La modifica recata dal d.lgs. n. 94/2017 è stata solamente stilistica, riportando la dizione "vice brigadiere", invece di "vicebrigadiere".

Segue, ai sensi dell'art. 629, co. 1, lett. b) c.m., il grado di sergente maggiore, cui corrisponde quello di 2° capo della Marina e di brigadiere dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza.

In successione, ai sensi dell'art. 629, co. 1, lett. c) c.m., troviamo il grado di

sergente maggiore capo, cui corrisponde quello di 2° capo scelto della Marina e di brigadiere capo dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza. Questo è il grado apicale dei ruoli sergenti/sovrintendenti cui vengono riferite attribuzioni specifiche in sede di determinazioni funzionali.

Con il successivo grado gerarchico, ai sensi dell'art. 629, co. 1, lett. d) c.m., si passa al ruolo dei marescialli/ispettori, iniziando da quello di maresciallo, cui corrisponde il capo di 3^a classe della Marina e il maresciallo di 3^a classe dell'Aeronautica.

Segue, ai sensi dell'art. 629, co. 1, lett. e) c.m., il grado di maresciallo ordinario, cui corrisponde il capo di 2^a classe della Marina e il maresciallo di 2^a classe dell'Aeronautica. In progressione, ai sensi dell'art. 629, co. 1, lett. f) c.m., troviamo il grado di maresciallo capo, cui corrisponde il capo di 1^a classe della Marina e il maresciallo di 1^a classe dell'Aeronautica.

Segue, ai sensi dell'art. 629, co. 1, lett. g) c.m., il grado di primo maresciallo, cui corrisponde il maresciallo aiutante dell'Arma dei carabinieri e il maresciallo aiutante della Guardia di finanza. Qui il legislatore è incorso in un evidente refuso, tenendo presente che gli artt. 173, 1291, 1292, 1293, 1294, 1295, 2252 e 2253, tutti modificati dal d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, indicano come grado corrispondente a quello di primo maresciallo, per l'Arma dei carabinieri, quello di maresciallo maggiore e non di maresciallo aiutante. Per il Corpo della Guardia di finanza, invece, è rimasta la denominazione di maresciallo aiutante, anche dopo il riordino recato dal d.lgs. n. 95/2017. L'art. 629, co. 1, lett. g-bis), c.m. prevede il nuovo grado apicale di luogotenente (prima soltanto corrispondente a una qualifica), con denominazione comune sia alle Forze armate sia alle Forze di polizia a ordinamento militare **III**. L'art. 629, comma 2 c.m. sostituito dall'art. 4, co. 1, lett. a), n. 3), d.lgs. n. 94/2017, prevede l'attribuzione di alcune qualifiche da aggiungere ai gradi apicali per gli appartenenti sia al ruolo dei sergenti/sovrintendenti, sia al ruolo dei marescialli/ispettori. Si tratta della qualifica di "qualifica speciale" per i sergenti maggiori capi e gradi corrispondenti e della qualifica di:

- "primo luogotenente" per i luogotenenti dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare;
- "carica speciale" per i luogotenenti dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza.

IV. L'art. 629, comma 2-bis, c.m., aggiunto dall'art. 4, co. 1, lett. a), n. 4), d.lgs. n. 94/2017, riproduce le disposizioni concernenti il rango e i criteri di precedenza tra i luogotenenti con qualifica di "primo luogotenente" e "carica speciale", già presenti al co. 2 del testo previgente, il quale, a sua volta, riassetta la normativa sull'attribuzione della precedente qualifica di luogotenente e i criteri di precedenza tra primi marescialli e luogotenenti (art. 6-bis, co. 6, d.lgs. n. 195/1996, aggiunto dall'art. 4, co. 1, d.lgs. n. 82/2001, per i primi marescialli luogotenenti dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica; art. 12, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 198/1995, aggiunto dall'art. 7, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 82/2001 e art. 13, co. 4-bis, d.lgs. n. 198/1995, aggiunto dall'art. 8,

co. 1, lett. b), d.lgs. n. 83/2001, per i luogotenenti dell'Arma dei carabinieri). La disposizione previgente era rispettosa del precedente quadro normativo e dell'interpretazione datane dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui quella di luogotenente era una qualifica e non un grado in senso proprio⁽⁵⁴⁾.

Art. 630 Successione e corrispondenza dei gradi dei graduati

1. La successione e la corrispondenza dei gradi dei graduati sono così determinate in ordine crescente:

- a) primo caporal maggiore: *sottocapo di 3[^] classe per la Marina militare*; aviere capo per l'Aeronautica militare; carabiniere; finanziere;
- b) *caporal maggiore scelto*: sottocapo di 2[^] classe per la Marina militare; primo aviere scelto per l'Aeronautica militare; carabiniere scelto; finanziere scelto;
- c) *caporal maggiore capo*: sottocapo di 1[^] classe per la Marina militare; primo aviere capo per l'Aeronautica militare; appuntato per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- d) *caporal maggiore capo scelto*: sottocapo di 1[^] classe scelto per la Marina militare; primo aviere capo scelto per l'Aeronautica militare; appuntato scelto per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza.

1-*bis*. Al caporal maggiore capo scelto, o gradi corrispondenti può essere attribuita la seguente qualifica: qualifica speciale. I caporal maggiori capi scelti qualifica speciale hanno rango preminente sui pari grado; fra caporal maggiori capi scelti qualifica speciale, si tiene conto della data di conferimento della qualifica, anche nel caso di pari grado con diversa anzianità⁽⁵⁵⁾.

I. L'art. 630 c.m. determina la successione e la corrispondenza dei gradi dei graduati. La norma costituisce la sintesi degli articoli e delle tabelle allegate ai decreti legislativi di riforma del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e dell'Arma dei carabinieri (tabella A/1, art. 2, co. 1, d.lgs. n. 196/1995, per i gradi dei volontari in servizio permanente; tabella A, d.lgs. n. 198/1995, così come sostituita dall'art. 31, co. 7, d.lgs. n. 83/2001 e art. 2, co. 1, d.lgs. n. 198/1995, per gli appuntati e i carabinieri).

II. L'art. 630, comma 1 c.m., nell'elencazione della successione gerarchica dei graduati, segue il criterio di indicare i gradi di riferimento per l'Esercito italiano, riportando a fianco i gradi corrispondenti con una diversa denomi-

(54) Cfr. Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 2007 n. 6600, in *FORO AMM.*, 2007, 3411; Cons. St., sez. III, 20 maggio 2003 n. 4415/02, in *CONS. STATO*, 2004, I, 208.

(55) Comma aggiunto dall'art. 8, comma 1, lett. a), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

nazione e la Forza armata di riferimento.

Secondo tali criteri la successione e la corrispondenza dei gradi dei graduati sono così determinate in ordine crescente:

- primo caporal maggiore: sottocapo di 3[^] classe per la Marina militare; aviere capo per l'Aeronautica militare; carabiniere; finanziere;
- caporal maggiore scelto: sottocapo di 2[^] classe per la Marina militare; primo aviere scelto per l'Aeronautica militare; carabiniere scelto; finanziere scelto;
- caporal maggiore capo: sottocapo di 1[^] classe per la Marina militare; primo aviere capo per l'Aeronautica militare; appuntato per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza;
- caporal maggiore capo scelto: sottocapo di 1[^] classe scelto per la Marina militare; primo aviere capo scelto per l'Aeronautica militare; appuntato scelto per l'Arma dei carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza.

III. L'art. 630, comma 1-bis, c.m., aggiunto dall'art. dall'art. 8, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 94/2017, introduce anche per graduati l'attribuzione di una qualifica per il grado vertice della categoria. In particolare, al caporal maggiore capo scelto, o gradi corrispondenti può essere attribuita la qualifica di "qualifica speciale". In analogia a quanto previsto per gli appartenenti ai ruoli sergenti/sovrintendenti e marescialli/ispettori, con la "qualifica speciale", i caporal maggiori capi scelti hanno rango preminente sui pari grado, mentre fra caporal maggiori capi scelti "qualifica speciale", si tiene conto della data di conferimento della qualifica, anche nel caso di pari grado con diversa anzianità.

Art. 631 Successione e corrispondenza dei gradi dei militari di truppa

1. La successione e la corrispondenza dei gradi dei militari di truppa sono così determinate in ordine crescente:

- a) *caporale*: comune di 1[^] classe per la Marina militare; aviere scelto per l'Aeronautica militare;
 - b) *caporal maggiore*: sottocapo per la Marina militare; primo aviere per l'Aeronautica militare.
2. Il militare di truppa senza alcun grado è:
- a) *il soldato per l'Esercito italiano*;
 - b) *il comune di 2[^] classe per la Marina militare*;
 - c) *l'aviere per l'Aeronautica militare*;
 - d) *l'allievo carabiniere e l'allievo finanziere*;
 - e) *l'allievo delle scuole militari, navale e aeronautica*;
 - f) *l'allievo maresciallo in ferma*;
 - g) *l'allievo ufficiale in ferma prefissata*;
 - h) *l'allievo ufficiale delle accademie*.

I. L'art. 631 c.m. determina la successione e la corrispondenza dei gradi dei militari di truppa. La norma riproduce la disposizione sancita dall'art. 13, d.lgs. n. 196/1995, in relazione ai gradi che possono conseguire i volontari in ferma prefissata. Il co. 2 dell'art. 631 c.m. precisa quali siano i militari senza alcun grado.

II. L'art. 631, comma 1 c.m., nell'elencazione della successione gerarchica dei militari di truppa, segue anch'esso il criterio di indicare i gradi di riferimento per l'Esercito italiano, riportando a fianco i gradi corrispondenti con una diversa denominazione e la Forza armata di riferimento. In particolare, la successione e la corrispondenza dei gradi dei militari di truppa sono così determinate in ordine crescente:

- caporale: comune di 1^a classe per la Marina militare; aviere scelto per l'Aeronautica militare;
- caporal maggiore: sottocapo per la Marina militare; primo aviere per l'Aeronautica militare.

III. L'art. 631, comma 2 c.m. riporta la posizione gerarchica iniziale in cui vengono collocati i militari, appartenenti alle varie organizzazioni militari, sia che svolgano il servizio militare obbligatorio, sia che si trovino all'inizio di una carriera militare per l'accesso ai ruoli del servizio permanente o soltanto per svolgere un servizio temporaneo. Questa posizione gerarchica è anche quella alla quale può essere ricondotto il militare che, qualunque grado rivesta, incorra in una perdita del grado, ai sensi dell'art. 861 c.m. Gli appartenenti all'Arma dei carabinieri, ai sensi dell'art. 861, co. 4 c.m., se incorrono in una perdita del grado e se la stessa non consegue ad iscrizione in un altro ruolo militare, sono iscritti d'ufficio nel ruolo dei militari di truppa dell'Esercito, senza alcun grado, quindi come semplici soldati. Analoghe norme vigono per il personale del Corpo della Guardia di finanza che viene iscritto nei ruoli dei militari di truppa dell'Esercito o della Marina, a seconda del contingente di appartenenza. In particolare, il militare di truppa senza alcun grado è:

- il soldato per l'Esercito italiano;
- il comune di 2^a classe per la Marina militare;
- l'aviere per l'Aeronautica militare;
- l'allievo carabiniere e l'allievo finanziere;
- l'allievo delle scuole militari, navale e aeronautica;
- l'allievo maresciallo in ferma;
- l'allievo ufficiale in ferma prefissata;
- l'allievo ufficiale delle accademie.

Per gli allievi marescialli e gli allievi ufficiali non soggetti a ferma o non provenienti da un ruolo delle Forze armate, espulsi dai corsi di formazione o dimissionari dagli stessi, ai sensi - rispettivamente - degli artt. 599, co. 4, lett. a), e 600, co. 5, r.m., si fa luogo all'invio in congedo illimitato come militari di truppa.

Art. 632 Corrispondenza dei gradi militari con le qualifiche degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile⁽⁵⁶⁾

1. L'equiparazione tra i gradi militari e le qualifiche delle Forze di polizia a ordinamento civile è così determinata:

- a) *generale di divisione e corrispondenti*: dirigente generale di pubblica sicurezza e corrispondenti;
- b) *generale di brigata e corrispondenti*: dirigente superiore e corrispondenti;
- c) *colonnello e corrispondenti*: primo dirigente e corrispondenti;
- d) *tenente colonnello e corrispondenti*: vice questore e corrispondenti;
- e) *maggiore e corrispondenti*: vice questore aggiunto e corrispondenti;
- f) *capitano e corrispondenti*: commissario capo e corrispondenti;
- g) *tenente e corrispondenti*: commissario e corrispondenti;
- h) *sottotenente e corrispondenti*: vice commissario e corrispondenti;
- i) *luogotenente e corrispondenti*: sostituto commissario e corrispondenti;
- l) *primo maresciallo e corrispondenti*: ispettore superiore e corrispondenti;
- m) *maresciallo capo e corrispondenti*: ispettore capo e corrispondenti;
- n) *maresciallo ordinario e corrispondenti*: ispettore e corrispondenti;
- o) *maresciallo e corrispondenti*: vice ispettore e corrispondenti;
- p) *sergente maggiore capo e corrispondenti*: sovrintendente capo e corrispondenti;
- q) *sergente maggiore e corrispondenti*: sovrintendente e corrispondenti;
- r) *sergente e corrispondenti*: vice sovrintendente e corrispondenti;
- s) *caporal maggiore capo scelto e corrispondenti*: assistente capo e corrispondenti;
- t) *caporal maggiore capo e corrispondenti*: assistente e corrispondenti;
- u) *caporal maggiore scelto e corrispondenti*: agente scelto e corrispondenti;
- v) *primo caporal maggiore e corrispondenti*: agente e corrispondenti.

Testo previgente: **Art. 632 Corrispondenza dei gradi militari con le qualifiche degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile.**

1. L'equiparazione tra i gradi militari e le qualifiche delle Forze di polizia a ordinamento civile è così determinata:

- a) *generale di corpo d'armata e corrispondenti*: dirigente generale di livello B;
- b) *generale di divisione e corrispondenti*: dirigente generale;
- c) *generale di brigata e corrispondenti*: dirigente superiore;
- d) *colonnello e corrispondenti*: primo dirigente;
- e) *tenente colonnello/maggiore e corrispondenti*: vice questore aggiunto;
- f) *capitano e corrispondenti*: commissario capo;

(56) Articolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94.

- g) *tenente e corrispondenti*: commissario;
- h) *sottotenente e corrispondenti*: vice commissario;
- i) *maresciallo aiutante sostituto ufficiale di pubblica sicurezza e corrispondenti*: ispettore superiore sostituto ufficiale di pubblica sicurezza;
- l) *maresciallo capo e corrispondenti*: ispettore capo;
- m) *maresciallo ordinario e corrispondenti*: ispettore;
- n) *maresciallo e corrispondenti*: vice ispettore;
- o) *brigadiere capo e corrispondenti*: sovrintendente capo;
- p) *brigadiere e corrispondenti*: sovrintendente;
- q) *vice brigadiere e corrispondenti*: vice sovrintendente;
- r) *appuntato scelto e corrispondenti*: assistente capo;
- s) *appuntato e corrispondenti*: assistente;
- t) *carabiniere scelto e corrispondenti*: agente scelto;
- u) *carabiniere e corrispondenti*: agente».

I. L'art. 632 c.m. determina la corrispondenza dei gradi militari con le qualifiche degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile. La norma previgente sintetizzava fedelmente il contenuto dell'art. 32, d.lgs. n. 298/2000 - relativo alla equiparazione tra i gradi di tutti gli ufficiali delle Forze armate, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza con le qualifiche dei funzionari delle Forze di polizia a ordinamento civile - e la tabella A, allegata al d.lgs. n. 198/1995, così come sostituita dall'art. 31, co. 7, d.lgs. n. 83/2001, relativa alla equiparazione tra gradi e qualifiche del personale dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, della Polizia di Stato, del Corpo della polizia penitenziaria, del Corpo forestale dello Stato.

La modifica recata dall'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 94/2017, ha stabilito, come parametro di riferimento dei gradi militari, quelli degli appartenenti all'Esercito italiano e ha eliminato la corrispondenza per i generali di corpo d'armata e gradi equiparati con eventuali qualifiche degli appartenenti alle Forze di polizia a ordinamento civile.

L'art. 632 c.m. rappresenta una norma di contatto tra l'ordinamento delle Forze armate e l'ordinamento della pubblica sicurezza, comprensivo sia del personale delle Forze di polizia a ordinamento militare sia di quello delle Forze di polizia a ordinamento civile, costituendo anche punto di approdo di una tendenziale unitarietà complementare del Comparto Difesa/Sicurezza⁽⁵⁷⁾.

II. L'articolazione della carriera del personale dei funzionari di polizia della Polizia di Stato, con sviluppo dirigenziale, ai sensi dell'art. 1, d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, prevede le seguenti qualifiche:

- vice commissario;
- commissario;
- commissario capo;

(57) Cons. Stato, Comm. Spec., 21 aprile 2017, n. 915, in *FORO IT.*, Rep. 2017, Merito extra, n. 2017.977.1.

- vice questore aggiunto;
- vice questore;
- primo dirigente;
- dirigente superiore;
- dirigente generale di pubblica sicurezza.

L'articolazione della carriera del restante personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, ai sensi degli artt. 4, 24-*bis* e 25, d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, e successive modificazioni e integrazione, prevede - rispettivamente - le seguenti qualifiche:

- agente;
- agente scelto;
- assistente;
- assistente capo;
- vice sovrintendente;
- sovrintendente;
- sovrintendente capo;
- vice ispettore;
- ispettore;
- ispettore capo;
- ispettore superiore;
- sostituto commissario.

Analoghe qualifiche sono previste per il personale appartenente alla Polizia penitenziaria. In particolare, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, l'articolazione della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, a sviluppo dirigenziale, si articola nelle seguenti qualifiche:

- vice commissario penitenziario;
- commissario penitenziario;
- commissario capo penitenziario;
- commissario coordinatore penitenziario;
- commissario coordinatore superiore;
- primo dirigente;
- dirigente superiore.

L'articolazione della carriera del restante personale della Polizia penitenziaria, ai sensi degli artt. 3, 14 e 22, d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, e successive modificazioni e integrazione, prevede - rispettivamente - le seguenti qualifiche, identiche al personale della Polizia di Stato:

- agente;
- agente scelto;
- assistente;
- assistente capo;
- vice sovrintendente;
- sovrintendente;
- sovrintendente capo;
- vice ispettore;

- ispettore;
- ispettore capo;
- ispettore superiore;
- sostituto commissario.



TRIBUNA DI STORIA MILITARE



**Professore
Manlio CORSELLI**
Docente di Teoria politica
nell'Università degli Studi di Palermo

La rivolta siciliana del 'Sette e mezzo' *Cronaca del massacro dei Carabinieri Reali di Misilmeri e di Ogliastro*

L'incontro dell'Arma dei Carabinieri con la terra di Sicilia non fu facile e agevole⁽¹⁾, così come non fu né facile né agevole, dopo i primi entusiasmi e l'euforia delle classi borghesi, quell'unificazione nazionale, cioè morale e spirituale, degli Italiani che sarebbe dovuta essere immediatamente consecutiva all'impresa dell'unificazione politica della penisola. Le vicende del Risorgimento furono, invece, così rapide, e forse anche costellate da successi inaspettati rispetto agli accordi immaginati a Plombières, che esse richiesero un lungimirante e faticoso lavoro di elaborazione di nuove strategie politiche che fossero consone al passaggio dalle 'piccole patrie' dei Regni dinastici preunitari alla 'grande patria' del Regno d'Italia.

Fatta l'Italia, bisognava fare gli Italiani. L'icastica riflessione di Massimo D'Azeglio indicava una vera e propria incompiutezza, essa evidenziava una necessità etico-civile di cui ancor oggi se ne avverte l'eredità. Fatta l'Italia, bisognava costituire la cittadinanza italiana, ovvero tradurre i valori e i risultati dell'unità politica in un costume pubblico di diritti e di doveri valido per tutte le popolazioni italiane dalle Alpi alle sponde del Mediterraneo.

(1) Nel settembre del 1866 l'Arma dei Carabinieri Reali era presente nell'Isola con l'Ispettorato dell'Arma per la Sicilia, la XII Legione, con sede a Palermo, cui afferivano le Divisioni di Palermo, di Catania e di Messina. La Legione era comandata dal Colonnello Conte Eduardo Sannazzaro di Giarole. Alle dipendenze della Divisione di Palermo stavano le Compagnie Interna ed Esterna della Città, quella di Trapani, il Deposito, le Luogotenenze e le 87 Stazioni urbane e della provincia aventi in organico un numero di poco meno di 800 Carabinieri, ovvero di 793 unità.

Bisognava creare una coscienza nazionale che facesse da base ad una coscienza civica, altrimenti si sarebbe andati incontro al grave pericolo interno di depotenziare l'auto-riconoscimento nazionale nella magniloquenza di una retorica civile nazionalista che avrebbe acuito la separazione del Paese legale dal paese reale.

Si trattava, perciò, di far nascere sia la configurazione del cittadino italiano sia di forgiare l'*ethos* di una rigenerata comunità di cittadini italiani, e di questo nuovo costume pubblico l'Arma dei Carabinieri sarebbe stata sicuro presidio di difesa della libertà, di protezione della sicurezza dei consociati, di garanzia dell'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, e di tutela della legalità. Non per nulla le raffigurazioni artistiche dei Carabinieri ne proponevano all'opinione pubblica la sicura e tranquilla immagine di Militari benemeriti.

Inviati a mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza dei beni e delle cose dei cittadini italiani che abitavano nell'estreme propaggini siciliane in un comprensibile, ma non ammissibile, imperante disordine civile, i Carabinieri Reali dei paesi di Misilmeri e dell'allora Santa Maria dell'Ogliastro (oggi chiamata Bolognetta) furono, insieme a molti altri colleghi sparsi nelle disagiate Stazioni della provincia di Palermo, le prime vittime innocenti di una fusione fra gli Italiani del Sud e gli Italiani del Nord che stentava non solo a consolidarsi ma, forse, anche a decollare a causa di una serie di clavage ora di natura sociale ora di indole ideologica ora, più banalmente, imputabile alle varieguate usanze e ai differenti costumi praticati dalla povera gente.

Le agitazioni che a sciame sconvolsero e punteggiarono nel 1866 per sette giorni e mezzo (dalle avvisaglie del sabato del 15 settembre al sabato sera del 22 settembre) il circondario di Palermo e il suo Capoluogo, sia che vengano lette sotto la categoria delle rivolte sia sotto quelle delle rivoluzioni oppure delle insurrezioni e insorgenze popolari, categorie per altro che non sono di certo concettualmente e tecnicamente equiparabili tra loro, espressero principalmente la delusione che seguì le aspettative di riscatto che i Siciliani avevano riposto poco tempo prima nella Spedizione dei Mille e nel suo Duce⁽²⁾.

In questo senso le pagine di Verga sull'eccidio di Bronte del 1860 possono spiegare molto di più di tanti saggi storiografici lo stato d'animo dei contadini,

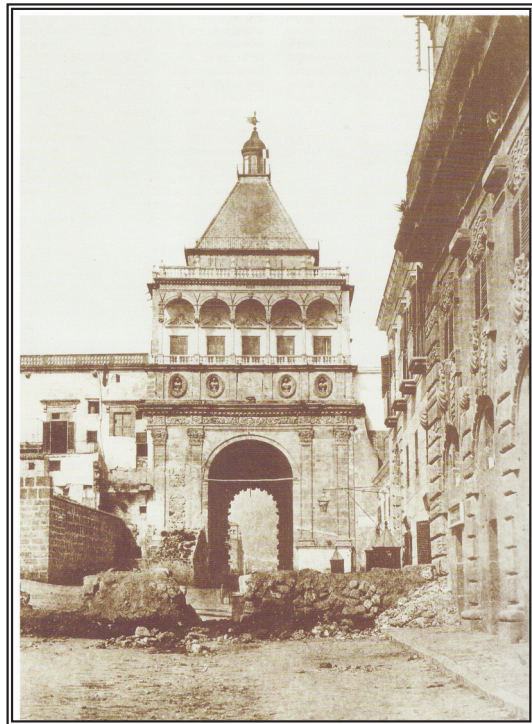
(2) Si conviene che "solo di recente il giudizio della rivoluzione del 'sette e mezzo' è stato sostanzialmente rivisto; e da parte della più moderna corrente di studi si è messo in rilievo il nesso che unisce la stessa insurrezione con tutti gli episodi della lotta popolare siciliana, fino ai Fasci dei Lavoratori e ai movimenti per l'autonomia. Né è sfuggito il fatto che molti dei partecipanti alla rivolta palermitana del settembre del '66 si ritroveranno poi nelle sezioni dell'internazionale socialista" (Salvatore COSTANZA, Nota illustrativa a Mauro DE MAURO, *Sette giorni e mezzo di fuoco a Palermo*, con prefazione di Leonardo SCIASCIA, Edizioni Andò, Palermo 1970, pagg. 8-9).

la loro delusione per la mancata redistribuzione delle terre dei grandi feudatari e per l'azzeramento che fu fatto degli usi civici. Per quanto riguarda, poi, la percezione del clima della rivolta siciliana del 1866 ci soccorre la romanzata opera storica *Sette e mezzo* di Giuseppe Maggiore⁽³⁾.

I diffusi malumori, sfociati in forme esagitate e delittuose, misero a dura prova la tenuta d'animo di quanti avevano a cuore l'unità del nuovo Stato italiano, ma anche il coraggio nel contrastarlo di quegli Uomini che vestivano la divisa dell'Arma del primo Vittorio Emanuele e che nel Milite Scapaccino avevano avuto il loro primo martire⁽⁴⁾.

Ma questi malumori, via via sempre più esplosivi, vanno pur sempre inseriti in un contesto di più generale considerazione il quale, se non li giustifica, tenta almeno di darne una spiegazione della loro genesi e della loro organizzazione.

La storia ci dice che l'arco di tempo necessario affinché la Sicilia si inserisse nella costruzione dello Stato unitario italiano non fu facile e che il Governo nazionale, nonostante quanto avesse assicurato ai nuovi sudditi Re Vittorio Emanuele II nel suo primo ingresso a Palermo, non agì in spirito di concordia e di riparazione dei torti subiti dalla precedente. In conseguenza di ciò, sostengono alcuni storici più avveduti attenti alle specificità sociali, economiche e municipali siciliane, la costruzione dello Stato unitario nell'Isola presentò caratteri



Gustave Le Gray

Palais Royal Palerme, giugno 1860 (Stampa all'albunina)

(3) Cfr. Giovanni VERGA, *Libertà*, in Id., *Tutte le novelle*, edizioni Oscar Mondadori, Milano, 1997, pagg. 319-325; Giuseppe MAGGIORE, *Sette e mezzo*, Tipografia Gribaudo, Cuneo 1952, pag. 416, libro ristampato nel 1963 per l'editore S.F. Flaccovio di Palermo.

(4) Mauro De Mauro, nella sua ricostruzione, non si sofferma soltanto sul sacrificio dei Militi ma ama anche ricordare quello della giovane moglie del Brigadiere Beata Comandante la Stazione dei Carabinieri della contrada suburbana palermitana dell'Olivuzza, Maria Mazzia, che "difese col suo sangue il ritratto di Vittorio Emanuele II" (cit., pag. 28).

autoritari e sollevò problemi che non si ebbero in altre parti del Paese. Ciò è maggiormente pur vero se si pensa che dodici anni prima del 1860, i Siciliani si erano sollevati contro l'allora Regno delle Due Sicilie rivendicando, nel 1848, l'indipendenza del Regno di Sicilia nei confronti della parte continentale dello Stato napoletano.

Molteplici, divergenti ed intense furono, perciò, le cause del disagio, delle delusioni, delle rivendicazioni e delle disperazioni che diedero luogo all'insurrezione o ribellione del 'Sette e mezzo', avvenimento che si inserisce quasi a metà dell'arco temporale di un inquieto decennio che va dal faticoso 1860 al 1870 e che noi a posteriori consideriamo di assestamento dell'unità politica della penisola ma che in realtà sconta una duplice difficoltà cioè, per un verso, quella di non far deragliare la conquista garibaldina del Mezzogiorno dall'alveo del moderatismo borghese dell'ordine monarchico-costituzionale comprimendone, in qualche modo, le motivazioni di speranza di palingenesi sociale che l'avevano sostenuta⁽⁵⁾, e per altro verso quell'altra difficoltà di realizzare militarmente il completamento della liberazione del Settentrione, il cui risultato era parzialmente riuscito quantunque fosse stato mortificato dalle sconfitte di Custoza e di Lissa.

I fatti eversivi di Misilmeri e di Ogliastro si innestano pure sulla criticità delle sconfitte che avevano segnato la fine della Terza Guerra d'Indipendenza, nel cui versante matura, con l'insurrezione palermitana, una precisa strategia volta a destabilizzare il prestigio internazionale del Governo italiano impegnato nei preliminari che preparavano, dopo l'armistizio di Cormons, la Pace di Vienna del 3 ottobre 1866.

Mirando ad indebolire sia il fronte esterno dell'azione del Governo sia il fronte interno dell'opinione pubblica italiana, i massacri di molti Carabinieri avvenuti nel capoluogo e, segnatamente, quelli dei Carabinieri delle due località prese in considerazione non furono eventi secondari ma costituirono uno dei primi episodi di un dramma nazionale, e vanno pertanto letti e interpretati come un doloroso e sanguinoso documento di una strisciante guerra civile post-unitaria.

Come abbiamo detto, cause profonde e gravemente incidenti sul collettivo

(5) Esiste una sterminata bibliografia sulla cosiddetta 'questione meridionale' che mette a fuoco il disagio sociale post-unitario. Si vuol qui brevemente citare alcuni storici siciliani meridionalistici quali Rosario ROMEO, *Il Risorgimento in Sicilia*, Laterza, Bari, 1950; Francesco RENDA, *Storia della Sicilia dal 1860 al 1970*, vol. 3, Sellerio, Palermo, 1985; Francesco BRANCATO, *Storia della Sicilia post-Unificazione. Parte prima: La Sicilia nel primo Ventennio del Regno d'Italia*, Zuffi editore, Bologna, 1956; Salvatore LUPO, *L'unificazione italiana. Mezzogiorno, rivoluzione, guerra civile*, Donzelli, Roma, 2011. Risulta assai utile consultare l'ampio repertorio bibliografico curato da Tommaso ROMANO, *Sicilia 1860-1870. Una storia da riscrivere*, Istituto Siciliano di Studi Politici ed Economici, Palermo, 2011, pagg. 209-235.

costume sociale determinarono la nascita di un ampio e generale malcontento popolare, cause che erano fra loro concatenate e tra le quali ne segnaliamo rapidamente alcune:

- l'introduzione della coscrizione obbligatoria, che era stata fino ad allora sconosciuta alla popolazione dell'ex Regno delle Due Sicilie, provocò per via di una lunga e pluriennale ferma militare l'allontanamento di giovani uomini che lasciavano le proprie famiglie, le adolescenti spose, il lavoro dei campi, con grave danno dell'unità e del sostentamento dei focolari domestici. Ancora una volta le pagine della letteratura del tempo ci vengono in soccorso: si pensi a Giovanni Verga, ad Igino Tarchetti, esponente della Scapigliatura lombarda e, perché no, all'Edmondo De Amicis de *La vita militare*. Bozzetti⁽⁶⁾;

- l'applicazione della Legge Pica, e la sua inflessibile applicazione nell'Isola nei confronti dei renitenti di leva, dei briganti, e di quanti venivano assimilati a costoro per via anche delle armi da caccia che detenevano secondo antiche usanze. I Tribunali Militari furono severi con la pronuncia delle loro condanne a morte, ma non sempre queste sentenze furono giuste e proporzionate al sospettato delitto;

- la nuova imposizione fiscale sia della tassa sul macinato, la quale colpiva direttamente l'alimentazione della povera gente, sia della tassa sugli animali da trasporto, che erano l'unico mezzo che i braccianti avevano a disposizione per raggiungere gli impervi campi di lavoro distanti diverse ore dall'abitato. Si applicava, infine, la sconosciuta tassa di successione consistente nel prelievo di una quota dei lasciti dei familiari defunti;

- la promulgazione nel luglio dell'anno 1866 del Regio Decreto circa la soppressione delle Corporazioni religiose e la confisca dei beni dell'asse ecclesiastico che furono venduti con asta pubblica ai ceti più abbienti, con la conseguenza che si venne a privare la popolazione più indigente dell'assistenza e del sostentamento della carità dispensata dalla Chiesa cattolica e dai Conventi degli Ordini religiosi: sussistenza indispensabile per la sopravvivenza di larghi strati di povera gente che venivano ricacciati nella condizione di sprofondare progressivamente nella più nera miseria;

- l'adozione nel 1865 del Codice Civile esitato dalla Commissione Pisanelli, primo Codice Civile dell'Italia unita che, addirittura, rispetto al Codice Civile Duosiciliano ripristinava una condizione di subalternità civile femminile sottoponendo le mogli all'autorità maritale finanche nell'amministrazione dei loro beni ereditati o della dote assegnata. Ancora più grave appariva all'umano sentimento del diritto la norma che non contemplava per le madri la tutela dei minori;

(6) Edmondo De Amicis prestò, infatti, servizio militare in Sicilia dal 1865 all'aprile del 1866.

- una gestione autoritaria delle misure di ordine pubblico che, quantunque conforme alla mentalità e ai criteri dell'epoca, appariva anche in quel periodo agli occhi dell'opinione pubblica più avvertita del bene della Patria alquanto ottusamente retriva e non molto dissimile, nelle operazioni sul campo, da quella posta in essere dalle forze dell'ordine del criticato periodo borbonico.

Frutto di queste cause e di questi metodi, proprio a Misilmeri accaddero nei giorni immediatamente precedenti il 16 settembre tre distinti conflitti a fuoco ove morirono tre abitanti del paese che, pare, la memoria popolare considerasse essere incolpevoli di sedizione⁽⁷⁾.

La cronaca degli eventi parte da quest'episodio per assumere un ritmo sempre più concitato che oscura la ragione e la pietà umana. A Misilmeri, dunque, la micro-storia si salda inesorabilmente con la macro-storia e dà luogo ad una miscela esplosiva di rabbia e di incontenibile vendetta. La sera del 15 settembre, dunque, squadre di uomini armati guidate dai capimafia Domenico Giordano e Gian Battista Plescia⁽⁸⁾, dopo avere provocato nelle campagne adiacenti consistenti disordini, erano entrati in paese accolti con festose luminarie e squilli di campana⁽⁹⁾ da circa due mila misilmeresi col proposito di insediare un Comitato insurrezionale e, come narrano le fonti locali, con lo scopo, da un lato, di saccheggiare il deposito delle armi custodite dalla Guardia Nazionale, appropriandosi di ingenti quantità di munizioni e di cinquecento fucili, dall'altro di assediare la Caserma dei Carabinieri che era ubicata nell'odierna via La Masa. I rivoltosi pretendevano la resa dei Militi dell'Arma, ma il Comandante Maresciallo d'alloggio a cavallo Girolamo Grimaldi e i suoi uomini, cui si unì il Brigadiere di P. S. De Lupis, si asserragliarono nei locali della Caserma decisi a non cedere al tumulto della folla. In seguito alla loro resistenza, protrattasi fino a notte del giorno 16, sembrava che la tensione pubblica si fosse attenuata e che l'alba del 17 dovesse inaugurare l'avvio di una nuova giornata meno convulsa della precedente.

Dalla relazione stesa dal Colonnello Comandante la Legione Carabinieri di Palermo ed inviata il successivo 7 dicembre al Procuratore Generale, Presidente della Commissione d'inchiesta sui fatti di Settembre⁽¹⁰⁾, ci è noto che, in realtà,

(7) Le cronache e gli eruditi di storia municipale, quali Paolo Francesco Lo Dico, Mons. Francesco Romano, Santo Platino ed Antonella Folgheretti, ci riportano i nomi di Giuseppe Amato, Domenico Bovo e Nicolò Costa.

(8) Questi due malfattori, come ci informa uno studioso locale, erano stati gli autori dell'assassinio del Sindaco Vincenzo Rumbolo avvenuto l'8 settembre del 1865.

(9) Le cronache riferiscono anche la notizia che un certo Lo Gerfo, sacrestano, faceva suonare il campanile della Chiesa Madre con rintocchi gioiosi.

(10) Questa relazione è riportata nell'opera del Generale C.A. Arnaldo FERRARA, *Storia documentale dell'Arma dei Carabinieri. Dalla terza guerra d'Indipendenza alla coesione del paese con Roma Capitale*, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, Roma, 2006, vol. III, pag. 63.

durante la giornata del 17 settembre la Guardia Nazionale di Misilmeri ottenne la consegna delle armi detenute dal Delegato di P. S. Nicolò Magrì e dal Pretore Gaetano Grano mentre nel pomeriggio essa si unì alle squadre dei rivoltosi e, per ordine del suo Comandante Maggiore Pietro Guicciardi, costrinse alla resa gli appena novanta soldati del 70° Reggimento di Fanteria i quali, di conseguenza, non poterono intervenire sugli eventi successivi poiché, in effetti, erano stati fatti prigionieri. L'azione eversiva della Guardia Nazionale, come si evince da tale fonte ufficiale, appare ancora più grave dal momento che subito dopo si formò un gruppo di maggiorenti costituito dal suo Comandante, da quasi tutti i suoi Ufficiali, dalle stesse Autorità locali poc'anzi disarmate, cioè dal Pretore e dal Delegato di P. S., ed anche dai possidenti del posto per forzare la volontà del Maresciallo d'alloggio Girolamo Grimaldi, e dei ventinove Carabinieri che erano alle sue dipendenze, dall'opporre qualsiasi decisa resistenza armata, motivando questa loro iniziativa, mirante - come si è detto - ad interdire la reazione dei Militi, con la speciosa scusa di non inasprire ancora di più l'animo esagitato di quella massa assediante.



Appare però evidente che un'azione pacificatrice di questo genere, incitante alla desistenza dei Carabinieri Reali in vista del nobile fine di evitare un sicuro spargimento di sangue, non poteva che essere del tutto strumentale e frutto di una artata mistificazione non avendo in realtà essa altro obiettivo se non quello di ottenere la capitolazione dei Militari dell'Arma i quali, in quel frangente, costituivano a Misilmeri gli unici e soli baluardi del nuovo Stato unitario italiano.

Dal momento che il paese era nelle mani della massa dei facinorosi, ai notabili del luogo non restò che destreggiarsi opportunisticamente fra la condisione degli obiettivi del moto di ribellione e il contenimento possibile degli effetti estremistici della violenza collettiva.

Quei maggiori del paese, sia detto non senza puntualizzare un certo biasimo circa la responsabilità del loro comportamento morale e civile, appartenevano pur sempre al ceto dei cosiddetti 'benpensanti' e, senza ombra di dubbio, non desideravano assolutamente rischiare nulla del loro prestigio e patrimonio personale in avventurosi ribaltamenti politici (alquanto incerti) senza ripararsi dietro un ipocrito ruolo di garanti di una transizione non turbolenta dal nuovo ordinamento statale monarchico unitario alla restaurazione dell'antecedente ordine statale di stampo legittimistico-borbonico o, al contrario, alla formazione di quell'ordine politico-sociale di stampo mazziniano-repubblicano che già avevano imparato a vagheggiare a contatto dei sentimenti e dei valori politici di alcune componenti dei Mille.

Sia detto in breve: dietro l'ipocrisia di lavorare per pacificare la massa e per salvare la vita dei Carabinieri in pericolo, i maggiori di Misilmeri non stavano esercitando altro che l'antico, distorto, arrogante potere egemonico privato, mascherato dalle benevoli intenzioni di moral suasion praticate da sempre su larga scala nelle zone rurali siciliane, ma, contemporaneamente, essi rendevano anche manifesto il proprio sentimento di infedeltà verso il nuovo Stato Italiano e le sue Istituzioni. In buona sostanza, nel vuoto del potere pubblico quei notabili del luogo, per mezzo del loro potere privato, agivano come arbitri di ultima istanza della risoluzione del marasma che era scoppiato.

Nonostante la promessa di salvare loro la vita, la folla, che era capeggiata dalla Guardia Nazionale e da due religiosi del Convento di San Gaetano, i Frati Sucato e Mandalà, aggredì il Maresciallo e i ventinove Carabinieri appena usciti dalla Caserma per volerli linciare. Tentando di organizzare una disperata difesa, il Maresciallo Grimaldi, per rompere l'accerchiamento, ordinò allora un attacco alla baionetta in seguito al quale caddero uccisi alcuni rivoltosi.

A questo punto, cedendo al soverchiante numero dei rivoltosi, il nucleo dei Carabinieri si smembrò, guadagnando la maggior parte di essi i locali della Caserma mentre il Maresciallo Girolamo Grimaldi, con pochissimi altri Militi, riuscì rocambolescamente a mettersi in salvo e a raggiungere nella notte del 18 settembre il Comando della Legione di Palermo per dare l'allarme su quella sommossa.

La lettura di una delle fonti ufficiali, cioè la relazione inviata al Signor Ministro dell'Interno dal Comandante la Legione di Palermo in data 14

ottobre⁽¹¹⁾, ci presenta l'esatta ricostruzione della sorte toccata ai Carabinieri che si difendevano all'interno della Stazione di Misilmeri. Anche le contemporanee fonti giornalistiche ed orali la integrano in un quadro che appare finanche più fosco⁽¹²⁾.

Aperta una breccia, un'ondata umana irruppe nella Caserma, trucidò i ventuno Militari, fece barbaramente scempio dei loro cadaveri, seviziosò i loro corpi, issò sulle picche le loro teste agitandole, in un crescendo di orrore, come macabro trofeo per le vie del paese. Nella furia omicida, essa fu implacabile con i superstiti, braccando un Carabiniere presso il lavatoio pubblico ove fu ucciso dalle donne a colpi di pietra e a morsi. Soltanto un Carabiniere fra quelli dispersi riuscì, come è stato tramandato nel racconto dei vecchi del luogo, ad essere salvato dalla sua fidanzata misilmerese che lo nascose travestendolo con abiti femminili.



Gustave Le Gray

Rue de Tolède à Palerme, giugno 1860 (Stampa all'albamina)

- (11) Anche questa relazione è contenuta nel volume del Generale C.A. Arnaldo FERRARA (op. cit., pagg. 56-57).
- (12) Tra queste fonti ricordiamo la notizia del 'Giornale di Sicilia' del 24 settembre 1866 che obiettivamente informava i lettori che "a Misilmeri si commisero atrocità senza esempio e senza riscontro negli annali della più efferata barbarie" e la pubblicazione del coevo giornalista romano Vincenzo MAGGIORANI, *Il sollevamento della plebe di Palermo e del circondario nel settembre 1866*, Stamperia militare, Palermo, 1866. Il Maggiorani fu però accusato, come stigmatizza Mauro De Mauro, di parzialità filo-governativa e di larvati accenni razzistici verso l'indole dei siciliani).

Caddero come eroi e consapevoli vittime del loro dovere il Brigadiere a Cavallo Luigi Maccia, i Carabinieri a cavallo Luigi Castagna, Florio Rappieri, Antonio Sessini, Giuseppe Sassella, Tommaso Ciaccio, Orazio Buzzanga, Carmelo Di Salvi, Salvatore Mameli, Giovanni Armano, Sebastiano Morale, Rosario Galipò, Santo Treccani, Giovanni Bria, Stefano Praga, ed i Carabinieri a piedi Francesco Caria, Giovanni Lazzarini, Ferdinando La Greca, Giuseppe Tarulli. Ne ricordiamo il nome affinché il loro personale valore sia bene inciso nell'opinione pubblica di oggi quale esempio della fedeltà e dell'onore militare dell'Arma.

L'orrore continuò ancora per qualche giorno quando i corpi di quei poveri giovani Carabinieri furono interrati, senza cristiani funerali, in due fosse comuni, mentre la mafia locale recava un'ultima offesa al loro eterno riposo. Soltanto dopo otto anni, nel dicembre del 1874, i resti dei carabinieri assassinati saranno seppelliti in camposanto dopo una celebrazione religiosa presieduta dall'Arciprete Balletta, mentre già nel mese di ottobre la Civica Amministrazione di Misilmeri, ad opera del Sindaco Vincenzo Sparti, aveva infranto il muro della dimenticanza deliberando un cippo a memoria della vita stroncata di questi Servitori dello Stato cui, davanti in basso, fu apposta una lapide con la seguente motivazione: “qui i prodi militari caduti nella ribellione del settembre 1866 riposano”, e nel retro “il Municipio di Misilmeri pose. Anno 1874”.

Essi, comunque, non rimasero invendicati perché lo stesso Comandante della Stazione dei Carabinieri di Misilmeri, Maresciallo d'alloggio a cavallo Girolamo Grimaldi, aveva individuato i responsabili di questo criminoso eccidio e, insieme col Maresciallo dello Stato Maggiore della Legione di Palermo Gaetano Valentino, catturò qualche tempo dopo nel quartiere della via Calderai di Palermo, i fratelli *Ciro* e *Antonio Pisa*, il primo sacerdote di 46 anni e il secondo avvocato di 38 anni, assicurandoli alla giustizia⁽¹³⁾.

Ben presto, prima della fine del 1866, severe sentenze del Tribunale Militare colpirono i responsabili dei crimini contro i Carabinieri di Misilmeri e della contigua Ogliastro⁽¹⁴⁾.

(13) Cfr. Generale C.A. Arnaldo FERRARA, op. cit., pagg. 50-51.

(14) “Il 15 novembre fu pronunciata la sentenza contro i fratelli Francesco e Cosimo Lo Bue di Misilmeri responsabili degli incendi di Ogliastro del 19 settembre e per avere istigato la folla alla strage contro le forze dell'ordine. Furono condannati alla pena capitale, commutata poi in ergastolo e nel 1869 a venti anni di detenzione. Con loro condannati a varie pene i misilmeresi *Giannone* e *Di Martino*. Il processo del 17 novembre, sempre per direttissima, e con pochissime possibilità di contraddittorio, vide imputati diciotto popolani misilmeresi, fra cui un sacerdote e due monaci, con l'accusa di tradimento, incitamento alla violenza contro lo Stato e le forze dell'ordine, per ricettazione e per aver invaso e saccheggiato la locale caserma dei Carabinieri, Tommaso ROMANO, op. cit., pag. 152). Sui fatti di Ogliastro leggasi inoltre l'interessante lavoro di Santo Lombino, *Il grano e l'ogliastro*.

Come un rombo di tuono l'eco della generale rivolta, e la particolare notizia di quanto era accaduto, si stava immediatamente diffondendo nel territorio circostante, provocando sinistri rigurgiti popolari che saranno infatti forieri di un altro crudele e tragico destino di morte per i Militari dell'Arma che prestavano servizio nella Stazione dell'Arma del poco distante Comune di Santa Maria dell'Ogliastro, il cui nome, come si è detto, da allora in poi sarà mutato in quello di Bolognetta.

Nella diffusione a macchia d'olio della ribellione che investì in quella metà del mese di settembre del 1866 l'intera provincia palermitana, le battute dei Carabinieri Reali nell'area in questione non conobbero soste.

Le pattuglie delle locali Stazioni avevano, infatti, ricevuto dai superiori Comandi l'ordine di spostarsi da un Comune all'altro per controllare e rafforzare la sicurezza pubblica così tanto gravemente compromessa dai rivoltosi. In questo senso fu dato l'ordine dal Luogotenente dei Carabinieri di Corleone al Brigadiere a cavallo Remigio Taroni, Comandante la Stazione di Ogliastro, di perlustrare la zona circostante il bosco di Ficuzza fino al vicino paese di Marineo.

Dal raffronto comparativo delle fonti ufficiali con quelle storiografiche emerge che i nove Carabinieri a cavallo guidati da Taroni una volta che giunsero a destinazione furono avvertiti dal Comandante della Guardia Nazionale di Marineo che il loro esiguo numero di uomini rischiava di essere travolto dalle bande armate che stavano per entrare in quel paese e perciò furono consigliati di ritornare a piedi ad Ogliastro portando ciascuno con sé come unica difesa personale una pistola, non prima di essersi mimetizzati in abiti civili e aver lasciato divise, cavalli e fucili alla stessa Guardia Nazionale.



Gustave Le Gray

Quartier de Castre à Palerme, giugno 1860
(Stampa all'albunina)

Quantunque l'assenso del Brigadiere Taroni e dei suoi uomini possa sorprenderci, quel ripiegamento fatto in quei termini e in quei modi fu certamente sofferto ma è ragionevole comprendere che tale decisione fu presa versando in uno stato di necessità, senza altre sicure informazioni e confidando nella buona fede del suggerimento di un consiglio che sembrava amichevole ma che era intriso di slealtà provenendo, al contrario, da una Guardia Nazionale propensa ad allontanare da Marineo i Carabinieri Reali di Vittorio Emanuele II.

Sulla strada del ritorno ad Ogliastro il 19 settembre il plotone dei dieci Carabinieri cadde, - in contrada Roccabianca - in una imboscata tesa da numerosi ribelli armati. È legittimo sospettare che questa vile operazione messa in atto dai rivoltosi fosse stata organizzata dietro precise informazioni circa il tragitto preso da Taroni. Nonostante fossero stati sorpresi, subito i Carabinieri Nicola Bacileo, Francesco Catgiu, Mauro Di Molfetta, Francesco D'Urso, Nicola Flocchini, Gaetano Gargiullo, Pietro Panizza, Michele Pastori, Antonio Prato e Luigi Tettamanti, obbedendo all'ordine di Taroni, si disposero in ordine sparso ed ingaggiarono un serrato conflitto a fuoco contro i rivoltosi che li avevano circondati con il determinato scopo di annientarli.

Per via dell'inferiorità numerica e senza armi adeguate, quel plotone subì la perdita dei Carabinieri D'Urso e Gargiulo che, entrambi feriti, rimasero staccati dal gruppo cercando la rispettiva salvezza l'uno verso Vallelunga l'altro verso Corleone, mentre il Brigadiere Taroni e la parte residua dei Militi, che trasportavano il collega Catgiu ferito a morte, tentarono di salvarsi ripiegando verso il paesino da cui precedentemente erano usciti per il servizio di pattugliamento.

Quella speranza di salvezza si rivelò tuttavia vana perché una volta che Taroni e il Carabiniere Panizza erano riusciti a rifugiarsi nella casa di colui che era stato sei anni prima l'esponente di punta del Comitato rivoluzionario del 1860, reputando di essere finalmente al sicuro per sé stessi e per assistere il loro compagno d'arme, il tumulto di una folla violenta e minacciosa, invece, reclamò dal padrone di casa, il notevole e possidente Camillo Romano, la loro consegna.

Risulta accertato che quel presunto patriota che era il padrone di casa si rifiutò di aiutare il Brigadiere Taroni a difendere i commilitoni Catgiu e Panizza non volendogli dare il fucile che egli possedeva nella propria abitazione. Terrorizzato per la propria incolumità e sostenuto anche dal Capitano della Guardia Nazionale, Del Lungo, dal Sindaco Mosca e dal notaio Vincenzo Benanti, il Romano persuase i Militari a sloggiare da casa propria per ripararsi in locali più muniti quali potevano essere quelli della Guardia Nazionale o, al piano di sopra, quelli degli uffici del Comune.

Per di più, il Sindaco e tutti i notabili presenti nell'abitazione di Camillo Romano, dopo avere assicurato che avrebbero trasferito il moribondo Carabiniere Catgiu nella sede sopra indicata, imposero al Brigadiere Taroni di lasciare ad essi la propria pistola per placare la folla, garantendogli in compenso una sicura protezione lungo il trasferimento, ma il Carabiniere Panizza, saggiamente diffidando della loro sincerità, non cadde nella trappola di quelle buone promesse e prese la via della fuga per raggiungere da solo il corpo di guardia della Guardia Nazionale conservando nascosta la propria pistola nelle tasche interne del vestito civile che aveva dovuto indossare. Subito dopo alcuni uomini armati condussero colà il corpo quasi esanime del Carabiniere Catgiu, che spirò appena un'ora dopo.

Come accade spesso nelle situazioni in cui la violenza intimidatrice collettiva raggiunge un acme così tanto acuto da incutere uno sconfinato terrore su uomini dal carattere imbecille e pronti a far diventare merce di scambio la vita altrui per la propria, i notabili di Ogliastro esposero quei valorosi Carabinieri al rischio di fungere da predestinate vittime sacrificali pronte per essere date in pasto alla rabbia della gente.

Non è difficile comprendere il senso dello sbigottimento che dovette riempire l'anima di ciascuno di quegli inermi Carabinieri traditi da coloro che essi ritenevano essere leali cittadini di una Italia unita così tanto desiderata e sostenuta dai gruppi dei borghesi e dei popolani contro il regime dei Borbone. Lo sconforto che dovettero provare i quattro Carabinieri durante il tragitto che li conduceva verso la loro Stazione sotto le spinte, le gragnole dei pugni e il calcio dei fucili di una massa ebbra di onnipotenza non dovette invero essere molto dissimile dal dramma umano di un Profeta disarmato che percorreva tanto tempo fa la via del Calvario sotto una pesante Croce. Anche il Brigadiere Taroni non fu risparmiato, essendo stato brutalmente ferito alla testa dal calcio del fucile del capopopolo Michelangelo Manfrè.

Con eccezionale coraggio quei Militari riuscirono però a ricongiungersi con gli altri colleghi che già stavano nel corpo di guardia e tutti insieme si barricarono al suo interno. Il Brigadiere Remigio Taroni provò allora a lanciare da una finestra un ultimo appello ma gli furono indirizzati colpi di arma da fuoco accompagnati da urla che inneggiavano alla Repubblica e da spallate contro la porta di ingresso.

Impugnando l'unica pistola che Panizza aveva conservato, Taroni abbatté Matteo Lo Piccolo, che era uno dei più animosi rivoltosi, mentre gli altri rivoltosi che seguivano su per le scale uccisero i Carabinieri Di Molfetta e Pastori infierendo barbaramente sui loro corpi, trascinati e sotterrati in aperta campagna.

Il Comandante Taroni e i rimanenti Carabinieri percepirono nettamente che ormai non c'era più scampo per la loro vita una volta che alla porta di ingresso era stato appiccato il fuoco e che il soffitto della stanza del piano superiore, ove si erano chiusi, era stato scoperchiato. Dopo avere fatto sventolare il tricolore sabauda e inneggiato al Re e all'Italia, gli ultimi Carabinieri Reali del paese di Ogliaastro, condividendo il fiero richiamo all'onore militare rivolto loro dal Comandante Remigio Taroni, decisero di porre fine alla propria vita sparandosi un colpo alla tempia pur di non subire l'affronto di una morte inferta da una disumana plebaglia aizzata da cinici fomentatori d'odio.

Il Brigadiere Taroni, i Carabinieri Flocchini, Prato e Tettamanti caddero invitti, mentre il Carabiniere Nicola Bacileo cadrà agonizzante, morendo in seguito. Il Carabiniere Panizza resterà l'unico testimone vivente poiché erano finite le pallottole della pistola usata dai colleghi⁽¹⁵⁾. Non è lontano dal vero, comunque, che gli sarà risparmiato il linciaggio forse dinanzi all'orrore suscitato da quella carneficina, ma più probabilmente per timore delle future severe rappresaglie che lo Stato avrebbe inflitto su una Comunità che non si era opposta allo sterminio dei suoi Carabinieri.

L'edificio di Ogliaastro fu un sublime tempio di eroismo di Uomini in uniforme che, isolati dalla loro catena di comando, seppero in solitudine e spontaneamente obbedire ed eseguire il supremo comando dell'onore. Il loro sacrificio, ed il tributo di sangue versato da tutti gli altri Carabinieri durante le giornate del 'Sette e mezzo', non è stato invano. Le loro figure giganteggiano nel nostro ricordo perché tutti questi Carabinieri rappresentano i primi Martiri della Nuova Italia, la punta di diamante degli Italiani che fecero l'Italia.

Al di là di ogni intonazione retorica, va detto a chiare lettere e con animo sereno che i Carabinieri di Misilmeri e di Ogliaastro, custodi dello Stato di diritto in quel lembo di terra sconosciuto alla maggior parte degli Italiani dell'epoca, non solo opposero una resistenza ad oltranza per difendere la legalità ma anche combatterono *usque ad mortem* per riaffermare i valori che saranno incisi cinquanta anni dopo a Roma nel tempio del Vittoriano: l'unità della patria e la libertà dei cittadini. Essi, infatti, sentivano di essere Italiani prima che lo fossero e lo percepissero del tutto le altre genti della Penisola. In nome dell'Italia da unificare politicamente, infatti, avevano accompagnato Giuseppe Garibaldi da Gibilrossa a Palermo. Questi Carabinieri trucidati in terra di Sicilia possedevano un sentimento di italianità maturo e consapevole che forse doveva ancora lievitare in buona parte delle province recentemente annesse tra il 1860 e il 1861.

(15) L'arma con la quale si suicidarono era un revolver Lefauchaux modello 1861 in dotazione ai Carabinieri Reali fino all'anno 1874.

La loro muta testimonianza risuona perciò stentorea non solo negli animi e nelle coscienze degli odierni Uomini dell'Arma, ma narra alle future generazioni l'epopea di una generazione di altri tempi educata al senso della responsabilità, del dovere e dell'ubbidiente servizio, cioè di una gioventù pura e sana, forte di ideali e di fede nel bene supremo del vincolo che unisce nella nazione spiritualmente consolidata le piccole patrie comunitarie locali.



Il filo della memoria che lega in un indissolubile nodo di

affetti i Carabinieri della storia passata a quelli della storia presente, ci esorta a non deflettere dalla loro esemplare condotta umana e militare, ci insegna a non arretrare di un passo di fronte alla bestiale violenza, ci rafforza nel combattere il malaffare, ci spinge a contrastare gli avversari della concordia nazionale, ci chiama a sconfiggere il terrore e i nemici della pace sociale.

Non la mestizia, ma l'orgoglio dell'appartenenza alla Scuola dell'Onore e del Dovere, della quale i Carabinieri italiani sono i più eccellenti allievi, ci pone, riverenti, pensosi e commossi, sull'attenti dinanzi ai Memoriali di pietra innalzati a perenne segno di vita storica.

Siamo certi che questi giovani Carabinieri caduti nel momento in cui la vita dischiudeva loro radiose speranze, immolatisi nel santo nome dell'Italia ed accolti dalla Pietà celeste nel Paradiso dei Giusti, siamo certi - lo ribadiamo - che proteggeranno, come sublimi Angeli Custodi, i loro colleghi attualmente impegnati nel duro e rischioso quotidiano servizio.

“Benedetta sia sempre - come diceva Croce dei patrioti dell'Unità - la loro memoria e si rinnovi perpetua in noi l'efficacia del loro esempio” che ha, invero, dato inizio ad un'aurora di fiducia nella religione civile degli Italiani.

A questi Figli Carabinieri dell'Italia una, libera e indipendente vada, *ex abundantia cordis*, la nostra più sincera e devota riconoscenza nazionale perché se possiamo ancora riconoscerci come Italiani di Sicilia, se possiamo ancora conservare una nostra identità di cultura e di civiltà, lo dobbiamo alla vita che essi resero alla nascente Patria.

L'Arma dei Carabinieri è rimasta indefettibilmente fedele alla memoria di questi suoi Figli diletti, tanto è vero che al Brigadiere Remigio Taroni è stata dedicata la Caserma di Corleone e che nel centesimo anniversario della loro immolazione è stata posta una lapide commemorativa all'interno della Caserma di Palermo una volta denominata 'Bonsignore' (adesso intestata al Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa), sede della Legione Carabinieri Sicilia.

Nel 2012 le massime Autorità Militari dell'Arma presenti nell'Isola, cioè il Generale di Corpo d'Armata Silvio Ghiselli, Comandante Interregionale 'Culqualber', il Generale di Brigata Riccardo Galletta, Comandante della Legione Sicilia, e il Colonnello Giuseppe De Raggi, Comandante Provinciale di Palermo vollero testimoniare, alla presenza dei Sindaci di Marineo e di Bolognetta, che la memoria è più forte delle tenebre dell'oblio, che la pietà vince sull'oscura barbarie, che la serena forza del Diritto trionfa sulla bestiale violenza, rinnovando, nel silenzio della pace eterna del Sacratio di Misilmeri, il giuramento di gratitudine che lega imperitabilmente l'Arma ai propri Carabinieri, di ieri e di oggi, che hanno costruito, e che operosamente non smettono di costruire, la sua gloriosa, generosa epopea civile e militare.



TRIBUNA DI STORIA MILITARE



Tenente Colonnello
Flavio CARBONE
European Union Military Staff (EUMS)
Bruxelles

Cultura e formazione nell'Arma dei Carabinieri Reali

La produzione editoriale degli Ufficiali

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Gian Carlo Grossardi, il primo storico? - 3. Enrico Caretta e gli studi sociali. - 4. Ruggero Denicotti e la monografia storica. - 5. Vittorio Gorini: l'ideatore del Museo Storico. - 6. Arturo Baù: un autore prolifico. - 7. Ulderico Barengo: intellettuale e storico. - 8. Conclusioni.

1. Premessa

Nel primo discorso da Comandante Generale tenuto nel corso dell'inaugurazione dell'Anno Accademico alla Scuola Ufficiali Carabinieri, il Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri ha inteso toccare, come è nella prassi consolidata in tali occasioni, alcuni temi di carattere generale che offrono una visione ad ampio spettro di molte questioni che riguardano l'Arma dei Carabinieri e che, nella quasi totalità, hanno attinenza con i problemi quotidiani dei cittadini e del Paese.

In particolare, il Comandante Generale ha voluto portare l'attenzione anche sulla questione che "Le Scuole dell'Arma svolgono oggi, accanto alla fondamentale funzione formativo-addestrativa - determinante per l'efficienza dell'Istituzione - anche il ruolo di centri promozionali di studio e di ricerca, in un circolo virtuoso per il quale i risultati dell'approfondimento scientifico si riversano nell'aggiornamento dei programmi"⁽¹⁾.

(1) Scuola Ufficiali Carabinieri, Inaugurazione Anno Accademico 2017-2018, Intervento del Comandante Generale dell'Arma, Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri, Roma, 14 febbraio 2018, pag. 16.

Il tema della formazione dunque rappresenta un aspetto piuttosto importante per il vertice dell'Arma strettamente connesso con la promozione dello studio e della ricerca e ciò consente di presentare qualche riflessione in queste pagine. In particolare, grazie alle parole del Comandante Generale, è possibile ragionare in termini più ampi sul tema della cultura e delle capacità scritte degli ufficiali (e non solo) in una visione di lungo periodo. Si tenta dunque di abbracciare un arco temporale che parte dalla fine degli anni Settanta dell'Ottocento per fermarsi al secondo dopoguerra. Dunque, assume particolare rilievo il ruolo avuto dagli ufficiali e, in qualche caso, anche da alcuni sottufficiali nello sviluppo di studi e di ricerche con la condivisione delle riflessioni più significative del tempo.

L'obiettivo del presente contributo è dunque quello di presentare, senza alcuna ambizione di completezza, qualche considerazione su alcuni militari dell'Arma e su alcuni contributi dati alle stampe.

Va ricordato preliminarmente che l'Italia dell'Unità si presentava come un Paese in cui l'alfabetizzazione rappresentava uno dei grandi problemi da affrontare. Le percentuali di sudditi di sesso maschile incapaci di leggere e di scrivere si presentavano in modo preoccupante tanto da spingere il governo ad assumere alcune iniziative. Tra queste si possono ricordare le scuole reggimentali con gli esiti non sempre scontati⁽²⁾.

In ogni caso, soprattutto per gli ufficiali provenienti dalle classi più istruite, avere la penna in mano era un esercizio piuttosto comune. Per quanto riguardava gli ufficiali dell'Esercito, gli studi condotti nel corso degli ultimi venticinque/trent'anni hanno messo in luce l'attenzione che questi mostravano verso i temi di carattere professionale e, più in generale, collegata alle necessità di difesa e belliche del Paese secondo la politica del tempo. In questo caso si può parlare di "pensiero militare", fatte salve pochissime eccezioni tra le quali si può ricordare Edmondo De Amicis che abbandonò l'uniforme di ufficiale dell'Esercito per dedicarsi alla letteratura⁽³⁾.

Partendo dunque dalle parole del Comandante Generale si è scelto di valutare se vi sia stato e in che direzione si siano orientati gli eventuali contributi di

(2) Solo per citare alcuni tra i tanti contributi sul tema si rinvia a: Gianfranco MASTRANGELO, *Le «scuole reggimentali» 1848-1913. Cronaca di una forma d'istruzione degli adulti nell'Italia liberale*, Roma, Ediesse, 2008; Giuseppe DELLA TORRE, *Le scuole reggimentali di scrittura e lettura tra il Regno di Sardegna e il Regno d'Italia, 1847-1883*, in *LE CARTE E LA STORLA*, n. 2/2011, pagg. 84-97; Michela DOTA, *Imparare a leggere e scrivere nelle scuole reggimentali (1861-1915)*, in *ITALIANO LINGUADUE*, n. 1/2012, pagg. 137-164.

(3) Francesco BOTTI, Virgilio ILARI, *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopoguerra*, Roma, Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito, 1985.

pensiero prodotti dagli ufficiali dei Carabinieri⁽⁴⁾.

Si tratta dunque di una questione che, sulla base delle ricerche condotte nel corso degli ultimi anni, non è stata ancora trattata e che merita attenzione: innanzitutto bisogna capire se vi furono degli ufficiali autori di opere a stampa; in secondo luogo di individuare tali contributi, siano volumi monografici o opuscoli; in terzo luogo di analizzare almeno nelle grandi linee i temi trattati e compararli eventualmente, qualora ve ne sia bisogno, con quelli dell'Esercito da cui, giova ricordarlo sempre, la maggior parte degli ufficiali dell'Arma proveniva.

Tenuto conto della complessità della ricerca e della necessità di contenere il contributo nella dimensione di un saggio rivolto agli ufficiali della Scuola Ufficiali, ai colleghi in servizio e in congedo e ai lettori della Rassegna, si sono dovute operare una serie di restrizioni. Di conseguenza, sono state individuate alcune figure di rilievo tra i militari dell'Arma in grado di presentare un'idea, sia pure di massima, della produzione di questi ultimi. Un primo elemento di difficoltà che va dichiarato subito in queste pagine, è dato dal reperimento delle fonti. Tenuto conto della parcellizzazione dei comandi sul territorio, emerge che molti autori, come conseguenza, si avvalevano di case editrici locali (o tal volta di librerie che avevano gli strumenti di base per la stampa) in grado di soddisfare le esigenze di pubblicazione che variavano da alcune decine fino a poche centinaia di copie delle opere.

Si tenga conto che altri autori, già in passato, hanno ritenuto precisare che, "in concreto, le prove materiali per quantificare il livello medio di cultura generale degli ufficiali dell'epoca sono ben scarse"⁽⁵⁾, sebbene emerga in ogni caso una generale idiosincrasia tra militari e documenti a stampa, fossero anche stati regolamenti, circolari ed ordini del giorno⁽⁶⁾.

Così la scelta si è orientata verso ufficiali di generazioni diverse ma accomunati da una certa ricchezza nella produzione editoriale.

(4) Purtroppo, allo stato della ricerca avviata quasi venti anni fa, è stato piuttosto difficile ricostruire contributi prodotti da sottufficiali dell'Arma o addirittura da Carabinieri. A tal proposito, va precisato che in questi ultimi casi sono stati individuati alcuni nomi di militari che pubblicavano lettere o brevi riflessioni sui periodici, nati poco dopo la presa di Roma ed evolutisi nel tempo, dedicati all'Arma dei Carabinieri e ai suoi membri. Tali testi tuttavia non riescono a far emergere un contributo di pensiero di ampio respiro ma solamente alcuni orientamenti professionali o più semplici considerazioni di carattere culturale. In ogni caso, chi scrive conta di pubblicare prossimamente alcuni esiti anche di tale ricerca.

(5) Paolo LANGELLA, *Cultura e vita dell'ufficiale italiano (1878-1911) - elementi di ricostruzione e d'interpretazione*, in AA.VV., *Esercito e città dall'Unità agli anni Trenta*, Atti del Convegno di studi - Spoleto 11-14 maggio 1988, Roma, 1989, pagg. 201-218.

(6) Ivi, pag. 206 che cita alcuni passaggi del volume di Emilio DE BONO, *Nell'Esercito nostro prima della guerra*, Milano, Mondadori, 1931.

Per offrire un quadro di più ampio respiro, sono state prese in considerazione sei distinte figure di ufficiali poiché ciascuno, a suo modo, possedeva caratteri originali:

- *Gian Carlo Grossardi*, si presenta come un prolifico autore di testi storici, nonché un autorevole esponente dell'*intelligenza* dell'Arma fino all'inizio degli anni Novanta dell'Ottocento;

- *Enrico Caretta*, sin da tenente pubblicò una serie di contributi piuttosto circostanziati che proseguirono anche in congedo;

- *Ruggero Denicotti*, a metà del percorso professionale, si avventurò con successo nella stesura di un volume apparso in occasione del primo centenario dell'Arma e che riveste ancora una certa attualità per alcuni temi;

- *Vittorio Gorini*, autore di studi e riflessioni concentrati per lo più in età giolittiana;

- *Arturo Baiù*, unico proveniente dalla base, prolifico autore di articoli e volumetti nati dall'esperienza sul campo;

- *Ulderico Barengo*, uno degli storici più qualificati dell'Arma, indiscusso protagonista della vita culturale del Museo a partire dalla seconda metà degli anni Venti del Novecento sino al decesso avvenuto il 19 luglio 1943.

2. Gian Carlo Grossardi, il primo storico?

L'ufficiale in questione rappresenta, probabilmente, il Carabiniere che per primo si occupò della Storia della propria Istituzione. Sicuramente, Gian Carlo Grossardi fu uno studioso dal profilo piuttosto interessante ed articolato che affrontò anche alcune prove scritte trattando delle vicende dell'Istituzione e della sua storia.

In tale veste, si può affermare sin d'ora che egli abbia partecipato attivamente con suoi scritti alla formazione di una cultura professionale nel periodo in cui visse. Nato in provincia di Parma nel 1842, si arruolò nell'Esercito sardo diciassettenne, nel 1859⁽⁷⁾.

Congedato dopo poco, entrò nella scuola militare di fanteria di Modena⁽⁸⁾ per essere promosso sottotenente l'anno dopo⁽⁹⁾.

(7) Per un profilo dei primi anni di servizio di Grossardi si veda *ad nomen*, Flavio CARBONE, *Repertorio degli ufficiali dei Carabinieri Reali 1814-1871*, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare [edizione digitale], 2013, pagg. XCVI-985.

(8) Nello stesso istituto che oggi svolge le funzioni addestrative di base a favore degli allievi ufficiali dei Carabinieri.

(9) L'ufficiale nei primi anni di servizio ottenne una menzione onorevole (medaglia di bronzo al valor militare) "per essersi distinto il 13 febbraio 1861 nell'assedio di Gaeta", nonché una

Luogotenente nel 1863, l'anno successivo transitò nell'Arma, dove svolse una carriera piuttosto ricca di soddisfazioni e di successi al punto da ricoprire, nel grado di tenente colonnello, la carica di segretario del Comando Generale dell'Arma e quindi di comandante della legione di Roma che resse anche con il grado di colonnello⁽¹⁰⁾.

Purtroppo, la sua carriera si interruppe a causa della morte prematura alla fine del 1897, cinquantottenne. Sin qui un breve *excursus* professionale; in realtà, secondo uno studioso che anni dopo lo ricordò al pubblico attraverso un primo profilo culturale e biografico, era importante sottolineare uno dei più grandi meriti di Grossardi ovvero la sua attività di storico e pubblicista (si direbbe oggi).

In effetti, grazie a tali interessi poté pubblicare numerosi articoli, collaborando con alcune testate dell'epoca come, ad esempio:

- "Il Carabiniere" per gli anni 1873-1874 e 1875;
- "L'Album del Carabiniere Reale" nel 1877;
- "La Perseveranza" e la "Gazzetta dell'Emilia" nel gennaio 1870;
- "I Carabinieri Reali" nelle edizioni del 1894 e del 1902⁽¹¹⁾ fu presente con

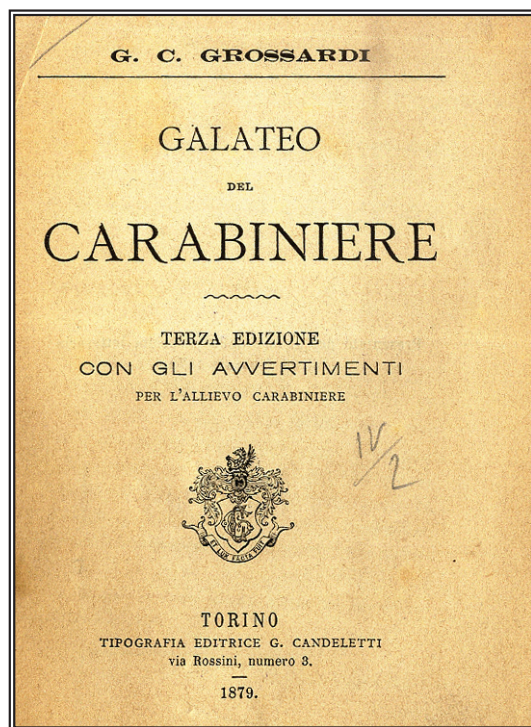


Gian Carlo Grossardi

Qui raffigurato con i gradi di tenente colonnello
(Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Ufficio Storico, Fototeca 58.150)

medaglia d'argento al valor militare "perché sempre fra i primi alla testa dei soldati nel fatto d'armi di Castelfidardo dell'8 settembre 1860 caricando più volte alla baionetta, contribuì alla presa dei cannoni nemici".

- (10) Grossardi è presente anche nell'elenco dei capi di stato maggiore del Comando Generale, <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/organizzazione-centrale/il-capo-di-stato-maggiore/capo-di-stato-maggiore-del-comando-generale-storia> che riporta solo il nome e non una biografia.
- (11) Sull'ufficiale, si veda Mario PAGANO, *Figure di comandanti e di maestri - Il col. Giancarlo Grossardi* in *RIVISTA DEI CARABINIERI REALI*, a. X, n. 2 marzo-aprile 1943, pagg. 94-100. Oliva, nel suo volume, lo cita come Grassardi, Gianni OLIVA, *Storia dei Carabinieri dal 1814 ad oggi*, Mondadori, Milano, 2002, pag. 119.



un contributo nel numero unico a cura di Quinto Cenni intitolato.

Un'attività di lungo periodo che emerge poco nella memoria collettiva perché, in realtà, Grossardi è ancor oggi ricordato in qualità di autore di un'operetta particolare dal grande successo, *Il Galateo del Carabiniere*⁽¹²⁾.

Il volumetto intendeva fornire un orientamento agli allievi Carabinieri in un'epoca in cui la legione allievi era ancora di stanza a Torino e ai giovani Carabinieri neo promossi che svolgevano servizio disseminati tra le tante stazioni sparse sul territorio nazionale. In realtà, il *Galateo* fu pubblicato una prima volta nel 1879, probabilmente in poche centinaia di copie; tuttavia e

ben oltre le più rosee attese, il successo fu immediato con una larghissima diffusione al punto tale che l'autore ristampò di lì a poco il testo, introducendo una serie di modifiche⁽¹³⁾.

L'opera, fu detto in seguito,

“tratta del contegno e della condotta, del portamento, dell'urbanità, del tratto, della proprietà dell'abito e della persona, del sentimento dell'onore e del dovere, della generosità [...] dei rapporti con altre persone e [...] delle idee e dei sentimenti che debbono albergare nella mente e nell'animo di un buon carabiniere, specialmente di fronte alle esigenze più o meno dure del nostro servizio [tanto che] per moltissimi anni esso trovò larga diffusione nelle nostre caserme”⁽¹⁴⁾.

(12) Gian Carlo GROSSARDI, *Galateo del Carabiniere*, Torino, Tipografia editrice G. Candeletti, 1879, ristampa anastatica a cura del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, Roma, 1973, poi riedito nel 1996 e nel 2001. Una nuova ristampa fu poi curata successivamente: Gian Carlo GROSSARDI, *Galateo del Carabiniere*, Roma, Treves Editore, 2008, con la presentazione di Nicolò Sella di Monteluce e una introduzione di Vincenzo Pezzolet. Si veda <http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno-che/g/galateo-del-carabiniere>, consultato il 28 ottobre 2018, che riporta una schematica presentazione del volume.

(13) Gian Carlo GROSSARDI, *Il Galateo del Carabiniere*, Torino, G. CANDELETTI, 1879.

(14) M. PAGANO, *Figure di comandanti e di maestri*, cit., pagg. 99-100.

È evidente che un'opera dal forte impatto su tutta l'Istituzione, oltre ad avere fornito uno strumento formativo per le generazioni di Carabinieri che si sono succedute nei centri addestrativi, in realtà ha oscurato l'altra parte del lavoro di Grossardi, quello di storico e di divulgatore.

In effetti, se si guarda alla sua produzione, si deve riscontrare un certo interesse alla storia dell'Istituzione. Certamente si trattava di una storia ancora aneddotica e forse con tratti di apologia ma questa, come le storie delle altre istituzioni scritte nel periodo, possedevano il comune denominatore rivolto ad esaltare le istituzioni.

In ogni caso, si deve sottolineare la collaborazione del Grossardi con un periodico poco fortunato: "L'album del carabiniere reale", stampato tra aprile ed ottobre 1877 e cessato per la morte del proprietario, "Cavalier Adami".

Il gerente così esprimeva i propositi nel primo numero:

"nel riprodurre i fatti più belli compiuti da individui dell'Arma; nello scegliere, tra i distinti, i distintissimi che la fortuna volle al loro nome legare l'aureola dell'eroe, del virtuoso o del martire, e segnalarli all'estimazione pubblica, alla imitazione dei commilitoni, noi, più che redigere la storia gloriosa dell'Arma Benemerita, miriamo a tracciare la via dell'avvenire ai giovani militari che in questa muovono i primi passi, a far loro comprendere quali sono le orme che devono seguire, ad invogliare chi ha cuore e mente a farsi emulo di chi lo ha preceduto nella virtù e nell'eroismo; moralizzare con l'esempio, dilettere ed istruire su di un libro, le cui pagine riproducano le glorie della propria famiglia"⁽¹⁵⁾.

Il periodico non pubblicò che pochi numeri nel solo 1877 ma si rivelò utile per l'autore che poté imbastire un percorso narrativo strutturato.

Nel corso dell'esperienza pubblicistica Grossardi pubblicò anche alcuni profili biografici di carabinieri che si erano distinti e iniziò a tratteggiare una prima storia dei carabinieri, attraverso i vari articoli che apparvero nella breve vita del periodico, descritto anche come una "pubblicazione mensile, illustrata, di molte pagine, con una incisione fuori testo per ogni dispensa"⁽¹⁶⁾.

Certamente la fine di tale esperienza non fermò l'ufficiale tenuto anche conto che in quegli stessi anni si erano diffusi nell'Arma altri periodici come "Il carabiniere" e il "Monitore dei carabinieri reali" ai quali si affiancò un'altra

(15) Enrico D'ALESSANDRO, *Le pubblicazioni periodiche dell'Arma dei carabinieri*, supplemento alla RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, n. 4 - 1978, pag. 27. Una sintesi di quanto elaborato da D'ALESSANDRO in ENTE EDITORIALE PER L'ARMA DEI CARABINIERI, *Carabinieri 1814-1980*, Roma, 1980, pagg. 218-229. Anche Paolo DI PAOLO (a cura di), *Abbecedario del carabiniere. Dizionario storico essenziale per la conoscenza dell'Arma*, Roma, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, 1996, *ad vocem*.

(16) M. PAGANO, *Figure di comandanti e di maestri*, cit., pag. 98.

testata, a partire dal 15 dicembre 1885, intitolata “Carabiniere italiano” e il sottotitolo “Dovere - emulazione - disciplina”⁽¹⁷⁾.

L’opera di Grossardi si può rintracciare anche in alcuni lavori che non recano espressamente la sua firma, ma dei quali si può ritenere sia stato uno dei principali autori: Il regolamento d’istruzione e di servizio e il regolamento organico, nonché l’istruzione sul carteggio e sulla tenuta degli uffici⁽¹⁸⁾.

Si può ipotizzare che l’istruzione apparsa già nel 1891 ovvero poco dopo la scomparsa di Grossardi sia riconducibile alla sua opera per via della struttura agile e innovativa della pubblicazione, mentre il regolamento d’istruzione e di servizio abbia visto la luce l’anno successivo, sia per la complessità del testo, sia per la necessaria condivisione con gli organi ministeriali. In ogni caso, si può affermare che il regolamento e l’istruzione costituivano, evidentemente, una parte di un progetto più articolato che doveva garantire una visione d’insieme di tutte le principali norme adottate dall’Arma per lo svolgimento del suo servizio⁽¹⁹⁾. Un omaggio alla figura di tale ufficiale è stato realizzato in occasione del salotto letterario tenutosi il 2 marzo 2017 presso il Museo Storico dell’Arma dei Carabinieri intitolato *Lecture dal Galateo del Carabiniere*. Nel corso di tale incontro, il colonnello Roberto Riccardi, il dottor Emanuele Martinez, il tenente colonnello Flavio Carbone hanno discusso dell’opera, e più in generale della vita, di Gian Carlo Grossardi intervallati dalla lettura di pagine scelte curata dal maresciallo capo Vincenzo Longobardi. Ancora una volta, il Galateo ha avuto il sopravvento, testimoniando l’importanza di un testo con quasi centoquarant’anni di vita.

3. Enrico Caretta e gli studi sociali

Una biografia completa di Enrico Caretta non è stata ancora scritta⁽²⁰⁾.

(17) In generale, si rinvia a Flavio CARBONE, *La stampa per l’Arma in età umbertina. “Il Carabiniere. Giornale settimanale illustrato”*, in Nicola LABANCA (a cura di), *Fogli in uniforme. La stampa per i militari nell’Italia liberale*, Milano, Unicopli, 2016, pagg. 105-151.

(18) Regolamento d’istruzione e di servizio per l’Arma dei Carabinieri Reali, approvato con Regio decreto 1° maggio 1892, Roma, Ministero della Guerra, 1892; BUCRR, 1891, parte Prima, puntata 2ª (straordinaria), circolare n. 4-4226, datata 25 luglio 1891, recante «Istruzioni sul carteggio e sulla tenuta degli uffici» a firma del Comandante Generale, il tenente generale Taffini d’Acceglio.

(19) In merito alle questioni dedicate alle strutture documentarie dei Carabinieri, si rinvia a Flavio CARBONE, *Tra carte e caserme: Gli archivi dei Carabinieri Reali (1861-1946)*, Roma, Stato Maggiore della Difesa, 2016.

(20) Il presente contributo costituisce un primo studio attraverso il quale chi scrive intende approfondire il contributo di vita e di pensiero dell’ufficiale.

Al momento sono reperibili solo alcune brevi note biografiche:

“nato a Torino nel 1840, sottotenente di fanteria nel 1861, fece la campagna del 1866. Quindi passò nei carabinieri e durante la sua carriera meritò due medaglie al valore civile. Pervenne al grado di maggior generale nella riserva, e morì a Torino nel 1912”⁽²¹⁾.

Caretta ebbe anche il merito di dare alle stampe, nel corso della sua carriera, alcuni studi sia di carattere professionale, sia di carattere politico-sociale:

- Sull'organizzazione del Corpo dei Reali Carabinieri, Firenze, Bencini, 1874;

- Sull'istruzione obbligatoria nei suoi rapporti con l'esercito - Considerazioni e proposte del tenente Enrico Caretta, Bergamo, Tipografia Fratelli Bolis, 1875;

- Libro-memoria per il carabiniere e l'allievo carabiniere - compilazione del capitano Enrico Caretta - terza edizione riveduta ed ampliata, Roma, Voghera Carlo, 1878;

- Il matrimonio degli ufficiali nelle condizioni sociali odierne, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1901;



Enrico Caretta

In piccola tenuta con il berretto. La foto, probabilmente realizzata quando era comandante della Legione di Cagliari, ce lo presenta con i gradi di colonnello.

(Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Ufficio Storico, Fototeca 58.165)

(21) Almerico RIBERA, *Il Risorgimento italiano - I Combattenti*, Roma, Tosi, 1946, pag. 109. Si deve precisare però che la qualità della scheda non può considerarsi di livello sufficiente poiché, a pag. 124, compare Cazetta Enrico al quale è attribuita la medesima carriera di Caretta. È evidente l'errore. L'Enciclopedia militare riportava il seguente profilo: “Generale, nato e morto a Torino (1840-1912). Sottot. di fanteria nel 1861, dopo aver partecipato alla campagna del 1866 passò come tenente nei Carabinieri Reali e si distinse con opera di coraggio e di filantropia, tanto da meritarsi nel 1876 due med. al valor civile, una d'argento ed una di bronzo, entrambe per aver salvato parecchie persone a Clusone (Bergamo) durante due gravi incendi, e nel 1887 una di bronzo dei benemeriti della salute pubblica durante l'epidemia colerica a Messina. Comandò da colonnello le legioni di Cagliari nel 1895 e di Milano nel 1896. Collocato in p.a. [posizione ausiliaria] nel 1897, raggiunse, nel 1906, il grado di maggior generale nella riserva”, Enciclopedia Militare - Arte, biografia, geografia, storia e tecnica militare, 6 voll., Milano, Istituto Editoriale Scientifico - Il Popolo d'Italia, 1927-1933, II vol. - lett. Bain-Chiesi, *ad nomen*.

- La Legge per l'avanzamento nel Regio Esercito considerata in rapporto ai limiti d'età - seconda edizione accresciuta di scritti vari intorno a questioni militari d'attualità, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1905;

- Il socialismo in sé stesso e nei suoi effetti sugli impiegati civili e militari dello Stato, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1908.

In particolare, si ritiene utile attirare l'attenzione sulla pubblicazione dedicata all'organizzazione dell'Arma⁽²²⁾.

Egli, partendo dall'analisi del progetto di riforma dell'Arma curato dalla Giunta incaricata e presentato in Parlamento il 30 novembre 1872, propose un suo progetto che voleva garantire una maggiore efficienza del sistema generale di ordine e sicurezza pubblica.

In queste pagine si sono ritenuti di un certo interesse alcuni passaggi del lavoro, relativi principalmente alla formazione e all'avanzamento del personale dell'Arma.

Di particolare rilievo è la parte settima del lavoro, riferita alla Scuola Normale (che avrebbe dovuto sostituire la Legione Allievi), soprattutto alla luce della proposta, *ante litteram*, di dare vita ad un istituto che provvedesse alla formazione tanto degli allievi carabinieri, quanto dei sottufficiali ed ufficiali.

Per questi ultimi, egli proponeva un "corso speciale per i Marescialli d'alloggio portati sulle liste d'avanzamento per il grado di Sottotenente nell'Arma e compresi nel primo quinto d'anzianità" che sarebbe stato realizzato una decina d'anni dopo ed un "corso speciale per i Sottotenenti stati trasferiti in questa dalle altre Armi"⁽²³⁾.

Per quanto riguardava invece gli ufficiali trasferiti dalle altre armi dell'Esercito, che rappresentavano un robusto contingente, l'autore rappresentava alcune perplessità relative alla selezione.

Inoltre Caretta faceva emergere una interessante questione di carattere sociale:

"si risparmierebbe a molti ufficiali quella ferita, che, in caso di non accettazione, verrebbe prodotta nel loro amor proprio, incognita [corsivo nel testo], la quale bene studiata darà, a mio credere, la soluzione del problema oggidì assai grave, del reclutamento degli Ufficiali in Italia".

(22) All'epoca della pubblicazione egli era Comandante della Tenenza dei Carabinieri Reali di Clusone (BG). Enrico CARETTA, *Sull'organizzazione del Corpo dei Reali Carabinieri*, Firenze, Bencini, 1874.

(23) Ivi, pag. 84. Sulla questione della formazione degli ufficiali si rimanda più in generale a Flavio CARBONE, *Gli Ufficiali dei Carabinieri Reali tra reclutamento e formazione (1883-1926)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

Infatti, Caretta ricordava le difficoltà di un militare allorché avesse dovuto:

«sentire la protesta o la canzonatura del camerata e più tardi l'antipatia del Superiore stesso, se, per un motivo qualunque, la sua domanda non [fosse stata] ammessa ed egli poi [fosse dovuto] restare nel Corpo, che aveva pur esposto il desiderio d'abbandonare ecc.»⁽²⁴⁾.

In ogni caso, gli ufficiali selezionati avrebbero dovuto frequentare un corso ove erano trattate anche le attività di carattere militare e di polizia riferite allo speciale servizio assicurato dall'Arma⁽²⁵⁾.

È di particolare interesse notare che il Caretta negli altri contributi elencati, oltre a numerose osservazioni sulla legge d'avanzamento, presentava altre considerazioni, ad esempio, sulla necessità di equilibrare l'arruolamento degli ufficiali, ipotizzando l'istituzione di un'Accademia unica per l'Esercito, di una Scuola per sottufficiali in promozione ad ufficiali e differenti Scuole di Applicazione per gli aspetti di carattere più tecnico per ciascuna Arma dell'Esercito⁽²⁶⁾.

Nel suo ultimo contributo, Caretta sviluppò alcune considerazioni sul socialismo e sul rapporto di questo con i dipendenti dello Stato⁽²⁷⁾.

In particolare, dopo aver analizzato alcune questioni relative al pensiero politico socialista, l'attenzione si spostava dapprima sul rapporto tra socialismo e dipendenti civili dello Stato e poi sugli effetti del socialismo sull'Esercito.

Nei suoi scritti emergeva, inoltre, una serie di problematiche intrinsecamente connesse all'evoluzione della società italiana del periodo quali le "unioni illegali"⁽²⁸⁾, le difficoltà economiche legate ad uno stipendio che non consentiva

(24) E. CARETTA, *Sull'organizzazione del Corpo*, cit., pag. 87. Il commento della Giunta si riferiva al militare che era intenzionato a transitare nell'Arma. Caretta sottolineava come i toni sarebbero stati decisamente più duri nel caso in cui la Giunta si fosse occupata del reclutamento degli ufficiali.

(25) Tale attività didattica integrativa prese piede unicamente a partire dal 1921 quando fu possibile, oltre che necessario, ospitare presso la Scuola Allievi Sottufficiali di Firenze, su incarico del Ministero della Guerra, i "corsi d'integrazione per ufficiali subalterni dell'Arma, reclutati durante la guerra 1915-1918 dalle armi di Fanteria, Artiglieria, Cavalleria e Genio", Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, Carabinieri 1814-1980, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 1981, pag. 393.

(26) Solamente all'indomani del secondo dopoguerra, fu istituita un'unica Accademia nella quale condurre la formazione di base dei futuri ufficiali. Precedentemente i percorsi formativi si erano divisi tra l'Accademia militare di Torino e la Scuola Militare di Modena (poi Accademia di Fanteria e Cavalleria all'interno della quale si sarebbero svolti i corsi destinati agli allievi ufficiali dei Carabinieri reali). Più in generale si veda Enrico CARETTA, *La legge per l'avanzamento nel Regio Esercito considerata in rapporto ai limiti d'età* - 2ª edizione accresciuta di scritti vari intorno a questioni militari d'attualità, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1905.

(27) ENRICO CARETTA, *Il socialismo in sé stesso e nei suoi effetti sugli impiegati civili e militari dello Stato*, Torino, Fratelli Bocca Editori, 1908.

(28) I matrimoni celebrati con il solo rito religioso senza effetti civili. Molti ufficiali dell'Esercito, non potendo presentare alcuna richiesta di regio assentimento al matrimonio perché spro-

particolari spese, le vessazioni di superiori verso ufficiali di grado più basso, l'incapacità dei vertici militari nel comprendere alcune situazioni di disagio, soprattutto degli ufficiali che, prima o poi, sarebbero prepotentemente apparse nella loro effettiva portata come avvenne a partire dal 1903, grazie alle spinte di Fabio Ranzi e del suo periodico "Il Pensiero Militare".

Tutto ciò condusse a discutere di una possibile democratizzazione dell'Esercito poiché:

“non si è pensato che gli ufficiali, nella loro grandissima maggioranza, appartengono oggidi a modeste, modestissime famiglie, nelle quali l'economia, soventi la più stretta, non è pratica soltanto di virtù, ma d'inesorabile necessità: non si è pensato che la società non ha verun diritto di esigere da essi, più di quanto possano dare in rapporto alla posizione economica loro fatta dallo Stato, posizione che, a sua volta, non deve - per equità di cose - scostarsi molto dalla media normale sociale”⁽²⁹⁾.

Caretta dunque fu un ufficiale che analizzò i problemi sociali del suo periodo, sin dai primi anni di servizio nell'Arma, proponendo soluzioni innovative e affrontando molte questioni che erano all'ordine del giorno in un periodo di grandi trasformazioni.

La sua analisi si avviò dall'inizio degli anni Settanta e proseguì con i suoi studi ben oltre la cessazione dal servizio attivo.

In sostanza l'autore si mostrò piuttosto attento al mutamento della società, ripensando l'organizzazione militare.

4. Ruggero Denicotti e la monografia storica

Denicotti (1863-1924) rappresenta una figura particolare di ufficiale dei Carabinieri⁽³⁰⁾. Secondo quanto riportato sul sito dell'Arma, egli proveniva dagli Alpini dai quali transitò nell'Arma nel 1889. Aiutante maggiore in 2^a nella Legione Allievi per circa 3 anni, resse il comando di alcune tenenze per essere destinato al Comando Generale.

Da capitano oltre a comandare due compagnie territoriali, assunse l'incarico di aiutante maggiore in 1^a della Legione di Verona e poi di quella di Bologna.

visti di rendita dotale (da vincolare necessariamente) o perché la futura sposa non proveniva dallo stesso ambiente sociale ricorsero a tale espediente vivendo però una vita da concubini e con il rischio di essere espulsi dalle Forze Armate.

(29) E. CARETTA, *Sull'organizzazione del Corpo*, cit., pag. 93.

(30) Il sito dell'Arma dei Carabinieri (www.carabinieri.it), consultato il 29 ottobre 2018, riporta una scheda biografica piuttosto dettagliata.

Fu promosso maggiore a scelta eccezionale e dopo il comando della divisione (attuale comando provinciale) fu destinato alla Scuola Allievi Ufficiali Carabinieri in Roma in qualità di Comandante.

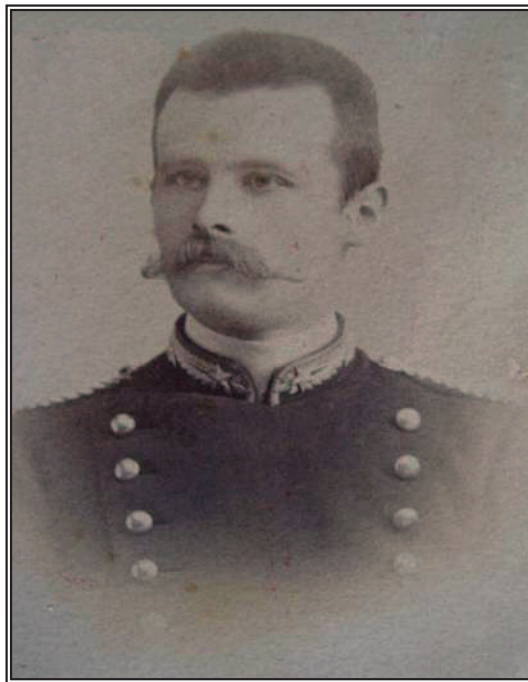
Nel corso della sua carriera raggiunse il grado di generale di brigata, dopo aver partecipato al primo conflitto mondiale.

Durante il periodo della Scuola ebbe l'incarico di realizzare il volume "Delle vicende dell'Arma dei Carabinieri Reali in un secolo dalla fondazione del Corpo" apparso in occasione del primo centenario di fondazione dell'Arma.

L'autore trascorse proprio per tale necessità un mese presso i principali archivi e biblioteche di Torino e di Roma, raccogliendo numeroso materiale di grande interesse.

Il volume, sebbene nato con finalità celebrative, ebbe grande attenzione. Il successo dell'opera non fu solamente temporaneo e in relazione alla ricorrenza, ma costituì a lungo, per certi versi ancora oggi, un testo di particolare interesse perché riuscì a sistematizzare in modo razionale una storia dell'Istituzione che finalmente superava le narrazioni aneddotiche del secolo precedente o quelle parziali che sino ad allora avevano cercato di ricostruire alcuni aspetti della storia dell'Arma. Il panorama della produzione precedente alle vicende si presentava in questi termini:

"avevamo intorno alla storia dell'Arma, un fugace accenno di Telesforo Sarti, (in un'opera rimasta incompleta, dove l'autore si riprometteva di dettare le vicende di tutti i corpi dell'Esercito Italiano), ed un timido tentativo di Quinto Cenni, non privo di lacune e non scevro di inesattezze. Il libro di Denicotti è invece magistrale, fondamentale, esauriente, e di consultazione indispensabile per tutti coloro che vogliono accingersi a trattare l'argomento"⁽³¹⁾.



Ruggero Denicotti

Rappresentato in una foto giovanile probabilmente nel grado di tenente o capitano

(Museo Storico dell'Arma dei carabinieri - Archivio Fotografico, 1 - I - 24)

(31) Gustavo PIEROTTI, 5 giugno, in *FLAMME D'ARGENTO*, a. III, n. 6, giugno 1923, pag. 223. Il riferimento è a Telesforo SARTI, *Storia dell'esercito italiano dalla costituzione de' suoi varii corpi ad oggi*

In effetti, egli riuscì a colmare una grande lacuna storiografica relativa alla storia dell'Istituzione, nonché a rimanere, nonostante svariati lavori apparsi successivamente, ancora oggi un testo di riferimento più che valido relativo agli elementi di storia dei Carabinieri Reali tratteggiati a partire dalla sua fondazione.

Il volume è strutturato in due parti: 171 pagine di testo e 206 di documenti. Il testo è stato organizzato in 18 capitoli, un epilogo e una breve indicazione delle fonti archivistiche e bibliografiche consultate.

Nella parte dedicata ai documenti è stata operata una selezione dei 38 testi più importanti legati ai Carabinieri per tutto l'arco del secolo celebrato. In particolare, si parte dal decreto del 23 giugno 1800 del primo console per la formazione di quattro battaglioni destinati in Piemonte per il servizio di polizia alle Patenti e Viglietti relativi ai corpi militari destinati all'ordine e alla sicurezza pubblica in Sardegna per giungere al regio decreto 27 marzo 1913 che istituì un comando di legione a Tripoli e chiudere con la cronologia dei "Comandanti dei Carabinieri Reali" dalla fondazione del Corpo al 1914.

È interessante l'avvicinamento tra parte storica, che mantiene una sua linearità, e il costante richiamo ai documenti che costituiscono una sorte di grossa appendice a disposizione del lettore e che, allora come oggi, rappresenta un indiscutibile elemento di trasparenza per la scelta dei testi legislativi o documenti d'archivio aiutando così a chiarire molte situazioni storiche in cui l'Arma ha assunto un ruolo di un certo rilievo.

Certamente si tratta di una schematizzazione e di una sintetizzazione che doveva tener conto di una serie importante di limiti, ma resta evidente che tale opera rappresenta una pietra miliare imprescindibile per chi intenda ancora oggi affacciarsi allo studio dell'organizzazione e degli uomini dell'Arma e al ruolo avuto da questa nel corso dei suoi primi cento anni di vita.

Va anche detto che molte opere successive, sin dall'immediato primo dopoguerra, traggono evidente spunto (talvolta si limitano a parafrasare) proprio da tale volume e anche molti periodici dedicati all'Arma e ai Carabinieri si devono rifare al Denicotti per rappresentare una storia dell'Arma veramente divulgativa e con tratti anche didascalici.

Resta immutato il valore del lavoro e il successo personale dell'autore che nel 1915, a celebrazione terminata, fu destinato al Comando Generale dell'Arma, segno evidente di un apprezzamento da parte del vertice dell'Istituzione.

narrata su documenti, Roma, A. PAOLINI, 1884. Inoltre, per quanto riguarda invece l'artista, Quinto CENNI, *I Carabinieri Reali: Numero unico illustrato di Quinto Cenni, con testo di Emilio Salaris*, Milano, Tipografia Cesare Ogliani, 1902. Si veda anche la riproduzione realizzata dal Comando Generale tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso.

Inoltre, l'autore ricevette quale ricompensa il titolo di ufficiale dell'ordine della Corona d'Italia, "in considerazioni di speciali benemerenze"⁽³²⁾.

A proposito del Denicotti, circa dieci anni dopo la stampa del volume appena citato, è stato scritto:

"È un monumento, più di quelli in marmo vivo ed eloquente, ecco innalzato dal dottissimo ufficiale Ruggiero Denicotti, oggi generale Comandante di gruppo, con quella sua mirabile opera Delle vicende dell'Arma dei CC. RR. in un secolo dalla fondazione del corpo, ch'è un libro senza precedenti, del quale ogni capitolo è un quadro di luce, uno spiraglio aperto sopra un angolo ancora inesplorato di glorie, un crescente rivelarsi di prospettive, che al chiudersi del libro vengono a formare, direi quasi, un vasto panorama, donde tutte le vicende della patria balzano fuori, fuse a quelle dell'Arma e cantano un vero eroico poema"⁽³³⁾.

Va riconosciuto inoltre che, al di là delle celebrazioni, l'autore riuscì ad elaborare un testo particolarmente attento e puntuale alle vicende dei Carabinieri Reali, portando l'attenzione su numerosi aspetti, anche alcuni meno noti, dell'Arma e dei suoi appartenenti. Non è di poco conto, inoltre, riscontrare l'assenza di accenni a questioni politiche coeve, né prese di posizione circa l'organizzazione delle forze armate o i problemi economici vissuti da carabinieri, sottufficiali e ufficiali dell'Arma e dell'Esercito in quel periodo storico. Denicotti riuscì a mantenersi equilibrato cercando di presentare, soprattutto per il periodo a lui più vicino, una fotografia, per quanto possibile istituzionale, della sua Arma dei Carabinieri al compimento del primo centenario. In conclusione, è evidente che, in linea con la celebrazione, l'intento di Denicotti fosse di onorare adeguatamente i Carabinieri e gli ufficiali che avevano fatto la storia. In ogni caso, il testo si presenta snello e scevro da apologie tanto da renderlo, come già ricordato, ancor oggi un volume di notevole interesse.

5. Vittorio Gorini: l'ideatore del Museo Storico

La figura di ufficiale dell'Arma che Gorini rappresenta è strettamente legata alla fine dell'età liberale⁽³⁴⁾.

(32) MD - Direzione Generale per il Personale Militare, stato di servizio di Ruggero Denicotti, cl. 1863, *ad nomen*.

(33) Gustavo PIEROTTI, *5 giugno*, in *FLAMME D'ARGENTO*, a. III, n. 6, giugno 1923, pagg. 217-223.

(34) Su Vittorio Gorini vi sono poche informazioni; un breve profilo biografico compare nell'Enciclopedia Militare. Su Gorini, più in generale, ora, si veda il profilo tracciato in Flavio CARBONE (a cura di), *80 (o tanta) Storia - Gli ottant'anni del Museo*, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, in fase di stampa.

Sicuramente proveniente da una famiglia benestante raggiunse il grado di generale di divisione e l'incarico di Comandante in secondo dell'Arma dall'aprile al settembre 1933.

Nato nel 1869, fu promosso sottotenente di fanteria nel 1888 (a diciannove anni) e nel 1894 (a venticinque anni) transitò nell'Arma. Decorato di medaglia di bronzo al valor civile nel 1903. Partecipò alla guerra italo-turca nel 1912 e poi alla prima Guerra Mondiale.

Ottenne una medaglia di bronzo al valor militare nel periodo postbellico. Promosso colonnello comandante la legione allievi di Roma nel 1921, nel 1926 ottenne la promozione a generale di brigata ispettore della 5ª zona CCRR e nel 1929 fu destinato quale ispettore della 4ª zona a Roma⁽³⁵⁾. La particolarità dell'ufficiale si può individuare nell'estrema varietà dei temi trattati, aspetto che si può già comprendere dalla semplice lettura dei titoli dei lavori che diede alle stampe:

- Relazione fra la geografia e la storia - Linee isoterme determinatrici delle migrazioni dei popoli e del cammino dell'incivilimento, Roma, Tipografia cooperativa sociale, 1904;

- Per un museo storico dell'Arma dei Carabinieri Reali, in "Rivista Militare Italiana", a. LIII - 1908, dispensa VIII, pagg. 1556-1575;

- La bandiera di combattimento del cacciatorpediniere «Carabiniere», Roma, tipografia sociale, 1908;

- Le biblioteche popolari per l'Arma dei Carabinieri Reali (con G. B. Da Pozzo), Roma, Rivista di Fanteria, 1909;

- Relazione fra la geografia e la storia - Linee isoterme determinatrici delle migrazioni dei popoli e del cammino dell'incivilimento, in "Rivista Militare Italiana", a. LIV - 1909, dispensa VIII, pagg. 1589 - 1609 e dispensa X, pagg. 1902 - 1925;

- A proposito della ferrovia del Tauern: alcune considerazioni circa gli adattamenti ferroviari austriaci nei loro presunti rapporti coll'Italia, in "Rivista Militare Italiana", a. LV - 1910, dispensa X, pagg. 1909-1933;

- I Carabinieri Reali a Pastrengo (30 aprile 1848), in "Rivista Militare Italiana", a. LVI - 1911, dispensa V, pagg. 1038 - 1060;

- I Turchi in Guerra secondo Raimondo Montecuccoli, in "Rivista Militare Italiana", a. LVII - 1912, dispensa I, pagg. 143 - 150;

- Lesseps e Oudinot a Roma nel 1849, in "Rivista d'Italia", a. XV, fasc. III - marzo 1912, pagg. 477-521;

- La Gendarmeria nei principali Stati - Origini - Storia - Organizzazione

(35) *Enciclopedia Militare*, cit., IV vol., pag. 153, *ad nomen*.

militare e servizi cui attende, Firenze, Casa Editrice Ditta G. Passeri di A. Dolfin, 1914;

- I Carabinieri Reali nella difesa di Casal Monferrato, Roma, tipografia Militare, 1914;

- Cenno sulle capitolazioni nel Levante, Rodi, novembre 1918.

Per brevità e tenuto in conto la complessità dei temi trattati, in questa sede, si è scelto mettere in luce solamente alcune questioni principali.

In merito al primo contributo menzionato, si deve precisare che l'autore, a sue spese, pubblicò il lavoro per partecipare ad una competizione internazionale; infatti, il testo si intitola "Relazione fra la geografia e la storia - Linee isoterme determinatrici delle migrazioni dei popoli e del cammino dell'incivilimento - Tema scelto fra quelli pro-

posti nel concorso internazionale militare bandito in Ispagna sotto la presidenza di S.M. il Re Don Alfonso XIII e di S.A.R. il Serenissimo Principe Don Carlos"⁽³⁶⁾ ed è datato 31 agosto 1904. Gorini precisava nell'introduzione che aveva "trattato il tema per antico affetto agli studi, strappando delle ore saltuarie alle esigenze non lievi né brevi del servizio, sotto lo stimolo specialmente del non lontano e vivo ricordo dei corsi di geografia e di storia da me seguiti con grande affetto nell'Università di Padova, quando la carica di Aiutante maggiore me ne concedeva la possibilità"⁽³⁷⁾. Dunque ne discende che la sua formazione fosse di alto profilo, sebbene non risulti nel suo stato di servizio il conseguimento di un titolo universitario. Il successo fu importante tanto che nella nuova edizione presentata nelle pagine de "La rivista militare" qualche anno dopo sottolineava che si trattava del "tema indicato nel concorso internazionale militare



Vittorio Gorini

Con i gradi di generale di divisione, Comandante in 2^a dell'Arma dei Carabinieri.

Tra i suoi meriti aver avviato una riflessione sulla necessità di istituire un Museo Storico dell'Arma (Museo Storico dell'Arma dei carabinieri - Archivio Fotografico, 1 - II - 8)

(36) Tenente Vittorio GORINI, *Relazione fra la geografia e la storia - Linee isoterme determinatrici delle migrazioni dei popoli e del cammino dell'incivilimento*, Roma, Tipografia cooperativa sociale, 1904.

(37) Ivi, pagg. 5-6.

spagnuolo, bandito in Italia pel tramite del Ministero della guerra. Questa memoria ottenne un primo premio con grande medaglia d'oro"⁽³⁸⁾.

Sicuramente il suo contributo più noto al grande pubblico è il testo dedicato alla fondazione del Museo Storico per il quale si rinvia agli approfondimenti presenti in un altro volume in fase di stampa⁽³⁹⁾. Giova precisare in queste pagine che il suo contributo fu senza dubbio illuminato e frutto di una lunga riflessione dovuta a una serie di fattori tra cui sicuramente una visione di lungo periodo che rappresenta, non da sola, una delle caratteristiche professionali dell'ufficiale.

Tra gli elementi che scatenarono lo slancio di Gorini verso il Museo vi doveva essere la "impressione penosissima che prova il cuore di chi serve da anni nell'Arma e ne sente tutti gli alti doveri, allo scorgerne messa in dubbio la secolare ed onorata disciplina"; egli ancora lo precisava nel testo, prendendo una netta posizione contro i partiti che in quegli anni stavano prendendo piede all'interno del Parlamento.

Dal testo emerge il sostegno dei superiori alle iniziative di Gorini nonché all'idea, probabilmente dell'autore stesso, che il Museo Storico quale centro culturale potesse essere un elemento da contrapporre all'opera di "demolizione" condotta, a suo giudizio, dai partiti della sinistra costituzionale (radicali, repubblicani, socialisti), dalle organizzazioni sindacali e di aggregazione come i sindacati operai e le leghe contadine, nonché dai movimenti extracostituzionali come gli anarchici.

Il testo si presenta con alcuni cenni di grande rispetto sia per i ruoli istituzionali (in particolare per il potere legislativo e per quello politico), sia per i valori che erano alla base del pensiero di quegli anni e che egli sintetizzava nel suo articolo attraverso le immagini di patria, di ordine, di fedeltà al sovrano, valori propri del ceto intermedio e della nobiltà contrapposti, secondo la sua visione, alla ricerca del consenso e alla propaganda dei partiti di sinistra dell'epoca.

Un terzo contributo preso in esame è lo studio dedicato alla carica di Pastrengo e alla concessione della Medaglia d'Argento al Valor Militare alla bandiera dell'Arma dei Carabinieri⁽⁴⁰⁾.

(38) Capitano dei carabinieri Vittorio GORINI, *Relazione fra la geografia e la storia - Linee isoterme determinatrici delle migrazioni dei popoli e del cammino dell'incivilimento*, in *RIVISTA MILITARE ITALIANA*, a. LIV - 1909, dispensa VIII, pagg. 1589 - 1609 e dispensa X, pagg. 1902 - 1925.

(39) Flavio CARBONE (a cura di), *80 bo tanta Storia*, cit.

(40) Capitano Vittorio GORINI, *I Carabinieri Reali a Pastrengo (30 aprile 1848)*, in *RIVISTA MILITARE ITALIANA*, a. LVI, dispensa V, 1911, pagg. 1038 - 1060.

In questo caso, attraverso “il solenne giudizio della Commissione per le ricompense al valore militare”, il sovrano, nel 1909, poté conferire la medaglia d'argento al valor militare alla bandiera dell'Arma⁽⁴¹⁾.

Si deve dunque a questo ufficiale il merito di aver condotto approfondite ricerche in differenti istituti che lo resero meritevole non solo della pubblicazione del suo studio, ma anche dell'attribuzione alla bandiera della legione allievi (di fatto la bandiera dell'Arma) di quell'ambito riconoscimento.

Dalla lettura del testo emerge chiaramente l'impegno dell'autore nel condurre, in prima persona, le ricerche presso l'Ufficio Storico del Corpo di Stato Maggiore allo scopo di individuare la documentazione utile a testimoniare, prima di tutto per scopi istituzionali e in secondo luogo a fini di promozione, l'azione condotta dai Carabinieri Reali.

In sostanza, nel corso della carriera, Vittorio Gorini poté approfondire alcuni temi che poi si rivelarono fondamentali per l'Istituzione stessa.

In tal modo, l'autore orientò le sue ricerche su questioni che, sebbene talvolta di chiaro interesse storico, in realtà ebbero un forte impatto sull'attualità del periodo e costituirono strumenti preziosi per una visione di più ampio respiro da parte del vertice dell'Arma.

Non si dimentichi, inoltre, che Gorini oltre ad aver prestato servizio quale aiutante maggiore presso una legione, aveva anche svolto servizio presso il Comando Generale dell'Arma e quindi era ben consapevole delle necessità e dei bisogni secondo la visione strategica del Comando Generale.

6. Arturo Baù: un autore prolifico

Tra gli ufficiali selezionati per queste pagine è apparso necessario portare l'attenzione su Arturo Baù, un ufficiale proveniente dalla base dell'Arma che diede un certo contributo nella produzione editoriale.

Nato a Codroipo nel 1890, Baù si arruolò come allievo carabiniere nel 1910, per avanzare rapidamente di grado: vicebrigadiere nel 1913, brigadiere il 31 dicembre 1914.

Con l'inizio della prima Guerra Mondiale fece parte del Reggimento Carabinieri Reali mobilitato, sotto il comando del Colonnello Vannugli, che si distinse sul Podgora il 19 luglio 1915, entrando nella leggenda dell'Arma. Promosso maresciallo d'alloggio un anno dopo, lasciò la zona di guerra per frequentare il corso presso la Scuola Allievi Ufficiali.

(41) Si riporta la motivazione della concessione della medaglia d'argento al valor militare: “Per la gloriosa carica che con impeto irrefrenabile e rara intrepidezza, eseguirono i tre squadroni di guerra dei Carabinieri Reali decidendo le sorte della battaglia in favore dell'Esercito Sardo. Pastrengo 30 aprile 1848”.

Diventato sottotenente svolse servizio in numerosi comandi dell'Arma in territorio dichiarato in stato di guerra sino alla fine delle operazioni belliche. Promosso tenente nel 1919 continuò il servizio nell'Arma territoriale, in linea con l'impiego dell'epoca, per essere promosso capitano nel 1927⁽⁴²⁾.

In tale grado resse le compagnie di Fermo e di Casale Monferrato. Nel 1934 ottenne la qualifica di primo capitano con il quale terminò la carriera. Passato nella riserva, nel 1942 fu richiamato in servizio e destinato a reggere il comando della compagnia di Mondovì; riuscì a concludere definitivamente la propria carriera militare nel maggio 1946 con il congedo definitivo. Morì a Casale Monferrato nel 1958.

Da un punto di vista formativo, oltre all'interessante 6° posto su 37 frequentatori del corso presso la scuola allievi ufficiali, si deve segnalare che Baù era già in possesso del diploma di licenza normale.

Ottenuta l'abilitazione all'insegnamento elementare, aveva, in seguito, frequentato il corso di perfezionamento apposito l'università di Roma⁽⁴³⁾.

Nelle opere di Baù, sia per la scelta dei titoli, sia per la scelta degli argomenti e quindi dei contenuti, si nota, di base, l'approccio scolastico e, se si vuole, un pò precettista legato alla narrazione di episodi di vita vissuta in grado di fornire una guida e qualche elemento di apprendimento per i lettori. L'autore collaborò con una certa assiduità con alcune riviste dedicate ai Carabinieri come, ad esempio, il "Monitore dei Carabinieri Reali" in cui pubblicò, oramai con il grado d'ufficiale, la sua esperienza al fronte⁽⁴⁴⁾.

(42) Resse il comando delle tenenze di Menaggio, Sondrio, Castelmassa, Viareggio e Feltre.

(43) La scuola normale era stata istituita con la legge Casati (legge 13 novembre 1859, n. 3725) e aveva lo scopo di formare i maestri elementari. Vi si accedeva a 15 per le ragazze e a 16 per i ragazzi. Nel 1896, la legge Gianturco (12 luglio 1896, n. 293) stabilizzò il corso triennale di raccordo tra la scuola elementare e la scuola normale per la formazione dei maestri; a partire da quell'anno furono necessari tra i 10 e gli 11 anni di formazione per insegnare alle elementari. Nel 1911, oltre ad avocare definitivamente allo Stato l'onere dell'istruzione elementare, furono introdotte le scuole pedagogiche all'interno delle università allo scopo di fornire i corsi di perfezionamento per i licenziati delle scuole normali. Baù aveva fatto tutto questo percorso formativo. In realtà, la scuola normale aveva i programmi basati su "una minuziosa precettistica su ciò che deve essere insegnato, con numerosi distinguo a seconda del sesso e dei contesti di vita degli alunni", http://www.indire.it/wp-content/uploads/2016/07/Prospettocomparativo_programmi-scolastici.pdf, consultato il 31 ottobre 2018. Si veda anche Fabio PRUNERI, *Pluriclassi, scuole rurali, scuole a ciclo unico dall'Unità d'Italia al 1948*, in *DIACRONIE. STUDI DI STORIA CONTEMPORANEA: SCUOLA E SOCIETÀ IN ITALIA E SPAGNA TRA OTTOCENTO E NOVECENTO*, 34, 2/2018, http://www.studistorici.com/2018/06/29/pruneri_numero_34/, nonché Francesco SUSI, *Scuola, società, politica, democrazia: dalla riforma Gentile ai decreti delegati*, Roma, Armando Editore, 2012, pagg. 48-50. Egle BECCHI, Marina FERRARI (a cura di), *Formare alle professioni. Sacerdoti, principi, educatori*, Milano, FrancoAngeli, 2009, e in particolare, Carla GHIZZONI, *Essere maestri in Italia fra Ottocento e Novecento*, pagg. 454-491.

(44) Sul *Monitore* si veda <http://www.carabinieri.it/arma/curiosita/non-tutti-sanno->

Va detto anche che la sua attività pubblicistica non si fermò con la fine della Grande Guerra ma continuò nel tempo⁽⁴⁵⁾.

L'ufficiale rappresenta bene una certa categoria di ufficiali: interessato al servizio, ma aperto alle questioni più generali, cercò di produrre testi fornendo un contributo dal taglio talvolta diverso ma continuando a rimanere inserito nel mondo della pubblicistica di settore. Tra le opere prodotte da Baù si devono segnalare:

- Noterelle di un carabiniere, 1814-1914, Roma, Casa editrice A. Manzoni di A. Fiocchi, 1914.

Durante la prima Guerra Mondiale pubblicò, inoltre, altri contributi legati alle esperienze di vita vissuta:

- Al fronte col reggimento Carabinieri Reali - dal 24 maggio a Podgora, Udine, Stabilimento tipografico fiuliano, 1916;

- Accanto alla guerra, Udine, Stabilimento tipografico fiuliano, 1916;

- Con i carabinieri per le retrovie, Udine, Stabilimento tipografico fiuliano, 1916;

- Figure e macchiette della Guerra, Udine, Stabilimento tipografico fiuliano, 1916;

Nel corso degli anni Venti continuò a preparare alcuni testi dando alle stampe altri lavori, probabilmente dattiloscritti, dei quali però non è stata reperita altra traccia:

- L'arte del comando. Linee di pedagogia militare⁽⁴⁶⁾;



Arturo Baù

Qui raffigurato con l'uniforme ordinaria secondo la riforma Baistrocchi, indossa i gradi di capitano

(Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Ufficio Storico - Archivio Storico, Fondo Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Libretti personali ad nomen)

che/m/monitore-dei-carabinieri-reali consultato il 31 ottobre 2018. Inoltre, più in generale si rinvia a Flavio CARBONE, *La stampa per l'Arma in età umbertina. "Il Carabiniere. Giornale settimanale illustrato"*, in Nicola LABANCA (a cura di), *Fogli in uniforme. La stampa per i militari nell'Italia liberale*, Milano, Unicopli, 2016, pagg. 105-151.

(45) Arturo BAÙ, *Risciacquando i panni in Arno*, in *RIVISTA DEI CARABINIERI REALI*, a. 2, n. 3 (maggio-giugno 1935), pagg. 380-382.

(46) Il volume risulta inserito nel catalogo generale del Ministero della Guerra - Biblioteca Militare centrale, vol. I, pag. 78-XV 3816. Non sono state reperite indicazioni della casa editrice o dello stampatore, della data e del luogo di stampa.

- Gli ufficiali⁽⁴⁷⁾;
- La scuola reggimentale⁽⁴⁸⁾.

La produzione di Baù non si limitò a monografie dal taglio divulgativo e leggero, ma partecipò anche con alcuni contributi sulla prima rivista interna prodotta dall'Arma:

- Risciacquando i panni in Arno, in "Rivista dei Carabinieri Reali", a. 2, n. 3 - maggio-giugno 1935, pagg. 380-382;
- Dell'istruzione, in "Rivista dei Carabinieri Reali", a. 3, n. 1 - gennaio-febbraio 1936;
- A proposito della circolare 3504, in "Rivista dei Carabinieri Reali", a. 3, n. 2 - marzo-aprile 1936.

Ancora verso la fine della carriera cercò di riproporre testi già apparsi precedentemente, rivisitati e integrati secondo i mutamenti del tempo, tenuto conto che oramai l'ufficiale era piuttosto anziano e probabilmente la sua vena scrittorica si era esaurita:

- La caserma che ride, Casale Monferrato, Botto Alessio & C., 1941;
- Fanciulli e soldati. Figure e macchiette di vita militare, 3^a edizione, Casale Monferrato, Botto Alessio & C., 1942⁽⁴⁹⁾;
- Noterelle di un carabiniere, 6^a edizione, Unione tipografica - Botto Alessio & C. Casale Monferrato, 1942⁽⁵⁰⁾.

In realtà, e forse anche grazie al carattere leggero di molti suoi contributi che consentivano una lettura gradevole dei testi, Baù non fu dimenticato se ancora all'inizio degli anni Ottanta dello scorso secolo un suo estratto comparve in un'opera che raccoglieva numerosi contributi di livello e di contenuto diverso⁽⁵¹⁾.

7. Ulderico Barengo: intellettuale e storico

L'ultimo ufficiale individuato per terminare il percorso culturale iniziato poco dopo l'Unità d'Italia è Ulderico Barengo, poliedrico studioso e in possesso

- (47) Secondo quanto riportato dallo stesso autore si trattava di una monografia premiata con il 2° premio dal Ministero della Guerra, come apparso nel Giornale Militare Ufficiale (d'ora in poi GMU) 22 ottobre 1926, dispensa 53. Non sono state reperite indicazioni della casa editrice o dello stampatore, della data e del luogo di stampa.
- (48) La monografia fu premiata con il 1° premio dal Ministero della Guerra, GMU 26 agosto 1927, dispensa 38. Non sono state reperite indicazioni della casa editrice o dello stampatore, della data e del luogo di stampa.
- (49) Il volume era apparso probabilmente una prima volta come Fanciulli e soldati. Figure e macchiette della vita militare, Firenze, Bemporad, 1926.
- (50) Come riportato sulla copertina del volume Noterelle di un carabiniere era dichiarato che era stato approvato dal Comando Generale dell'Arma con f. n. 134/3 del 26 settembre 1940.
- (51) Gaetano TAMBORRINO ORSINI, Antonio Carlo PONTI (a cura di), *Il Carabiniere visto dagli scrittori italiani*, 2^a edizione, Perugia, Umbria edizioni, 1980.

di qualità generali non comuni. Si tratta di un personaggio molto interessante: allievo della Scuola Militare di Fanteria e di Cavalleria nel 1914, fu promosso sottotenente di fanteria il 30 maggio 1915; partecipò alle vicende del primo conflitto mondiale, transitando nell'Arma nel 1917 con il grado di tenente. Per circa un anno svolse servizio in Albania con il compito di organizzare la scuola allievi gendarmi di Tirana, raggiungendo il grado di capitano. Rientrato in Italia svolse servizio dapprima presso la legione di Alessandria e quindi presso la legione allievi Carabinieri di Torino in qualità di aiutante maggiore in 1^a; maggiore nel 1931 e tenente colonnello nel 1934 ricoprì numerosi incarichi tra i quali quello di capo ufficio servizio e situazione del Comando



Ulderico Barengo

Generale. Inviato in Eritrea per la Guerra d'Etiopia, fu poi destinato in Somalia dove comandò la divisione (equivalente dell'attuale comando provinciale) di Mogadiscio. Al rientro in Italia assunse nuovi incarichi tra i quali, nel grado di colonnello, quello di comandante della legione di Roma. Dall'ottobre 1940 fu nominato capo di stato maggiore del Comando Generale dell'Arma sino al suo decesso. La morte di Barengo e del Comandante Generale, generale di corpo d'armata Azolino Hazon, avvenne in uno dei momenti più complessi della storia nazionale. Il 19 luglio 1943 i due ufficiali caddero sotto le bombe della seconda ondata di bombardieri anglo-americani che stava colpendo il popolare quartiere San Lorenzo nel tentativo di bloccare i movimenti ferroviari nell'omonimo scalo⁽⁵²⁾.

Prima di avventurarci in una descrizione dell'opera di Barengo e delle sue attività nel campo dello studio e della diffusione dei risultati, si deve ricordare che l'autore era in possesso della licenza liceale all'avvio della carriera militare; conseguì la laurea in Giurisprudenza presso l'Università di Torino il 19 dicembre 1923.

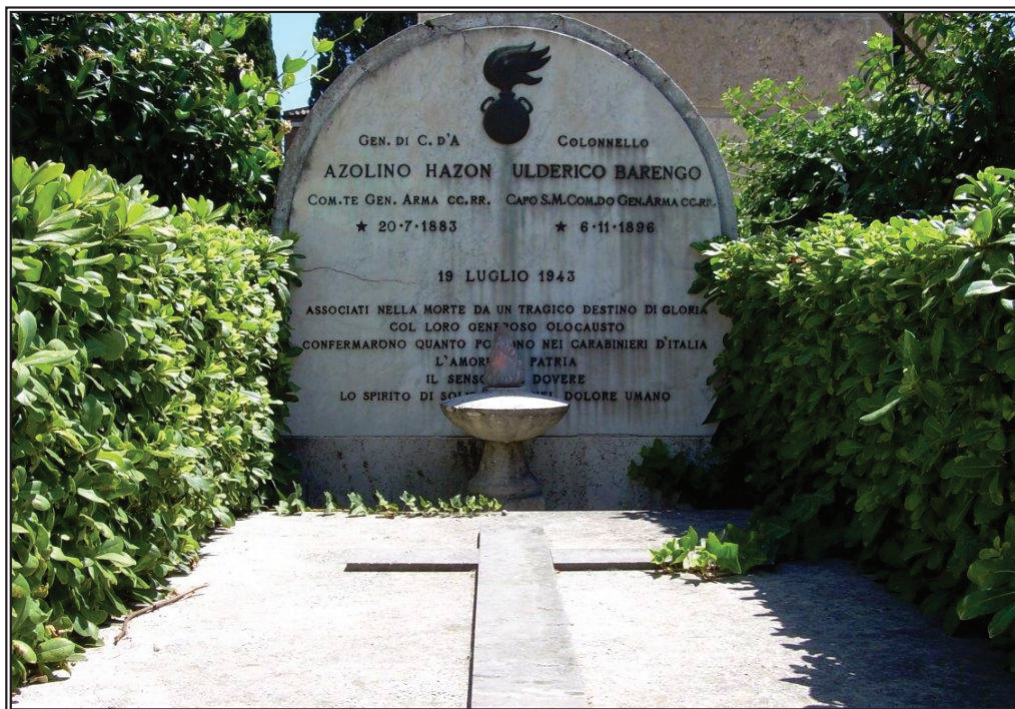
Nel 1927/1928 frequentò il corso di antropologia criminale e diritto penale presso la stessa università.

(52) Si veda la scheda biografica redatta dall'Ufficio Storico del Comando Generale [senza data].

Dunque, si trattava di un ufficiale in possesso di una preparazione culturale e professionale al di sopra della media in un periodo storico in cui il numero dei laureati era piuttosto basso e ancor più bassa era la percentuale degli ufficiali laureati.

Per quanto riguarda invece la figura dell'ufficiale, fu sicuramente un uomo dell'Istituzione, un personaggio complesso che riuscì a mettersi in evidenza per le capacità di assolvere con grandi competenze le complesse funzioni attribuite ad un ufficiale dei Carabinieri. Inoltre, nella sua qualità di scrittore e autore di saggi e articoli, emerge la non capacità di sapersi muovere su temi differenti. Il suo primo contributo alla storia nazionale fu una pubblicazione dal valore bibliografico apparsa nel 1926 in cui era coautore⁽⁵³⁾.

Sicuramente, la possibilità di “respirare” l'aria piemontese giovò all'ufficiale che ebbe anche la possibilità di recarsi presso l'Archivio di Stato di Torino e gli altri importanti centri culturali della prima capitale d'Italia. È evidente che il periodo piemontese, per Barengo, abbia rappresentato una fase feconda della



Monumento funerario che raccoglie le spoglie mortali del Generale Azolino Hazon e del Colonnello Ulderico Barengo, Comandante Generale e Capo di Stato Maggiore del Comando Generale caduti nel corso del bombardamento del quartiere San Lorenzo a Roma il 19 luglio 1943.

(53) Ulderico BARENGO, Oete BLATTO, *Saggio bibliografico sulla Guerra mondiale*. Volumi, opuscoli, articoli sulla Guerra 1914-1918, pubblicati a tutto dicembre 1925, Torino, Alere Flammam, 1926.

propria attività di studio e di ricerca al punto tale da consentirgli di avviare una serie articolata di pubblicazioni che si sarebbero arricchite, poi, anche della documentazione custodita dal Museo Storico.

Ecco un altro elemento d'interesse culturale che permette di riallacciare anche questo personaggio al tema trattato in apertura dal Comandante Generale. Barengo fu incaricato di curare una serie di iniziative del Museo Storico, rappresentando, almeno nelle prime fasi, "l'uomo dietro le quinte". Egli svolse un ruolo di primo piano al punto da poter essere individuato come il personaggio in grado di concepire, organizzare e condurre una serie di importanti progetti, per quelli che erano i tempi e il tema, mettendo al centro dell'azione non tanto il Museo Storico, di cui fu anche consulente storico, ma soprattutto la Storia dell'Arma.

Fu merito suo anche lo sforzo che consentì di realizzare un periodico prodotto dall'Arma e non solamente a favore dell'Arma, superando così le riviste didascaliche che, a partire dalla presa di Roma, avevano cercato di raccogliere consensi e abbonamenti tra i Carabinieri. Il progetto di Barengo, anche in questo campo, era piuttosto ambizioso: creare una rivista in grado di curare l'aggiornamento degli ufficiali dell'Arma. Nacque così il progetto della "Rivista dei Carabinieri Reali" che, dal 1934 al 1943, offrì articoli, saggi, recensioni e piccoli contributi in grado di aggiornare gli ufficiali dell'Arma sparsi sul territorio metropolitano e nelle colonie. Non si dimentichi inoltre che, insieme alla carica di Capo di Stato Maggiore del Comando Generale, si assumeva anche la direzione editoriale della rivista e di conseguenza era possibile, secondo le indicazioni fornite dal Comandante Generale, orientare la direzione della politica culturale che faceva capo al periodico.

È probabile che siano stati i suoi interessi culturali a spingerlo verso i temi di storia del Risorgimento e verso il ruolo avuto dall'Arma in alcuni momenti complessi della storia nazionale. Date le caratteristiche dell'autore, naturalmente, sarebbe stato riduttivo ricercare unicamente una lettura agiografica della Storia dell'Arma e delle principali vicende. Nei suoi lavori di carattere storico, Barengo cercò di elevarsi e fornire una visione più alta, molto istituzionale ma non per questo esaltata e vanagloriosa. Si noti anche, come si può vedere nella bibliografia riportata di seguito, che egli non si occupò unicamente di questioni storiche, ma si mostrò attento studioso con tanto da spingersi anche verso un'importante digressione sui temi del diritto penale, cogliendo l'occasione dell'approvazione del cosiddetto codice Rocco, dal nome del Guardasigilli.

Senza alcuna presunzione di completezza, si riportano alcuni tra i più significativi contributi dell'ufficiale:

- Ulderico Barengo, Oete Blatto, Saggio bibliografico sulla Guerra mondiale. Volumi, opuscoli, articoli sulla Guerra 1914-1918, pubblicati a tutto dicembre 1925, Torino, Alere Flammam, 1926;

- Vittorio Emanuele I, Firenze, Edizione de La Fiamma Fedele e di Fiamme Gialle d'Italia, 1928⁽⁵⁴⁾; si tratta di un volume di 64 pagine inserito nella collezione "Quaderni di cultura sabauda";

- Un carabiniere mazziniano, estratto dal periodico "Il Risorgimento italiano", 3ª serie, volume. XXII, fascicolo 1, 1929, per complessive 21 pagine;

- Carlo Alberto, Firenze, Edizione de La Fiamma Fedele, 1929; il volume è composto da 64 pagine più il ritratto del sovrano;

- Carlo Felice, Firenze, Edizione de La Fiamma Fedele e di Fiamme gialle d'Italia, 1930; si trattava della 4ª edizione strutturata, come gli altri studi sui sovrani sardo-piemontesi, su 64 pagine oltre al ritratto;

- I Carabinieri reali negli anni 1848-1849, Firenze, La fiamma fedele, 1930⁽⁵⁵⁾. I supplementi storici de La Fiamma Fedele - 1°. Compare nel frontespizio anche "I Carabinieri Reali nel Risorgimento italiano. Collana di studi e memorie". È un volume di 169 pagine completato da tavole e illustrazioni;

- Nel centenario della fine di un regno, estratto dalla rivista "FERT", vol. III, n. 1, marzo 1931, 23 pagine⁽⁵⁶⁾;

- Intermezzo poliziesco in un soggiorno romano di Massimo d'Azeglio, estratto dal periodico "Il Risorgimento italiano", 3ª serie, v. XXIV, fascicolo 3-4, 1931, 15 pagine;

- Carlo Felice e i Carabinieri Reali, estratto da "La Fiamma Fedele", luglio-agosto 1931⁽⁵⁷⁾;

- Nuovi documenti sul tentativo mazziniano garibaldino d'invasione del Veneto nel 1864, estratto dalla "Rassegna storica del Risorgimento", anno XIX, 1932, aprile-giugno (X), fasc. II, 16 pagine;

- Alcuni documenti inediti sui fatti di Sarnico, estratto dalla rivista "FERT", vol. IV, n. 2-3, giugno-settembre 1932, 17 pagine;

- Garibaldi a Caprera dopo Aspromonte, estratto da "La Fiamma Fedele", n. 11 - novembre 1932⁽⁵⁸⁾;

(54) La rivista "La Fiamma Fedele" riportava come sottotitolo "Rivista mensile illustrata dei Carabinieri Reali".

(55) Nel frontespizio al titolo è aggiunto "con documenti inediti".

(56) La rivista rappresentava il "Bollettino oriundi savoardi e nizzardi italiani. Rivista di storia sabauda, nizzarda e savoiarda".

(57) L'articolo è assente nel sistema bibliotecario nazionale. Verifica condotta il 31 ottobre 2018.

(58) *Ibidem.*

- Carteggi di Carabinieri: l'arresto del generale Garibaldi a Figline Valdarno nel 1867, Firenze, La Fiamma Fedele 1933; estratto dalla rivista "La Fiamma Fedele", 19 pagine⁽⁵⁹⁾;

- Il generale Galatieri e le accuse di Giovanni Re, Alessandria, Società di storia arte e archeologia per la provincia di Alessandria, 1933; si tratta di un contributo estratto dalla Rivista di Storia, Arte e Archeologia per la Provincia di Alessandria, a. XLII, quaderno 1, gennaio-marzo 1933, per complessive 24 pagine;

- Carabinieri e Buongoverno, estratto da "La Fiamma Fedele", gennaio 1933⁽⁶⁰⁾;

- Comando Generale dei Carabinieri Reali, Vecchia Arma Fedele. Conferenza tenuta dal maggiore Ulderico Barengo nel Circolo Ufficiali della Legione Allievi CC. RR. di Roma l'8 aprile 1933, inaugurandosi il primo ciclo di conferenze storiche sull'Arma, promosso dal Museo storico dei CC.RR. in Roma, Roma, s.n., maggio 1933; un documento di sintesi molto importante strutturato su 19 pagine;

- Perché venne ricostituito in Sardegna nel 1853 il servizio dei Carabinieri Reali, estratto da "La Fiamma Fedele", maggio 1933, 8 pagine⁽⁶¹⁾;

- La morte di Eugenio Sue e le preoccupazioni del conte di Cavour, estratto dalla rivista "Fert", volume V, n. 2 - 39 giugno 1933⁽⁶²⁾;

- Nel centenario della concessione della prima Medaglia d'oro al valor militare (3 febbraio 1834), estratto dal n. 1 del Bollettino dell'Ufficio Storico del 5 gennaio 1934⁽⁶³⁾;

- Il processo Volonteri-Borrel per il tentativo d'evasione in Savoia nel febbraio 1834, estratto dalla rivista "Fert", volume VI, n. 1 - 31 marzo 1934;

- Il Carabiniere Scapaccino nel Primo centenario della morte, Roma, Edizioni d'arte Vittorio Emanuele Boeri, 1934; il volume è composto da 62 pagine oltre le illustrazioni e fu realizzato dal Museo Storico dei Carabinieri Reali, quale primo volume della serie intitolata proprio al Museo;

- Vicende di storia italiana nei carteggi dei Carabinieri Reali: la morte di Giuseppe Mazzini, estratto dalla "Rivista dei Carabinieri Reali", a. I, n. 1 - novembre-dicembre 1934, 10 pagine;

(59) Il Comune di Figline Valdarno - Assessorato alla cultura ha dato alle stampe il contributo di Barengo nel 2011; si tratta di un opuscolo di 33 pagine con illustrazioni. In copertina la città di Figline Valdarno.

(60) L'articolo è assente nel sistema bibliotecario nazionale. Verifica condotta il 31 ottobre 2018.

(61) *Ibidem.*

(62) *Ibidem.*

(63) *Ibidem.*

- Vittorio Emanuele I, Genova, R. Agnelli, 1938⁽⁶⁴⁾;
- Carteggi dei Carabinieri. La morte del generale Garibaldi, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VI, n. 4 - luglio-agosto 1939, 7 pagine;
- I Carabinieri Reali nell’Esercito e nel Paese, estratto da Società italiana per il progresso delle scienze - anno 100° dalla 1ª riunione degli scienziati italiani, “Un secolo di progresso scientifico italiano 1839-1939”, III vol, pagg. 39-46, Roma, Società per il progresso delle scienze, 1939;
- I Carabinieri Reali nell’epidemia colerica del triennio 1835-1837, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VII, n. 3 - maggio-giugno 1940⁽⁶⁵⁾;
- Un carabiniere mazziniano (Benedetto Allemandi), estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VII, n. 6 - novembre-dicembre 1940, 13 pagine;
- L’arresto di Garibaldi a Sinalunga nel settembre 1867, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VIII, n. 3 - maggio-giugno 1941⁽⁶⁶⁾;
- A proposito del colonnello Camosso e della liberazione di Garibaldi dal Varignano 1867, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VIII, n. 4 - luglio-agosto 1941, 16 pagine;
- Mazzini a Gaeta nel 1870, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VIII, n. 5 - settembre-ottobre 1941;
- La spedizione di Sapri e il dramma di una donna, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VIII, n. 6 - novembre-dicembre 1941⁽⁶⁷⁾;
- I rapporti dei carabinieri sull’arresto di Garibaldi in Liguria nel 1849, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. IX, n. 1 - gennaio-febbraio 1942;
- Vicende mazziniane e garibaldine nelle carte dei carabinieri reali, [s.i.], Edizione del museo storico dell’arma dei Carabinieri Reali, 1942; il volume era composto da 235 pagine oltre che da tabelle e era inserito come secondo testo nella collana “memorie storiche dei carabinieri reali”;
- Timori piemontesi per le onoranze a Garibaldi nel 1946, “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. X, n. 2 - marzo-aprile 1943, pagg. 154-159⁽⁶⁸⁾.

Per quanto riguarda invece alcune questioni di natura giuridica si richiama l’attenzione sulle seguenti opere:

- Guida alla conoscenza del nuovo codice penale, Torino, Tipografia E. Schioppo, 1931;

(64) In realtà, risulta stampato dalla tipografia Miglietta, Milano e C. di Casale Monferrato. Il volume composto dal 111 pagine oltre al ritratto, doveva rappresentare un grande ampliamento dell’opera pubblicata molti anni prima con la rivista “La Fiamma Fedele”.

(65) L’articolo è assente nel sistema bibliotecario nazionale. Verifica condotta il 31 ottobre 2018.

(66) *Ibidem* 8.

(67) *Ibidem*.

(68) *Ibidem*.

- Le attribuzioni della polizia giudiziaria nel nuovo codice di procedura penale, Torino, Tipografia E. Schioppo, 1932;
 - Nozioni di procedura penale ad uso degli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria, Roma, Tipografia Regionale, 1933;
 - La giurisdizione penale del Cadi in Somalia, estratto dalla “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VI, n. 2 - marzo-aprile 1939⁽⁶⁹⁾.
- Infine, il contributo alle questioni dell'attualità del periodo:
- I Carabinieri Reali nella battaglia dello Sciré, “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. IV, n. 2 - marzo-aprile 1937, pagg. 67-73⁽⁷⁰⁾;
 - Zaptié somali, “Rivista dei Carabinieri Reali”, a. VII, n. 1 - gennaio-febbraio 1940, pagg. 26-36⁽⁷¹⁾;

8. Conclusioni

Per arrivare a qualche conclusione e considerazione generale c'è da chiedersi che assonanza si può individuare tra gli attuali istituti formativi dell'Arma e i contributi di alcuni ufficiali apparsi tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. In linea di massima, si può riconoscere che, con modalità e per obiettivi diversi, vi è un comune denominatore: la diffusione della conoscenza. Si tratta di una conoscenza sicuramente specialistica in entrambi i casi e solo parzialmente di carattere più generale.

In effetti, in una società in continua evoluzione e con alcune possibilità di crescita sociale, i testi scritti dagli ufficiali di cui sopra possono essere equiparati a formule formative di apprendimento continuo alternative allo studio frontale. Alcuni di questi appaiono piuttosto orientati alle necessità contingenti dell'Arma dei Carabinieri e del suo personale (si pensi alle questioni sul matrimonio o sui limiti di età tratteggiate da Caretta o alla visione del Museo immaginata da Gorini come strumento valido anche a rintuzzare la propaganda di alcuni partiti e movimenti del periodo, per citare due casi), proponendo punti di vista e riflessioni non sempre scontate o allineate alla visione ministeriale o del vertice dell'Istituzione.

Certamente va detto che gli uomini di quel tempo erano stati educati con una cultura di diverso profilo rispetto quella contemporanea dove l'ingresso in università, ad esempio, rappresentava la *conditio sine qua* non per accedere ai concorsi avendo conseguita la laurea.

(69) *Ibidem.*

(70) *Ibidem.*

(71) *Ibidem.*

Inoltre, sempre con diverse sfumature, si nota nella maggior parte degli autori un atteggiamento di maggiore distanza verso i fenomeni che si stavano affacciando nella stagione politica sin dall'inizio del XX secolo con l'età giolittiana. D'altronde è anche evidente che gli ufficiali rappresentavano bene la figura dell'uomo di legge e di diritto vicino alle istanze governative.

Un aspetto che emerge dai diversi contributi è legato all'interesse verso la storia e la sua divulgazione. Moltissimi articoli, saggi e volumi sono dedicati proprio a questioni storiche; addirittura due autori (Gorini e Barengo) si muovono anche in ambiti contermini (la museologia e la bibliografia), pur sempre legati all'ambiente militare di provenienza. Qualitativamente è interessante osservare come vi fosse un'attenzione all'uso delle fonti primarie (Denicotti, Gorini e Barengo soprattutto), facendo emergere un'evidente formazione di alto livello a prescindere dal conseguimento del titolo universitario.

La produzione dei personaggi in questione, inoltre, si sviluppa lungo l'arco della carriera sin dai gradi di ufficiale subalterno (Baù, Barengo, Caretta) o una volta raggiunta la promozione a capitano (Grossardi, Denicotti, Gorini).

Si consideri poi che molti tra questi hanno terminato la carriera con posizioni di pieno rispetto, nel grado di colonnello (Grossardi, Caretta e Barengo) o di generale (Denicotti e Gorini), mentre solo Baù, proveniente da un percorso professionale diverso e più lento, ha cessato il proprio servizio con il grado di primo capitano.

Si può affermare, pertanto, che, anche grazie a loro, l'Istituzione ha potuto rileggere il proprio passato e il proprio presente per affrontare le sfide che sarebbero apparse negli anni successivi.



GIURAMENTO DEL 198° CORSO DI APPLICAZIONE “SALDEZZA”

Il 27 ottobre 2018, nel Piazzale delle Bandiere della Scuola Ufficiali Carabinieri, cinquantuno Ufficiali allievi frequentatori del 198° Corso di Applicazione “Saldezza”, intitolato alla memoria del Capitano MOVIM Orlando De Tommaso, hanno prestato giuramento di fedeltà alla Repubblica, al cospetto della Bandiera dell’Istituto.





40° ANNIVERSARIO DI FONDAZIONE DEL GRUPPO INTERVENTO SPECIALE CARABINIERI (GIS)

Il 26 ottobre 2018, a Roma, nella Caserma “Salvo D’Acquisto”, sede del Comando Unità Mobili e Specializzate Carabinieri “Palidoro”, è stato celebrato il 40° Anniversario di fondazione del Gruppo Intervento Speciale Carabinieri (GIS) alla presenza del Ministro della Difesa, Dottoressa Elisabetta Trenta, ai cui operatori ha espresso “il più vivo apprezzamento per la professionalità, senso del dovere, coraggio e esemplarità” dimostrati nel corso dell’attività svolta.

Alla cerimonia sono intervenuti, inoltre, il Ministro dell’Interno, Senatore Matteo Salvini, il Capo di Stato Maggiore della Difesa pro tempore, Generale Claudio Graziano e il Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri, Generale di Corpo d’Armata Giovanni Nistri.

Per l’occasione pubblichiamo un articolo redatto dal Professore Mariano Gabriele, Presidente Onorario della Società Italiana di Storia Militare, che ripercorre le vicende del GIS sin dalla sua istituzione e il testo degli interventi del Comandante Generale dell’Arma e del Colonnello Marco Carletti, Comandante del GIS.



Il Gruppo Intervento Speciale Carabinieri

Professore Mariano Gabriele

Negli anni Settanta, per contrastare situazioni di emergenza connesse con le azioni di terrorismo e di guerriglia, alcuni Paesi europei si affidarono a reparti specializzati dell'Esercito, della Marina o dell'Aeronautica.

Per motivi analoghi, anche in Italia, dinanzi a fenomeni eversivi dell'ordine pubblico, il ministro dell'Interno, Francesco Cossiga, volle poter contare su un Corpo speciale particolarmente addestrato⁽¹⁾.

Cossiga si orientò verso l'Arma dei Carabinieri.

In una assoluta mattina del maggio 1977, cinque Carabinieri del 1° Battaglione Paracadutisti "Tuscania" furono chiamati nell'ufficio del Comandante per adempiere ad un compito arduo: creare un reparto completamente nuovo, altamente specializzato.

Successivamente si aggiunsero altri trentasei componenti del futuro organico ai quali seguirono, con la cooperazione di tutti i "soci fondatori", ulteriori chiamate per costituire il nuovo reparto, formato esclusivamente da volontari. Il 6 febbraio 1978, nacque così il Gruppo Intervento Speciale (GIS).

Subito furono studiate le esperienze straniere - britanniche e tedesche - e iniziò un addestramento *tous azimouts*, che in parte andava inventato e che, una volta avviato il Gruppo, si avvale anche di esperienze israeliane e americane.

Il periodo dell'addestramento viene utilizzato anche per creare tra i componenti del GIS un livello eccezionale di sintonia, che al momento dell'azione contribuirà a rendere efficaci al massimo grado gli interventi.

Il Reparto dispone di un Posto Comando Mobile perfettamente attrezzato, di mezzi speciali d'assalto dotati di piattaforme mobili e di scale estensibili, di battelli operativi "Zodiac" con motori fuoribordo che garantiscono in mare velocità superiori ai sessanta nodi.

(1) Ed emergenza era, nel nostro e in altri Paesi. In Italia si era avuta l'attentato di piazza Fontana nel dicembre 1969, cui era seguito quello del treno Italicus nell'agosto 1970 e di piazza della Loggia a Brescia nel; nel dicembre 1973 terroristi palestinesi di "Settembre Nero" avevano colpito l'aeroporto di Fiumicino. Ma tutta l'Europa era coinvolta: negli anni Settanta, l'IRA nel Regno Unito e l'ETA in Spagna dettero il via ad una serie di attentati sanguinosi, mentre in Germania, dove era attiva anche la Rote Armee Fraction, terroristi palestinesi avevano catturato e assassinato atleti israeliani nel settembre 1972 durante i giochi olimpici a Monaco di Baviera; nella pacifica Svizzera venne attaccato un aereo nel febbraio 1970, e lo stesso accadde nella Repubblica Ceca e in Grecia, rispettivamente nel gennaio 1972 e nel settembre 1974. Ma in Italia era il clima generale ad essere particolarmente negativo, dalla rivolta di Reggio Calabria nel 1970, al rapimento del magistrato Mario Sossi del 1974 e alla esplosione di violenza che contrassegnò l'anno 1977.



L'equipaggiamento individuale è costituito da una tuta ignifuga blu scuro, con guanti e passamontagna tipo "mephisto", integrata da vari tipi di calzature, rinforzi ed elmetti, cui si aggiungono giubbotti antiproiettile, maschere antigas e dotazioni speciali per le immersioni, paracadute e scudi.

Una maglia radio interna assicura le comunicazioni radio tra apparati rice-trasmittenti criptati.

Al Reparto, di stanza a Livorno, è affidata la missione di condurre sul territorio nazionale ed estero operazioni di polizia e militari ad alto rischio, rapide e risolutive. È difficile elencare una tipologia di interventi esaustiva, poiché essi dipendono da ciò che accade, e questo non è prevedibile.

Lo straordinario livello di addestramento dei componenti il Gruppo - sia di quelli a preparazione standard, sia di quelli versati a particolari specialità operative - è stato vincente e utile nelle esperienze trascorse, anche quando il successo o l'insuccesso sono stati questione di secondi. Ciò rimane garanzia di efficienza anche nei confronti delle situazioni nuove che si possono presentare.

Le esperienze trascorse - più di seicento operazioni, di cui 234 le più conosciute - offrono una gamma molto ampia di situazioni critiche risolte con l'intervento del GIS: liberazione di persone prese in ostaggio, dirottamenti aerei e sequestri, riassunzione del controllo di obiettivi occupati da terroristi, e poi col-

laborazione con la polizia giudiziaria per la cattura di latitanti e di criminali armati, supporto tecnico a investigazioni speciali, servizi di tutela e scorta e di addestramento particolare, e in situazioni di terrorismo o in presenza di ostaggi conduzione di negoziazioni, per le quali è stato istituito il Nucleo Negoziatori Carabinieri.



Dopo che, nel Duemila, i Carabinieri vennero a costituire una Forza Armata autonoma, il Ministero della Difesa mise allo studio la creazione di un Comando Interforze per le Operazioni Speciali (COFS), nel quale si sarebbero fatti confluire i reparti operativi speciali delle Forze Armate:

- il 9° Reggimento d'assalto paracadutisti Col Moschin dell'Esercito;
- gli Incursori del Comsubin per la Marina;
- il 17° Stormo Incursori dell'Aeronautica.

In un primo tempo non era previsto che il GIS facesse parte della nuova struttura, forse perché il reparto speciale dei Carabinieri era portatore anche di un ruolo di polizia, oltre quello militare, ma il ministro della Difesa Antonio Martino volle includere comunque nel Comando di nuova istituzione anche il GIS di cui apprezzava la preparazione e l'esperienza.

Il binomio “velocità e precisione”, che l'operatore del GIS deve essere in grado di assicurare nell'azione, comprende “un totale equilibrio mentale” e una

“perfetta forma fisica”, cui va accompagnata l’abitudine a mantenere un livello di segretezza assoluto. Circa la metà dei volontari aspiranti vengono scartati tra il primo colloquio con un ufficiale e il severissimo test attitudinale; coloro che superano questi primi ostacoli sono ammessi a un corso basilico di ventiquattro settimane, pesantissimo e intenso che mira a selezionare elementi pronti ad operare in situazioni di emergenza e negli ambienti più diversi. Scopo del corso è la formazione operativa dell’incursore, che deve avere una istantanea ed eccezionale capacità di adattamento agli imprevisti.



La prima operazione sul campo ebbe luogo il 29 dicembre 1980. Il giorno precedente, nel carcere di Trani un tentativo di evasione aveva innescato una rivolta e numerosi agenti di custodia erano state prese in ostaggio; poiché le trattative non portavano a niente, fu deciso l’intervento. L’attacco del GIS si articolò in una irruzione via terra nel carcere e in una discesa sul tetto del grosso degli incursori, trasportati da due elicotteri dei Carabinieri. I due gruppi procedettero superando cancellate e porte blindate attraverso varchi prodotti da cariche esplosive e bonificando poi l’intero carcere braccio dopo braccio, cella dopo cella. Tutti gli ostaggi furono liberati senza che venisse sparsa una goccia di sangue.

Il successo superò ogni aspettativa, il ministro della Difesa Lagorio volle

congratularsi personalmente con gli uomini che avevano eseguito l'operazione, la stampa nazionale ed estera ne parlò. Questo episodio ebbe un'importanza ancora maggiore nel Gruppo, che aveva sperimentato nei fatti la validità della propria preparazione. Trani non è stata la sola operazione condotta dal Gruppo in un carcere, poiché fu chiamato a intervenire anche a Porto Azzurro, nell'agosto 1987. Sei pericolosi detenuti si erano asserragliati al quarto piano nell'infermeria: avevano trenta ostaggi, tra i quali il direttore dell'istituto di pena. I sei erano tutti assassini: uno, Mario Tuti, aveva ucciso perfino in prigione, un altro, Mario Rossi era un "gangster" che nel suo curriculum vantava anche il rapimento di una bambina di dieci anni, un terzo, Mario Tolu, era chiamato "su macellai" per la sua ferocia, e anche gli altri tre erano degli omicidi. I rivoltosi avevano due pistole e la possibilità di usare altre armi improprie, come le bombole di ossigeno per gli infermi, che avevano trasformato in bombe per minare i locali occupati.



Il GIS venne mobilitato, come pure il NOCS (Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza) della Polizia di Stato. Cominciò un assedio che sarebbe durato sette giorni, nei primi quattro dei quali i rivoltosi legarono a turno due ostaggi alle grate di una finestra dell'infermeria, cospargendoli di alcol, con la minaccia di dar loro fuoco se la richiesta di un elicottero per fuggire non fosse stata accolta.

Mentre uno snervante tira e molla si instaurava tra i sei rivoltosi e l'autorità politica, GIS e NOCS misero a punto un piano che prevedeva l'intervento in sincronia del GIS dal tetto e del NOCS dal basso. Ma il giorno previsto per l'irruzione viene liberato un ostaggio, poi altri tre, e infine, dopo un'ultima trattativa che concedeva un trattamento penitenziario non punitivo, si ottenne la liberazione di tutti gli ostaggi e la resa. L'azione programmata non si svolse, ma la presenza in *being* dei reparti speciali ebbe il suo peso nella soluzione non tragica della vicenda.

Un altro tipo di crimine nel quale il GIS è stato impiegato ventiquattro volte per liberare sessantuno ostaggi, è il sequestro di persona, un reato che specie negli anni Novanta si verificò ripetutamente in Italia. Tale tipologia di delitto è da ritenersi uno dei più crudeli considerato sia la privazione della libertà personale sia l'annullamento dello spirito della vittima. Tenacia, pazienza e ardire furono necessari per risolvere il sequestro di Cesare Casella, un giovane rapito il 18 gennaio 1988 da una banda che lo teneva prigioniero in Aspromonte. Le ricerche e gli sforzi del GIS sul massiccio montano, benché prolungate per quarantaquattro giorni, dapprima non approdarono a nulla, a tal punto che i malviventi, sentendosi forti e invincibili, aumentarono le pretese di riscatto.

La notte di Natale del 1989 si produsse finalmente la svolta decisiva: i rapitori avevano fissato l'ultima richiesta in due miliardi di lire, ma all'appuntamento per la consegna, nella zona di Bovalino, andarono Carabinieri del GIS: due di loro avrebbero finto di essere incaricati dalla famiglia Casella di consegnare il denaro, mentre gli altri avrebbero fornito copertura.

Appena i rapitori si resero conto dello stratagemma, scoppiò un conflitto a fuoco, durante il quale venne colpito alle gambe un esponente di spicco della banda, Giuseppe Strangio, che i complici fuggendo abbandonarono. La cattura dello Strangio si rivelò esiziale per i criminali. Sperando di allentare la morsa delle Forze dell'ordine il 30 gennaio seguente, dopo 743 giorni di prigionia, liberarono il giovane Casella. Successivamente i rapitori furono tutti catturati.

E c'è la variante più odiosa di questo delitto: il rapimento dei bambini che ha lo scopo di fungere da ricatto estremo.

Vicino Perugia, il 3 ottobre 1990, alcuni banditi di origine sarda, sottraggono al padre il figlio di dieci anni, Augusto De Megni, per il cui rilascio chiedono un riscatto di venti miliardi di lire. I magistrati, però, bloccano i beni della famiglia e un confidente - che sarà poi ucciso in Sardegna - consentirà agli incursori del NOCS di liberare il bambino. Quasi tutti i rapitori sono catturati e condannati, ma qualcuno si sottrae all'arresto, come Sebastiano Mureddu, al

quale il tribunale infligge una condanna a trent'anni. Lo stesso resterà irreperibile per tre anni, fino a quando i Carabinieri della stazione di Montiano (GR) individuano il latitante presso una famiglia di pastori sardi. Con l'intervento del GIS, in una fredda mattina d'inverno, il criminale viene ammanettato. Nel 2003, in Sardegna, i Carabinieri arrestarono Giovanni Talamas, un altro componente della banda dei rapitori, condannato a trent'anni, dopo ventisette di latitanza.



Nel luglio 1992, dopo un violento conflitto a fuoco, il GIS arresta i responsabili della morte di due Carabinieri. Nel 1996, a Barletta, cattura quattro malviventi autori dell'omicidio di un maresciallo dell'Arma. Il 23 ottobre 2010 sarà la volta, a Favara, di Gerlandino Messina, boss di Cosa Nostra implicato nell'omicidiouccisione di un sovrintendente di Polizia e di un maresciallo dei Carabinieri.

Altre operazioni hanno riguardato la cattura di latitanti pericolosi: il boss della camorra Ferdinando Cesarano, un ergastolano evaso che si nascondeva in una villetta nella campagna di Torre Annunziata, è sorpreso il 10 giugno 2000 da un'azione concertata sia a terra, sia con elicotteri. Con l'ausilio della fune di discesa rapida (*Fast Rope*) gli operatori del GIS irrompono nella sua abitazione e lo arrestano.

Altro caso esemplare è stato l'arresto fulmineo, nel dicembre dell'anno suc-

cessivo, del latitante Giuseppe Barbaro, capo della cosca di Platì, eseguito nel quadro di una grande operazione antimafia: individuato l'edificio, la porta blindata viene eliminata con l'esplosivo e il ricercato ammanettato in pochi secondi.



Il 30 novembre 2002, individuato il rifugio di un criminale francese di origine tunisina, Faid Isa Kamal -autore di numerose rapine e del ferimento di un Carabiniere - scattò l'operazione. Il latitante si nascondeva in un villino a due piani all'Infernetto, un quartiere periferico sul litorale romano: in considerazione della pericolosità del malvivente furono impegnati sedici elementi che, anche in questa occasione, fecero saltare la porta blindata e irrupero con rapidità tale che Kamal e i suoi complici non ebbero il tempo di reagire. Nella casa furono trovate armi da fuoco e quarantadue armi bianche.

Anche la cattura dell'ergastolano Domenico Cutrì, evaso da un furgone della Polizia penitenziaria, e del suo sodale Luca Greco fu caratterizzata dalla velocità dell'azione, che non consentì ai ricercati nemmeno di afferrare le armi cariche che avevano a fianco.

Analoga la conclusione per Angelo Sacco, il quale dopo aver ucciso nel maggio 2005 tre persone, e ferito altre nove a Bogogno, in provincia di Novara, fu sorpreso dal GIS, che aveva impiegato cinque secondi a raggiungerlo in salotto dopo l'esplosione che aveva distrutto l'ingresso.



Un episodio dai risvolti grotteschi coinvolse il GIS nel maggio 1997: otto esaltati “Serenissimi”, presentatisi nella veneziana piazza San Marco con pseudo carro blindato, realizzato artigianalmente, si barricano nel campanile, esponendo una bandiera separatista. Alle 8:35 del 10 maggio scattò l’assalto alla torre campanile: un’aliquota la scalò approfittando di una impalcatura esterna provvisoria, una seconda aliquota si introdusse al suo attraverso le finestrelle basse, mentre una terza si occupò del veicolo. In pochi minuti i “Serenissimi” furono arrestati e il vessillo separatista ammainato. È opportuno, peraltro, sottolineare che gli interventi del GIS hanno avuto quasi sempre carattere di urgenza e sono stati caratterizzati da un grado elevato di rischio, sia in relazione ad un probabile contrasto, sia per le modalità d’azione.

Per affrontarle adeguatamente vengono praticati allenamenti particolari dagli uomini del Gruppo, uno dei quali consiste nell’allenamento all’attacco dal cielo, congeniale alla matrice paracadutistica degli operatori che lo praticano imparando a calarsi dagli elicotteri sulle corvette. Il 17 dicembre 1999 si presentò l’occasione di attuare l’esperienza compiuta in merito, quando giunse al GIS, poco prima di mezzanotte, la richiesta di intervenire sulla nave mercantile Dimitrios, le cui strane manovre al confine delle acque territoriali erano seguite da tempo dal Reparto Antidroga dei Carabinieri.

Il mercantile, tenendosi al limite delle acque internazionali, trasbordava a imbarcazioni minori stupefacenti diretti a scali italiani, francesi e spagnoli. Il Dimitrios navigava nel Tirreno meridionale ed era previsto intendesse sbarcare la droga a Fiumicino, dove era stata già prevista una idonea accoglienza. La richiesta del Nucleo Operativo di Roma assegnava al GIS il compito di arrembare la nave e di catturare l'equipaggio. Otto uomini partirono subito dall'aeroporto di Pisa e alle 2:45 del 18 dicembre erano all'aeroporto napoletano di Capodichino. Alle 7:30 venne l'ordine di attacco. Raccolti da un elicottero AB 412, gli otto operatori si portarono a Vibo Valentia, nella previsione di eseguire l'assalto nello Stretto di Messina, ad attraversare il quale pareva diretto il mercantile. La nave, però, non imboccò lo Stretto e si diresse verso le isole Eolie, nelle acque territoriali italiane a settentrione delle coste siciliane. Alle 16:30 l'elicottero si diresse verso il Dimitrios e lo raggiunse in prossimità dell'isola di Alicudi. Malgrado l'imprevisto di un finestrino perduto durante la discesa con conseguente sbilanciamento dell'elicottero, gli otto scivolarono lungo la *fast rope* e in pochi secondi furono sulla nave, dove non ebbero difficoltà ad ammannettare i marinai dell'equipaggio, terrorizzati dall'arrivo di quegli uomini armati e con il viso nascosto dal mephisto. L'arrivo di una corvetta della Marina e di motovedette dell'Arma con a bordo Carabinieri del Nucleo di Roma completarono l'operazione.

Il mercantile con a bordo dodici tonnellate di droga, venne diretto al porto di Palermo da un equipaggio suppletivo. Undici mesi dopo, in un porto calabrese, si svolse una nuova operazione su un'imbarcazione che la Guardia di Finanza teneva d'occhio: riguardava il peschereccio Tiride, sospettato di trasportare sostanze stupefacenti. Il 2 novembre il battello attraccò in un porticciolo del crotonese e il distaccamento operativo eliportato del GIS dislocato a Vibo Valentia intervenne scendendo sulla banchina. Bloccati i presenti sorpresi a trasbordare la droga su mezzi terrestri, l'operazione fruttò il sequestro di tre tonnellate di hascisc.

In relazione a qualche caso particolare e agli impegni assunti dal Paese all'estero, il GIS ha operato anche oltre frontiera.

Uno di questi è stata la missione compiuta a Tripoli per catturare i responsabili dell'attentato di Lockerbie, che il 21 dicembre 1988 causò l'esplosione, sui cieli della Scozia, di un volo Panamerican e la morte di duecentosettanta persone. Fu l'ONU a scegliere il GIS per quel delicato incarico, che si concluse con la consegna dei terroristi al Tribunale dell'Aja. Meno tranquilla fu la cattura di Dezko Vladic (operazione Chimera), che a Bilegia (*ex* Jugoslavia) scatenò un conflitto a fuoco: ferito e catturato, finì dinanzi allo stesso Tribunale.

Molto impegnative furono le missioni in Iraq e in Afghanistan. Tra il 2003 e il 2006 il GIS assicurò la presenza italiana nel reggimento multinazionale delle Unità Speciali, partecipando a molte operazioni contro criminali e terroristi.

Nel 2004, in Afghanistan, il Gruppo entrò nel Comando delle Forze Speciali (COFS) e compì una serie di operazioni in cooperazione con la polizia locale per catturare capi degli insorti e fronteggiare attacchi terroristici contro le forze internazionali e la popolazione civile inerme. Nel 2011, a Herat, un'aliquota del GIS era parte della *Task Force 45*: la mattina del 3 novembre un *pick up* suicida si lanciò contro l'ingresso della *Esk International*, una società che forniva servizi logistici, uccidendo le guardie locali e aprendo un varco a quattro talebani decisi a uccidere i dipendenti.



Questi riuscirono a rifugiarsi in una camera di sicurezza, alla quale però i terroristi arrivarono e presero a tempestare l'entrata per sfondarla.

Intervennero un reparto del GIS e uno del GOI della Marina che ingaggiarono un violento combattimento con i talebani, armati di fucili AK 47 e di granate; i terroristi furono eliminati, ma le schegge di una loro granata colpirono le gambe di un incursore del GIS, Geko, il quale da terra, benché ferito, continuò a sparare. Per questo atto, fu decorato con la medaglia d'oro dell'Arma, ma dovette abbandonare il reparto.

Quando si parla degli incursori del GIS, l'attenzione corre alla loro vita di sacrificio, segnata dai continui allenamenti, dalla fatica senza fine di essere sempre all'altezza del compito che di volta in volta viene loro proposto, vivendo un'esistenza da monaci guerrieri, di cui non si può parlare nemmeno in famiglia. Si è trattato di una scelta libera - sono tutti volontari - che nasce dallo spirito con il quale si sono arruolati nell'Arma dei Carabinieri, una opzione per la vita. Il passo successivo che riguarda l'accesso al GIS, per quanto difficile e prestigioso, non cambia nulla in termini di *weltanschauung*, di visione della vita e del mondo, anche se l'azione dei suoi componenti risulta particolarmente incisiva e non priva di passaggi eroici e qualche volta strabilianti. Ma è quel primo impegno giurato che conta, non sostituito, né accompagnato da ulteriori promesse. Perché gli operatori del GIS non sono avventurieri, sono Carabinieri.



Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri

Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri



Anzitutto saluto con grato pensiero la Signora Ministro della Difesa, il Signor Ministro dell'Interno, il Signor Capo di Stato Maggiore della Difesa, tutte le Autorità parlamentari che sono qui presenti oggi, l'Autorità giudiziaria, le personalità i gentili e graditi ospiti.

È importante che siate qui, comprese anche le rappresentanze di Stati stranieri, è importante che siate qui perché chi vi sta di fronte merita che voi siate qui e merita la considerazione dell'intera Nazione.

Una considerazione che viene espressa anche dalla presenza di Rosa Laura Spadafora. Grazie, grazie per essere qui perché la ricono-

scenza è ciò che più gratifica chi lavora per il bene comune.

Veramente grazie di cuore.

Oggi è il 40esimo anniversario della costituzione del Gruppo d'Intervento Speciale, il GIS.

Quarant'anni sono una cifra importante, sono la cifra del vostro essere, come siete stati definiti, la "punta di lancia" del dispositivo anti terrorismo dell'Arma dei Carabinieri.

E allora, come primo atto di riconoscenza nei vostri confronti, ricordo tutti i vostri caduti, che sono i nostri caduti, e tutti i feriti nell'adempimento del servizio. Non li ricordo nominativamente perché voi non avete bisogno di avere un nome, voi avete bisogno di essere indicati ed individuati per quello che siete: Carabinieri d'Italia.

E insieme con i caduti ovviamente abbraccio le loro famiglie, grato per quello che sono state e quello che continuano ad essere per tutti noi.

Era il 6 febbraio 1978, eravamo nel pieno degli anni di piombo, quando l'allora Ministro dell'Interno, Francesco Cossiga, ebbe questa intuizione; creare un reparto specificatamente devoluto alla liberazione degli ostaggi e alle operazioni speciali anti terrorismo, all'epoca anti guerriglia.

E l'Arma, pronta a rispondere sempre alle indicazioni del Governo, dello Stato, ha preso chi poteva prendere. I migliori, ha preso i militari nel più vero e pieno senso della parola, traendoli dal Reggimento Paracadutisti Toscana, che,

qui presente - perché anche il Reggimento Carabinieri Toscana costituisce uno degli assetti di cui l'Arma si è dotata anche in funzione anti terrorismo, anche in funzione operazioni speciali.

Così come sono presenti Reparti che provengono da tutta Italia, le Aliquote di Primo Intervento, le Squadre Operative di Supporto, che certamente non hanno la specificità dei nostri giovani 40enni, ma che comunque contribuiscono, tutti i giorni, sul territorio, alla tutela della ordinata convivenza come primi risponditori in caso di emergenza.

E allora, dicevo, sono stati scelti da questo reparto già sceltissimo, hanno avuto l'equipaggiamento, sono stati dotati di una adattabilità e di una flessibilità che non ha pari.

Tanto è vero che oggi costituiscono, costituite, voi del GIS, un reparto d'eccellenza, sia come unità di pronto intervento alle dipendenze del Ministro dell'Interno, sia come Forza speciale incursori per le operazioni speciali nell'ambito del Ministero della Difesa.

Proprio questo aspetto sottolinea una caratteristica fondamentale dell'Arma dei Carabinieri, una caratteristica che ci siamo costruiti nel tempo da quando siamo nati e a cui teniamo.

La caratteristica della dualità, essere cioè impiegati e impiegabili all'interno dei confini nazionali per operazioni di qualunque genere contro la criminalità, essere impiegati all'estero ovunque il governo ritenga e il parlamento ritengano di doverci inviare per difendere gli interessi nazionali.

Questa unicità degli assetti complessivi dell'Arma, che sono qui schierati, sarà poi il tema dominante dell'esercitazione a cui assisteremo dopo.

Un'esercitazione che è fatta per non esaltare, perché l'esaltazione di per sé potrebbe essere una deformazione della realtà, ma per mostrare ciò di cui sono capaci gli uomini del GIS, per dimostrare anche quanto possa essere il supporto che, come unica Forza armata e come unica Forza di polizia, possiamo esprimere nelle diverse gradazioni, con la cinturazione del Reggimento paracadutisti e con il primo intervento delle Aliquote della territoriale.

Ma torniamo un attimo a voi del GIS; siete un'élite professionale, ma la cosa bella è che non siete un gruppo elitario, la cosa bella è che perseguite la perfezione del gesto tecnico non come fine a sé stessa ma come servizio al cittadino, attraverso la vostra specificità, il vostro addestramento continuo, il vostro essere pronti in 30 minuti per essere impiegati ovunque vi sia l'ordine di essere impiegati .

Beh, in questo non c'è un autocompiacimento ma c'è il desiderio di essere al servizio dei cittadini.

ATTUALITÀ E INFORMAZIONI

Siete dunque uomini del dovere, perché mettete i vostri diritti al secondo piano mentre prima ci sono i diritti di tutti, della cittadinanza, della collettività, e non siete certamente superuomini, ma siete militari nel senso più vero del termine, siete militari che fanno della onestà, della fedeltà, della lealtà, del sacrificio, della verità il vostro punto d'onore e io, come Comandante Generale, non posso che ringraziarvi per l'esempio che voi date.

Per concludere, Signori Ministri, personalità, Autorità tutte, per concludere mi fermo un attimo sul motto di questi uomini... nella virtù del singolo trae la forza il gruppo ...

Quanto è vero tutto questo, e l'Arma tutti i giorni si deve ricordare che è nella virtù dei 110.000 uomini che compongono la nostra Istituzione che abbiamo tratto, che traiamo e che trarremo sempre la forza per continuare a servire le Istituzioni.

Nella virtù di 110.000 uomini che sono molti, ma molti di più dei pochi che possono dimenticare la strada e la virtù.

Buon compleanno, uomini del GIS, buon compleanno a tutti voi e auguri perché il futuro vi mantenga quello che siete: splendidi militari al servizio della Difesa e al servizio dell'Interno, per il bene della nostra Patria.

Grazie.



Intervento del Comandante del Gruppo Intervento Speciale

Colonnello Marco Carletti

Signori Ministri della Difesa e dell'Interno, onorevoli membri del Governo e Presidenti di commissioni parlamentari, signor capo di Stato Maggiore della Difesa, signor Comandante Generale, Autorità e gentili ospiti, a nome dei Carabinieri del Gruppo di Intervento Speciale porgo a voi tutti un caloroso benvenuto.



Grazie per essere qui oggi in occasione del 40° anniversario della fondazione del nostro Reparto. La Vostra partecipazione, unita a quella dei Comandanti e Rappresentanti di numerose e prestigiose Unità Speciali italiane e straniere, ci onora.

La presenza dei Signori Ministri della Difesa e dell'Interno ci riempie di orgoglio e sottolinea la caratteristica distintiva del GIS nella sua duplice essenza di unità di polizia a disposizione dell'Interno e quella di reparto incursori a disposizione della Difesa per operazioni speciali all'estero. Saluto, in proposito, i Comandanti del Comando Interforze per le Operazioni delle Forze Speciali e del Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza con i quali desideriamo rafforzare sempre più le già consolidate sinergie.

Festeggiamo oggi quarant'anni di operazioni speciali di successo, alcune eclatanti, molte altre non conosciute. Questo Reparto rifugge dai riflettori; il GIS ricerca l'efficienza nel silenzio.

E dopo l'evento pubblico di oggi, torneremo a operare nell'ombra, silenziosamente, così come sempre fatto, con oltre 600 interventi, in Italia e all'estero, di cui 24 hanno consentito la liberazione di 61 ostaggi.

Saluto Rosa Laura Spatafora, oggi tra noi, vittima di sequestro nel 2000 e liberata dai Carabinieri del GIS.

Rosa rappresenta tutte le persone alle quali il GIS ha restituito una nuova vita, strappandole dalle mani dei loro carcerieri.

L'evento di oggi, con l'esercitazione che seguirà, ci consente di presentare le capacità che il GIS ha costruito in quarant'anni e che pone a disposizione del Paese a favore della sicurezza dei suoi cittadini.

In particolare il GIS, in sinergia con altri reparti dell'Arma, è in grado di

condurre in Italia un'operazione speciale di polizia su larga scala, ovvero di affrontare simultaneamente più operazioni, anche in contesti fortemente degradati e compromessi, ponendosi quale fulcro del dispositivo antiterrorismo nazionale dell'Arma dei Carabinieri.

Il quarantennale costituisce, soprattutto, l'occasione per ringraziare voi, uomini del GIS, in servizio e non, a cui ancora piace riconoscersi in un'ideale ben sintetizzato nella frase "Nella virtù del singolo trae la forza il Gruppo", "In singuli virtute aciei vis", divenuta il nostro motto.

Esso indica che, ancora oggi, questo Reparto continua a porre al suo centro l'"uomo", l'operatore e chi lo sostiene, forgiato e tratto da quella fucina di splendidi soldati che è il 1° Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania".

Noi cerchiamo uomini equilibrati, umili, silenziosi, capaci di lavorare in gruppo, disposti ad anteporre l'interesse per il bene comune a quello personale.

Cerchiamo uomini incondizionatamente disponibili, con una sana irrequietudine alla ricerca della perfezione e una innata brillantezza nella soluzione dei problemi.

Se l'operatore è disposto ad avanzare sotto il fuoco avversario, a lanciarsi di notte con un paracadute, ad immergersi d'inverno nelle gelide acque di un porto, lo fa non tanto perché ordinato, ma perché crede "nell'idea di GIS", cioè di un "gruppo" a cui lui appartiene e che sente suo, che rispetta con un senso di sacralità. A questa unità non sono consentiti errori, perché gli interventi a rischio non permettono una seconda chance.

Signor Comandante Generale, le assicuro che raddoppieremo l'impegno per raggiungere traguardi di efficienza operativa ancor maggiori, nell'esclusivo interesse del Paese e della sicurezza dei nostri concittadini.

Mi avvio a concludere con un pensiero ai nostri caduti in servizio.

Non saranno mai dimenticati. Ai loro cari va il nostro commosso pensiero.

Un particolare omaggio, infine, intendo porgere alle mogli e ai figli degli operatori del GIS, alle nostre Famiglie, senza il cui supporto nulla di ciò che noi facciamo sarebbe possibile.

Siete tutti speciali. Un sentito grazie di cuore a nome di tutti gli operatori del GIS che hanno bisogno di voi e del vostro quotidiano sostegno.

Carabinieri del GIS, auguri per il vostro 40° Anniversario.

Viva il GIS, viva l'Arma dei Carabinieri, viva l'Italia.

Francobollo dedicato al Gruppo Intervento Speciale Carabinieri
emesso per il 40° Anniversario della sua istituzione



Il 26 ottobre 2018, il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ha emesso un francobollo ordinario appartenente alla serie tematica “il Senso civico” dedicato al Gruppo Intervento Speciale Carabinieri, nel 40° Anniversario della sua istituzione, relativo al valore della tariffa B. Il francobollo è stampato dall’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., in rotocalcolografia, su carta bianca, patinata neutra, autoadesiva, non fluorescente; grammatura: 90 g/mq; supporto: carta bianca, autoadesiva Kraft monosiliconata da 80 g/mq; adesivo: tipo acrilico ad acqua, distribuito in quantità di 20 g/mq (secco); formato carta: 48 x 40 mm; formato stampa: 44 x 36 mm; formato tracciatura: 47 x 54 mm; dentellatura: 11 effettuata con fustellatura; colori: cinque; tiratura: ottocentomila esemplari.

Bozzettista: *Maria Carmela Perrini*.

La vignetta raffigura tre differenti azioni del Gruppo Intervento Speciale Carabinieri eseguite rispettivamente in cielo, mare e terra, in evidenza su un globo terrestre stilizzato delimitato in alto dal motto “*in singuli virtute aciei vis*”. In alto, a destra, è riprodotto lo stemma del GIS. Completano il francobollo la leggenda “*Gruppo Intervento Speciale dei Carabinieri*”, le date “1978 - 2018”, la scritta “Italia” e l’indicazione tariffaria “B”.



ATTUALITÀ E INFORMAZIONI



**Colonnello
Michele LIPPIELLO**
Redattore Capo della
Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

Alcune riflessioni sulla formazione come investi- mento in capitale umano *La formazione nell'Arma e l'arma della formazione*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Adeguamento dell'attività formativa. - 3. Riscontro della didattica. - 4. Dislocazione spaziale della formazione. - 5. Rischi e opportunità. - 6. Conclusioni.

1. Premessa

Tutte le strutture complesse operano sotto la guida dei propri quadri direttivi, generalmente individuati attraverso procedure di selezione e formazione, spesso assai articolati.

Con la formazione si realizza una reazione chimica vincente che utilizza un dosaggio accurato delle capacità e delle motivazioni individuali poste in soluzione con l'acquisizione di nuova conoscenza e confidenza nel "saper fare".

È allora evidente come il fattore della formazione assuma un ruolo centrale nella costruzione degli *skill* operativi, nella conservazione e nell'ampliamento di quel patrimonio finale del "saper essere" che interagisce con i valori propri dell'Arma, curandone l'addestramento, l'aggiornamento professionale e la verifica esperienziale.

La formazione delle risorse umane è dunque il principale antidoto contro il rischio di un indebolimento della capacità di agire indotto dalle tendenze all'abitudine e, per converso, è la migliore soluzione per innescare innovazioni e miglioramenti nelle procedure in vista di più incisivi risultati.

Nello specifico, la formazione realizza anche un compito sottinteso: facilitare la creazione del lavoro di squadra che sfrutta ogni possibile sinergia delle diverse capacità e competenze.

La Scuola realizza, di fatto, una funzione preziosa, allestendo un invisibile *network* fra i suoi allievi attraverso quei contatti connaturati alla vita del corso che creano reciproca conoscenza, mutuo affidamento e vicendevole rispetto, fattori sicuramente spendibili nella successiva fase operativa e suscettibili di creare particolari effetti sinergici impensabili nelle strutture statiche e chiuse alle attività formative.

2. Adeguamento dell'attività formativa

Non manca certo una corposa letteratura in materia di formazione del personale e tuttavia argomentare su questo specifico comparto non è mai tempo sprecato, anzi è occasione di utile riflessione quale momento determinante per nuovi progetti.

È per tale motivo che si vogliono esporre, in questa circostanza, alcune considerazioni in ordine alla logica delle attività proprie delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri, prestigioso contenitore dei processi formativi interni, per fare cenno alle strade che vengono percorse e a quelle potenzialmente percorribili rilevando, se del caso, vincoli, opportunità e possibili rischi.

In primo luogo, è legittimo chiedersi, dopo aver accertato l'utilità e l'imprescindibilità della formazione, se questa non debba rivedere e ripensare costantemente se stessa; la risposta positiva è scontata, tanto semplice quanto è foriera di nuove suggestioni.

La caratteristica principale della società odierna risiede, invero, nella sua rapida mutabilità: sono nuovi i profili delle esigenze di sicurezza, nuove le tecnologie disponibili, nuovi gli orizzonti di lavoro, nuove le leggi e sempre instancabile la creatività delle organizzazioni criminali.

Alla mutevole realtà quotidiana occorre rispondere in modo tempestivo là dove tutto cambia ed evolve, così come l'ambito operativo della formazione deve sistematicamente rinnovarsi.

Altra riflessione. La formazione non è un elemento che si può calare in una realtà senza conoscerla, senza averla prima studiata, e anzi in quella struttura essa si deve immedesimare in modo consapevole, con l'obiettivo di integrarsi con i processi esistenti, dialogare con essi, interagire, ottimizzandone i risultati, seminando apprendimento e raccogliendo produttività e risultati con estrema attenzione.

Solo i formatori di eccellenza possono esprimere qualità professionali adeguate a tali esigenze e farsi costruttori di nuovi processi e allenatori di risorse umane, dotati di un senso di alta responsabilità verso il sistema che li ha convocati. A loro, nelle Scuole in cui sono chiamati ad operare è affidato il difficile compito di individuare ed esaltare le capacità di quelle strutture di realizzarsi come un bacino intelligente ed intensivo per sviluppare nuove professionalità.

La formazione serve, infatti, per creare del nuovo, non più centro, ad esempio, di formazione giuridica statica, ma luogo di valorizzazione del dialogo, di impiego mirato delle risorse umane, polo dello sviluppo delle potenzialità del capitale umano sul quale è conveniente investire.

Anche per questo percorso si accresce l'efficienza dell'intera Amministrazione, cui la valorizzazione delle risorse umane non può che conferire un ulteriore rafforzamento della sua vocazione e della sua missione istituzionale, poiché risiede essenzialmente nelle "persone" la chiave per il raggiungimento degli obiettivi che essa si prefigge.

La somministrazione di formazione è, quindi, tutt'altro che un intervento ripetitivo, dovuto, complementare e accessorio ma rappresenta il cuore della diffusione dei valori militari etico-morali di riferimento che sono propri dell'Arma.



Con un banale gioco di parole si riesce a leggere tutta la forza dell'asserzione, dove "la formazione nell'Arma" finisce per essere "l'arma della formazione", intesa come arma in più, strumento e sintesi essenziale della forma e dell'azione.

Non si deve poi dimenticare che le Scuole tutte - ciascuna con la propria vocazione e secondo il proprio contesto - fanno parte di un "disegno generale" e di un "metodo", predisposto a monte e reso permanente, perché volto ad assicurare il costante adeguamento delle competenze e il consolidamento di una cultura d'azione orientata al risultato.

È per questo che sussiste sempre una pianificazione pluriennale dei programmi di formazione del personale, oggi entrata a far parte dell'organizzazione sistematica in ogni tipo di lavoro che non è mai da considerare quale momento di frattura e di pausa, ma fase di confronto, ricerca, scambio, innovazione e, come tale, fattore di efficienza.

Quest'ultimo aspetto, ad un'analisi sommaria, rischia di essere trascurato quando non si considerano a fondo tutte le funzioni proprie di una Scuola e, tra queste, proprio quella della sua capacità di costituirsi in una sorta di centro studi e nucleo pilota di ricerca per ogni nuova tematica professionale.

Riguardo agli obiettivi che ogni attività formativa utilmente si prefigge, è bene tener conto di quanta parte debba essere assegnata alla salvaguardia e all'incremento del valore del capitale umano, anche in senso prospettico, così come non può sfuggire quale peso assumano la costruzione di interazioni e sinergie che si generano tra processi di apprendimento organizzativo e processi di apprendimento individuale.

Oggi, ad una ricognizione retrospettiva della struttura dei corsi avviati nei tempi passati, emerge una chiara tendenza dell'epoca alla standardizzazione dei contenuti e del metodo, scelte che hanno finito per caratterizzare i percorsi formativi con elementi di eccessiva rigidità e una caratura sovrabbondante della specializzazione.

In effetti, per realizzare il volano rappresentato dalla capacità di ricercare e apprendere in modo autonomo nuovi modelli, riscoprire nuove motivazioni e rigenerare ulteriori processi di apprendimento è necessario lavorare con programmi flessibili, non preconfezionati, e multidisciplinari, attraverso i quali si può meglio insinuare il germe della "predisposizione" all'apprendimento, che non è solo ricezione passiva di conoscenza ma soprattutto motore della voglia di ricerca, di nuove intuizioni, della sollecitazione verso il carisma, ossia di ciò che alcuni autori chiamano l'allenamento all'apprendimento.

Esperienza di lavoro, momenti di sviluppo delle conoscenze, competenze,

abilità e atteggiamenti si integrano fra di loro e la formazione diventa un servizio di supporto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita professionale dei soggetti interessati e dell'intera organizzazione.

La positività costante di questo approccio deve avere quale contro-altare la ricerca dei limiti e dei rischi insiti nell'acquisto non ponderato di formazione: con ciò, per adottare una formula più esplicita e diretta, si vuole alludere ai rischi della autoreferenzialità. In sintesi, quando la Scuola pensa e tende a servire solo a se stessa, ossia alla sua sopravvivenza, compie il più tragico degli errori, mentre può avere e deve avere, come ha, una sua effettività di elevato spessore del tutto misurabile.

Nessun progetto, corso o programma viene, in realtà, adottato senza che contenga la sequenza della verifica dei risultati dell'apprendimento, una misurazione concreta dell'applicazione introdotta provvedendo, quando necessario, alle opportune e mirate rettifiche.

3. Riscontro della didattica

Una considerazione che merita di essere riguardata con attenzione è proprio quella che attiene alla conclusione del processo formativo che termina non certo nella data di chiusura del corso stesso o di altra attività didattica prevista,



ma piuttosto quando l'apprendimento è acquisito dai partecipanti sotto forma di nuove competenze da applicare in una reale situazione operativa di impiego e per il nuovo profilo professionale assunto con piena consapevolezza, secondo gli obiettivi prefissati.

La fase di trasferimento e di applicazione di ciò che si è acquisito nella situazione di lavoro reale è dunque l'effettiva fase di conclusione del progetto formativo, che va messa sotto controllo se si intende riscontrare e assicurare la qualità resa dall'intero progetto.

Un'azione formativa concepita in coerenza con i bisogni ed ha permesso un apprendimento efficace dà luogo ad un'assimilazione-riorganizzazione del complesso schema di conoscenze, abilità e comportamenti degli ex-partecipanti, che può essere messa in atto nella situazione operativa di reparto solo se esistono o vengono predisposti e curati alcuni importanti fattori agevolanti.

Il primo, determinante per realizzare una buona qualità di trasferimento, è il ruolo del o dei responsabili gerarchici diretti degli ex-partecipanti. È evidente che un atteggiamento ed un comportamento agevolanti, che si traducano - ad esempio - in una richiesta di *feed-back* strutturato sui risultati del programma tramite una riunione o un report agli altri colleghi, ovvero e meglio ancora, nell'incarico strutturato di "trasmettere" ad essi le nozioni/abilità apprese in un'attività concreta, sono elementi altamente positivi.

Sulla stessa linea, e sempre a cura del responsabile, è tutto ciò che viene predisposto per applicare l'apprendimento. In altre parole, se il programma formativo prevede il raggiungimento di competenze tecniche, procedurali o comportamentali, sarà l'ufficio o il servizio in cui torna l'*ex*-partecipante alla formazione che si predisporrà con le apparecchiature, le procedure o le situazioni che portano ad utilizzare proficuamente le competenze acquisite.

Il più classico degli errori è quello di realizzare una formazione non tarata alle condizioni operative reali, così come è antieconomico non investire in risorse materiali per le quali le competenze acquisite non trovano impiego.

In effetti, anche il lavoro quotidiano accresce il patrimonio di esperienza ma il momento formativo ne rappresenta la sistematizzazione mediante le indicazioni offerte da professionalità specialistiche in un contesto d'aula, occasione di confronto e di diffusione delle conoscenze fra tutti i partecipanti. La centralità della formazione si origina anche dalla non secondaria considerazione che essa potrebbe utilmente puntare anche ad evitare certe forme di insensibilità che si generano con la stratificazione routinaria del quotidiano operare.

Sembra invero non dover spendere altre parole circa la valenza dell'attività formativa, se non la necessità di aver cura della sua concretezza e della sua

qualità attraverso l'adozione di criteri che corrispondano ai più avanzati metodi di progettazione e gestione delle azioni formative, di valorizzazione di contenuti prioritari e innovativi e di adozioni di metodologie didattiche evolute.

Nelle Scuole dell'Arma si raccolgono sia quelle sollecitazioni provenienti dall'esterno che suggeriscono un uso della formazione strettamente rispondente alla domanda sociale di difesa e protezione, alle istanze di crescente competenza professionale, alle attenzioni verso nuove applicazioni scientifiche, sia tutti quei segnali interni che suggeriscono la reingegnerizzazione dei processi e delle procedure, in particolare quelle legate alla disponibilità di nuove tecnologie. Senza considerare che nell'ambito dei rapporti con l'esterno occorrono ufficiali che possano affrontare in modo confidente le problematiche relative al confronto internazionale, e, più specificamente, in ambito UE, esperti nello svolgimento di attività di comunicazione istituzionale interna ed esterna, così come occorrono competenze mirate nei comparti specialistici della difesa dell'ambiente e del territorio.

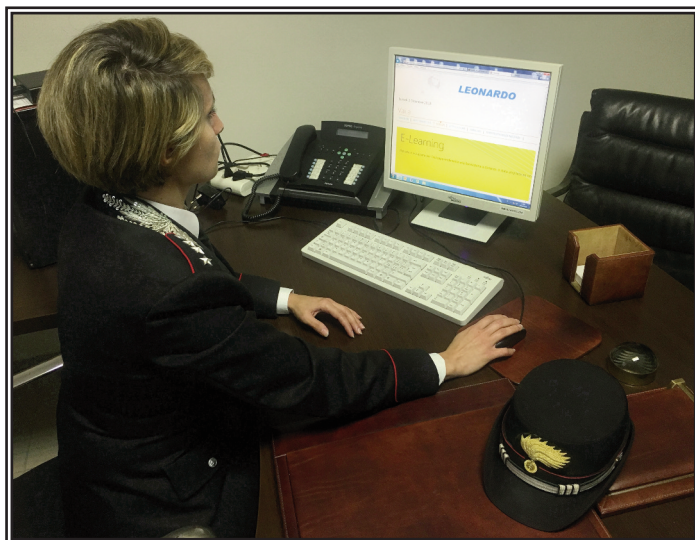
4. Dislocazione spaziale della formazione

Tra le altre considerazioni che si possono analizzare, non può mancare un cenno alla dislocazione spaziale dell'attività di formazione. Infatti, si discute spesso se le iniziative debbano essere di natura esclusivamente residenziale o meno, mentre la scelta si ricollega, alla fine, alla durata del corso formativo.

Un notevole impulso può arrivare certamente dalla formazione a distanza, cioè da qualsiasi metodo di somministrazione dei corsi, principalmente quello del ricorso alla rete Internet, pur esistendo numerose altre metodologie, a partire dalla videoconferenza, dai supporti pre-registrati mobili e da molto altro.

Non è questa la sede per esaminare le ragioni delle molte resistenze e perplessità rispetto all'uso di tali metodologie, in molti casi ben giustificate, ma è certo che una rinnovata attenzione alle peculiarità di certi metodi e ai vantaggi sottesi, a partire dalla economicità di impiego per finire all'utilità di un percorso metodologico più rigoroso e preciso, non può essere più trascurata.

La formazione a distanza, in effetti, ha due grandi pregi: consentire al corsista di non abbandonare il proprio ufficio e lasciarlo libero di decidere, magari in relazione al proprio carico di lavoro, in quali momenti dedicarsi alla formazione stessa. Ad esempio, attraverso una sorta di "Campus Virtuale", gli allievi utenti della rete possono accedere ad alcune delle attività della Scuola, come i corsi standard di formazione a distanza, il catalogo degli eventi in video conferenza, la pianificazione della didattica, le banche dati.



Le risorse tecnologiche impiegate potrebbero consentire sia l'interazione tra allievi e docenti in condizioni di separazione spaziale e temporale, sia l'acquisizione di materiali, documentazioni, leggi e quanto altro utile alla costruzione di cartelle di utilità di pronto impiego. Ciò non di meno, l'insegnamento e l'ap-

prendimento a distanza richiedono una particolare attenzione, tenuto conto anche dei limiti che le tecnologie implicano. Ci si riferisce a quella pedagogia della formazione a distanza che riguarda una serie di problemi che condizionano i comportamenti didattici sia dei docenti, sia dei discenti.

In effetti, in un'aula tradizionale l'interazione tra docenti e discenti è sempre personale. L'allievo chiede al docente ciò che vuole sapere. L'adattamento reciproco avviene in tempo reale, mentre in una formazione a distanza questo contatto personale è alterato, mediato, non sempre efficace come potrebbe essere.

Infine, sia detto per inciso, la formazione rende meglio laddove i partecipanti siano comunque anche buoni comunicatori dell'esperienza acquisita e vissuta, capaci di trasferire in modo appropriato le conoscenze risultato dell'apprendimento, in una prospettiva di circolazione e di condivisione delle buone pratiche.

5. Rischi e opportunità

Si è fatto cenno alla possibilità che anche la formazione possa essere interessata da rischi insospettabili. Si vuole alludere al rischio di sovradosaggio della formazione, di quella routinaria e sterile, pericolo dal quale ci si difende solo con la verifica a posteriori del miglioramento del servizio, in corrispondenza di un aumento del ricorso all'attività in parola; diversamente, la partecipazione ai corsi si rivela essere stata una mera occasione di turismo o di distrazione dal lavoro quotidiano.

L'incessante importanza della formazione determina la necessità che la sua gestione segua un preciso disegno complessivo, unitario, governato da mani esperte, che sappiano distinguere tra formazione e aggiornamento, tra corsistica d'aula e banchi virtuali, tra qualificazione e riqualificazione.

Se la formazione è mirata ad ottenere risultati di qualificazione intorno ad una specifica idea guida o obiettivo, l'aggiornamento presuppone invece una formazione di base che il soggetto deve già possedere. Bisogna evitare l'errore di ritenere che la formazione possa servire da sola e comunque: i risultati positivi possono arrivare solo se essa è inserita in un progetto complessivo di gestione e valorizzazione delle risorse umane, secondo gerarchie e un piano di rete.

Avendo fatto cenno agli obiettivi principali della programmazione formativa, sembra opportuno sottolineare anche altri *target* possibili presenti nella strategia complessiva quando è stata operata quella necessaria evoluzione del metodo e della composizione dei quadri che ha prodotto il passaggio dalla "somministrazione monotematica" alla "docenza coinvolgente di campo". Si dice che quando il valore del tutto supera la somma dei singoli valori, allora si ha la certezza di essere sulla strada giusta. A maggior ragione, in queste riflessioni sulla formazione appare chiaro che se le competenze trasversali sono poste a sistema in un contesto formativo caratterizzato da una elevata complementarietà dei ruoli dei formatori, esse concorrono alla percezione del grande valore del lavoro di squadra, essenziale per la gestione del cambiamento, per garantire l'innovazione e per assicurare il passaggio dalla formazione episodica a quella continua.

È indubitabile che la cura della crescita professionale del personale poggia e ruota, oggi, da un lato, sui cardini della socialità del processo formativo e sulla "rete", quale risorsa pronta, essenziale ed economica, per la diffusione delle informazioni, e, dall'altro su di un montaggio personalizzato del processo di formazione affiancato da una costante integrazione tra teoria e pratica, lavoro e studio, esperienza vissuta e analisi critica. Non può che concludersi che l'ampliamento della compagine dei formatori con il reclutamento di nuove professionalità comporta l'inevitabile consapevolezza che anche queste risorse debbano partecipare, a ruolo invertito, alla formazione, ciò affinché il tema da svolgere possa seguire sempre rigorosamente la medesima traccia, o meglio, affinché ogni elemento dell'orchestra suoni, con strumenti diversi, lo stesso spartito.

6. Conclusioni

La banalità del vero porta a concludere che la Scuola di formazione si fa pilastro dell'azione solo se adotta tutti i valori dell'Arma, a partire dalla serietà,

dall'onestà e dal senso del dovere, prestatì con spirito di servizio e disciplina indefettibile, pronta ad aprirsi alla ricerca, alla partecipazione multidisciplinare, allargandosi verso orizzonti più ampi ed esplorando nuovi territori sulla scorta dei più recenti contributi scientifici.

Ed è quello che, giorno dopo giorno, si fa e ci si propone ancora di fare.

Giova a tutti, al termine di queste riflessioni, l'ammonimento che sostiene le convinzioni di ogni vero formatore e che è contenuto nella semplice affermazione che è proprio ciò che pensiamo già di sapere che ci impedisce di imparare cose nuove.





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 classificata 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 appartenenti 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 esplosive, 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. Fermo 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 sanitarie 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. Decorsi 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.

Legge 1° ottobre 2018, n. 117

INTRODUZIONE DELL'OBBLIGO DI INSTALLAZIONE DI DISPOSITIVI PER PREVENIRE L'ABBANDONO DI BAMBINI NEI VEICOLI CHIUSI

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 238 del 12 ottobre 2018)

Art. 1. Modifiche all'articolo 172 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, concernenti l'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi

1. All'articolo 172 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: «all'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2002/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 marzo 2002» sono sostituite dalle seguenti: «all'articolo 4, paragrafo 2, lettera f), del regolamento (UE) n. 168/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Il conducente dei veicoli delle categorie M1, N1, N2 e N3 immatricolati in Italia, o immatricolati all'estero e condotti da residenti in Italia, quando trasporta un bambino di età inferiore a quattro anni assicurato al sedile con il sistema di ritenuta di cui al comma 1, ha l'obbligo di utilizzare apposito dispositivo di allarme volto a prevenire l'abbandono del bambino, rispondente alle specifiche tecnico-costruttive e funzionali stabilite con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti»;

c) al comma 10, primo periodo, dopo la parola: «bambini,» sono inserite le seguenti: «o del dispositivo di allarme di cui al comma 1-bis»;

d) alla rubrica, dopo la parola: «ritenuta» sono inserite le seguenti: «e sicurezza».

2. Le caratteristiche tecnico-costruttive e funzionali del dispositivo di cui all'articolo 172, comma 1-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dal comma 1 del presente articolo, sono definite con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano decorsi centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 e comunque a decorrere dal 1°(gradi) luglio 2019.

Art. 2. Campagne di informazione e sensibilizzazione

1. Per il triennio 2019-2021, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, nell'ambito delle campagne per la sicurezza stradale e di sensibilizzazione sociale, provvede a informare in modo adeguato sull'obbligo e sulle corrette modalità di utilizzo dei dispositivi di allarme per prevenire l'abbandono di bambini, previsti dall'articolo 172, comma 1-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della presente legge, e sui rischi derivanti dall'amnesia dissociativa.

2. Ai fini dell'attuazione del comma 1 è autorizzata la spesa di euro 80.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021. Al relativo onere si provvede mediante corrisponden-

te riduzione delle proiezioni, per gli anni 2019 e 2020, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. I messaggi delle campagne di cui al comma 1 costituiscono messaggi di utilità sociale ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 giugno 2000, n. 150.

Art. 3. Incentivi per l'acquisto dei dispositivi

1. Al fine di agevolare l'acquisto di dispositivi di allarme volti a prevenire l'abbandono dei bambini nei veicoli, previsti dall'articolo 172, comma 1-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della presente legge, con appositi provvedimenti legislativi possono essere previste, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato, agevolazioni fiscali limitate nel tempo.

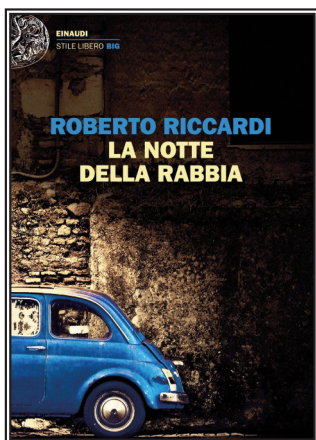
Art. 4. Clausola di invarianza finanziaria

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 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.





LIBRI



Roberto Riccardi

La notte della rabbia

*Einandi Editore,
2017, pagg. 318
euro 18.00*

Generalmente, chi scrive in queste pagine dedica la propria attenzione a volumi di diritto, di questioni internazionali, di scienza dell'organizzazione, di tecnica professionale o di storia. È raro trovare dunque un romanzo recensito qui. Questo volume è diverso. Roberto Riccardi, *ex* allievo della Scuola Militare "Nunziatella" di Napoli, ufficiale superiore dell'Arma e attualmente Capo

Ufficio Stampa del Comando Generale, fa una scelta interessante e profonda nell'opera, riuscendo a rendere sapientemente gli uomini dell'Arma. L'autore ha già prodotto numerose pubblicazioni che si sono mosse tra il campo del noir, dove si colloca anche questa e testi sulla Shoah, la tragedia del XX Secolo, spostandosi più recentemente sui temi di narrazione di Storia e di attualità dell'Arma (si ricordano qui *Il prezzo della fedeltà. Storia di Roberto Giangrande*, Mondadori, 2016 e la curatela del volume insieme al primo capitolo di *Carabinieri per la Democrazia*, Mondadori, 2018).

In questo caso, ciò che rimane chiudendo l'ultima pagina de "La notte della rabbia", è una memoria forte, carica di ricordi e di generazioni di italiani tenuto conto che l'Arma rappresenta da sempre un possibile elevatore sociale per molti cittadini del nostro Paese, sin dalla sua lontana istituzione.

In particolare, è significativo un passaggio che l'autore attribuisce alla figura di

Alfredo Berardi: "La sua religione era il lavoro, che reclamava sempre il primo posto" (p. 85). L'Appuntato bergamasco della Val Brembana rappresenta probabilmente l'archetipo di quella generazione di Carabinieri che si trovò di fronte il fenomeno eversivo e Riccardi li descrive bene. Ragazzi e uomini adulti, Carabinieri, sottufficiali ed ufficiali, la maggior parte con luci, alcuni anche con ombre grigie, si materializzano nel corso della narrazione e mostrano insieme lo sforzo di una Istituzione e di semplici uomini nella lotta contro uno dei fenomeni più complessi della fine del secolo scorso: l'eversione. Il testo è un documento narrativo in cui emerge lo stigma, il carisma al pari degli ordini religiosi: l'Arma appare talvolta come un ordine laico, di una laicità repubblicana. Uno spaccato sociale, dunque, nel quale Riccardi fa emergere le complessità del "mondo interno" dei Carabinieri, con pregi e difetti, che colpisce anche Lucia Rivelli, scrittrice affermata e testimone oculare, suo malgrado, del

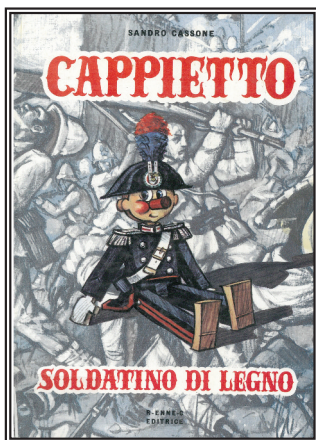
sequestro del professor Claudio Marcelli (afferma-
to docente universitario e
tecnico di livello molto
vicino alla politica, anzi
quasi pronto a entrare in
politica), abituata a raffig-
urare nei suoi romanzi il
Carabiniere “come un inet-
to che agiva senza chiedersi
il perché” (p. 129). La
vicenda invece materializza
agli occhi della scrittrice i
Carabinieri, quelli veri, del
servizio quotidiano (e spes-
so oscuro) che scopre
meravigliata, cambiando
completamente approccio
tanto da dedicare proprio a
loro il successivo romanzo.

Non si tratta però solo dei
Carabinieri; vi sono sullo
sfondo e spesso si intrec-
ciano altri temi particolar-
mente importanti: la
Shoah, di cui Leone Ascoli,
il colonnello comandante
del reparto anti-eversione è
uno dei pochi superstiti, il
conflitto generazionale che
emerge nel rapporto tra il
suo fidatissimo autista
Berardi e il figlio Gianluca,
il confronto con una élite
culturale ben raffigurata
dalla Rivelli che, lontana
dalla dimensione dell’Ar-
ma, per motivi contingenti
la scopre e se ne innamora;
un ulteriore elemento che

si mescola in questa vicen-
da è il rapporto tra la scrit-
trice e Ascoli, vedovo da
tempo e dedito alla sua
professione, che fa com-
prendere come la vita vada
avanti e ci sia bisogno di
guardare al futuro, lascian-
do svanire lentamente i
ricordi del passato, anche
quello più doloroso. È que-
sto l’auspicio dunque con il
quale si conclude il volume
che lascia ben sperare
nuovi racconti sulla stessa
linea narrativa.

Tenente Colonnello CC
Flavio Carbone





Sandro Cassone

Cappietto Soldatino di Legno

L'epopea dei Carabinieri raccontata ai bambini di mezzo secolo fa

R-Enne-C editrice,
1965, pagg. 89
euro 50.00

I Reali Carabinieri hanno, com'è noto, un importante ruolo nella storia di Pinocchio, un capolavoro italiano tradotto o adattato in tutte le lingue che non è solo una storia per bambini. Si *parva licet*, anche la storia di "Cappietto soldatino di legno", che ripercorre alcuni famosi episodi della storia dell'Arma dal 1814 al 1945, non è soltanto, come peraltro voleva essere, un libro per bambini.

Il libretto fu pubblicato nel 1965 a Roma (Editrice R - Enne - C) da Alessandro "Sandro" Cassone (1890-1974) di Acqui Terme,

autore, soprattutto tra le due guerre, di romanzi, racconti e poesie.

Si sviluppa come un libro per bambini, ricco di figure e con riquadri a bordo pagina contenenti i significati delle parole più desuete o straniere. Tali riquadri, come specificato nella prefazione, sono opera di Maria Concetta Martinez, moglie dell'autore. Ma i riquadri laterali "libro nel libro" (per usare le parole della prefazione) non riguardano unicamente note di lingua italiana. Sono veri e propri medaglioni dedicati a materie diverse quali storia, arte, letteratura, geografia che di volta in volta permettono di approfondire certi termini o argomenti che la narrazione cita di sfuggita. Ecco quindi, oltre agli ovvi medaglioni su parti di storia napoleonica (le battaglie di Cosseria e Loano, l'ultima coalizione antinapoleonica, ecc.) si accompagnano anche spiegazioni sui navigli milanesi, sulle diligenze, sull'arte (romana) di costruire strade, ecc. Uno di questi medaglioni intitolato "Mastro Geppetto" intende sviluppare o giustificare proprio l'ovvio paragone con la storia ben più nota del Pinocchio di Collodi. Ma più che paragonare, si preferisce evidenziare le profonde differenze tra la "creatura" di Cassone e quella dell'autore toscano. Pinocchio è un "ragazzo svogliato, indo-

lente, credulo, pieno di buone intenzioni ma troppo incline ad ascoltare i cattivi consigli dei compagni pigri e bugiardi". Ben diversa, invece, è la figura di Cappietto che, nonostante a pag. 15 (ove si trova questo riquadro) sia ancora in fase di "gestazione", viene già presentato come "soldatino di legno che, risuscitando a varia distanza di anni, conduce i suoi lettori per i sentieri della Storia d'Italia, dagli albori al Risorgimento sino alla conclusione della Seconda guerra mondiale". Ma Cappietto soldatino di legno non è opera solo di una coppia di autori, seppur di spessore. È un lavoro di gruppo, dove a far la parte del leone è anche la parte grafica.



Lavori a firma Luigi Roveri, Paolo di Girolamo e Hans Kauca (noti fumettisti degli anni Cinquanta e Sessanta), vere e proprie opere d'arte, che riescono a rendere la narrazione, se

possibile, ancora più fiabesca. Luigi Roveri, peraltro, è anche ideatore del racconto da cui è stato derivato tutto il testo.

Forse figura ancora più interessante nell'economia del libro è l'autore della già citata prefazione, nonché "consulente storico e militare", ovvero il Generale dei Carabinieri Eugenio Piccardo.



Quest'ultimo, già Comandante della Legione Carabinieri di Roma, è però ben più noto per la sua carriera all'interno dei servizi di informazione sia nel secondo conflitto mondiale che nei primi anni Cinquanta.

Passando a trattare del vero e proprio contenuto del libro, esso si risolve essenzialmente nella descrizione, capitolo per capitolo, di diversi episodi legati alla Storia dell'Arma dei Carabinieri e, quindi, d'Italia. Dopo i primi due capitoli dedicati, di fatto, alla restaurazione del Regno di Sardegna dopo la fine del periodo napoleonico e, quindi, alla nascita del Corpo dei Carabinieri Reali (che collima, seppur con

qualche giorno di differenza, con la "nascita" di Cappietto, costruito da un ex soldato dell'Armata sarda con i resti di un tamburo da guerra utilizzato da un commilitone, poi deceduto, a Cosseria), la storia si dipana lungo diverse scene, tutte d'importanza cruciale per la storia dell'Arma dei Carabinieri:

- Presa di Grenoble (1815), primo fatto d'armi in cui fu coinvolto personale dell'allora Corpo;
- Morte del Carabiniere Giovanni Battista Scapaccino (1834), prima Medaglia d'Oro al Valore Militare;
- Carica di Pastrengo (1848);
- Battaglia di San Martino (1859);
- Cattura della banda de Angelis da parte di Chiaffredo Bergia (nell'ambito della lotta al brigantaggio postunitaria);
- Assedio e resa del forte di Makallè (1894);
- Terremoto di Messina (1908);
- Battaglia del Podgora (1915);
- Battaglia di Culqualber (1941).

Conclude il libro un capitolo, dedicato ad un episodio della Resistenza al nazifascismo.

Cappietto è ovviamente un soldatino di legno, un balocco per bambini costruito con il legno di un tamburo. Nel costruirlo, Carlo Massa, *ex* militare dell'Armata sarda ora al ser-

vizio di un nobile sabaudo, viene a sapere di una leggenda indiana secondo cui il legno di un tamburo avrebbe la capacità di "prendere vita" se modellato.

Ed in realtà la leggenda si avvera e Cappietto (il nome verrà citato solo verso la metà del libro, e solo uno dei diversi padroni che avrà lo chiamerà in questo modo), modellato a guisa di Carabiniere del 1814 (e, nel corso della storia e con vari escamotage narrativi, di volta in volta "aggiornato" all'uniforme ed armamento correnti) ogniqualvolta sente uno squillo di tromba o ode una battaglia o comunque comprende che il proprio padrone è in pericolo prende magicamente vita ed inizia a combattere. La morte, che puntualmente sopraggiunge, lo riporta poi allo stadio di soldatino di legno.



Chiaramente Cappietto è un eroe. Lo sviluppo narrativo, infatti, ne fa il vero protagonista di alcuni tra gli episodi più noti della Storia dell'Arma. Normalmente, in presenza di una difficoltà, Cappietto prende vita e diviene eroe. È lui, infatti, a dare inizio alla carica di Pastrengo così come è lui a

difendere il proprio padrone da morte certa alla battaglia del Podgora o a quella di Culqualber o a salvare vite umane sotto alle macerie di Messina.

Due sono gli episodi che, rispetto a questo schema narrativo, si discostano. Il primo è quello relativo alla cattura della banda De Angelis da parte di Chiaffredo Bergia. Cappietto è nelle mani di un bambino (per tutta la storia, ed attraverso diversi artifici narrativi, Cappietto passerà di mano in mano quasi sempre finendo nel possesso di un bambino che, in alcuni casi, lo terrà fino da adulto) che, credendo ciecamente che quel carabiniere di legno possa aiutarlo, affronta verbalmente il capo della banda brigantesca. In quel momento è il Brigadiere in carne ed ossa Chiaffredo Bergia, uno dei più noti Carabinieri della storia, ad intervenire e salvare il bambino e la sua famiglia.

Il secondo episodio è anche quello che chiude il libro. Essenzialmente vuole essere un omaggio ed un ricordo congiunto di due episodi della resistenza che hanno in entrambi i casi comportato il sacrificio di Carabinieri: Salvo d'Acquisto ed i martiri

di Fiesole. Cappietto è in possesso di un carabiniere che viene mandato oltre le linee nemiche per portare delle informazioni. Quest'ultimo è nei pressi di Fiesole quando viene a conoscenza che il locale reparto tedesco ha catturato venti ostaggi del posto che intende fucilare quale rappresaglia per l'uccisione di due soldati tedeschi. Ha intenzione di consegnarsi per evitare quelle morti inutili ma, proprio vicino all'ingresso della caserma tedesca, Cappietto prende vita e lo sostituisce, facendosi fucilare al suo posto.



È questo il termine di un libro che, oltre a descrivere episodi della Storia dell'Arma, vuol cercare di descrivere il carabiniere e le sue qualità, ovviamente personificate dal soldatino di legno. Cappietto è un valoroso, capace di grandi gesta in battaglia o nella

lotta al crimine ma è anche un soldato fedele, vicino a quel cittadino che aiuta come può e quando può. È anche un "uomo" di poche parole (nonostante prenda vita diverse volte, solo in due circostanze l'autore lo farà parlare e solo in un caso - quello della consegna ai tedeschi per la fucilazione - gli farà affrontare un vero e proprio dialogo) quasi a voler letteralmente rendere vivo il motto dell'Arma "Usi obbedir tacendo e tacendo morir". Si tratta, in definitiva, di un'opera da considerarsi, nel suo piccolo, rivoluzionaria. Simile a tanti altri libri per bambini (ma con un eloquio ed un vocabolario che oggi si faticerebbe a trovare in un libro per adulti), cerca però di aggiungere, all'ovvio scopo didascalico di un libro fiabesco, anche l'elevazione del prestigio e del lustro all'Istituzione dei Carabinieri in un modo prima assolutamente imprevisto. Oggi si cercherebbe di interessare i giovani con Twitter o Facebook, nel 1965 era sufficiente un libro.

Capitano CC
Ferdinando Angeletti





**INDICE GENERALE
ANNO 2018**

STUDI GIURIDICO-PROFESSIONALI

Quale futuro per l'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione?	
<i>Dottoressa Rosalia Affinito</i>	I 93
Diritto penale e boni mores? Breve analisi socio - criminologica in tema di "corruzione"	
<i>Maggiore Vincenzo Ferrara e Avvocato Fabio Coppola</i>	I 105
Il Regime di responsabilità penale delle società e degli enti - decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231	
<i>Professore Umberto Bocchino</i>	II 9
I contratti secretati e il nuovo codice degli appalti pubblici	
<i>Dottoressa Chiara Grassi</i>	II 25
Il sostegno logistico dell'Arma dei Carabinieri nelle calamità naturali	
<i>Tenente Colonnello Andrea Pagliaro</i>	II 41
Il porto d'armi a bordo di aeromobile: tra diritto interno e normative internazionali	
<i>Capitano Ferdinando Angeletti</i>	II 63
La mafia a Ostia. Quando tutto appare diverso	
<i>Professore Nando dalla Chiesa e Dottoressa Ilaria Meli</i>	III 11
I reati di omessa bonifica	
<i>Dottoressa Rosalia Affinito</i>	III 37
Il cambiamento organizzativo centrato su e con le persone	
<i>Professore Stefano Paneforte</i>	III 51
Criptovalute e rischi per la sicurezza	
<i>Professore Avvocato Ranieri Razzante</i>	III 61

L'istituto delle "white list" nella legislazione antimafia: portata applicativa e problematiche interpretative	
<i>Maggiore Fabrizio Garretto</i>	III 69
Tutela della salute e salubrità alimentare	
<i>Maggiore Massimo Minicelli</i>	III 83
Le intercettazioni "tra presenti" mediante captatore informatico. Novelle legislative e sviluppi tecnologici alle prese con un difficile bilanciamento tra esigenze probatorie e garanzie difensive	
<i>Capitano Gianni Cavallo</i>	III 91
Associazionismo delinquenziale finalizzato al compimento di atti di terrorismo	
<i>Dottoressa Maria Laura Lalia Morra e Dottor Riccardo Murino</i>	IV 13
La delega di funzioni e vigilanza. Efficacia organizzativa e rilevanza in sede penale	
<i>Professore Avvocato Alessandro Parrotta</i>	IV 39
Il delitto di sottrazione di minori: riflessioni a margine dell'art. 574 c.p.	
<i>Dottoressa Chiara Pistilli</i>	IV 47
La prevenzione della corruzione in un'ottica antimafia	
<i>Tenente Julian Colamedici</i>	IV 67
Tutela ambientale nelle operazioni di dragaggio in ambito portuale	
<i>Sottotenente Walter Riccitelli</i>	IV 81

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

Il conflitto arabo-israeliano: origini, evoluzione, attualità	
<i>Sottotenente Manlio Malaspina, Sottotenente Tommaso Andrea Marizza, Sottotenente Stefano Spampinato, Sottotenente Antonio Bianco</i>	I 119

Elementi di convergenza del modello di sicurezza europeo verso il modello statunitense nella gestione dei flussi misti irregolari	
<i>Professore Paolo Bargiacchi</i>	I 37
La responsabilità internazionale per gli illeciti commessi dal personale impegnato all'estero in missioni di peacekeeping alla luce della prassi	
<i>Professore Eugenio Zaniboni e Professore Mario Ventrone</i>	I 59
L'ordine europeo d'indagine nella prospettiva del diritto penale sostanziale	
<i>Professore Avvocato Massimiliano Masucci</i>	II 79
30 Anni di Politica di Coesione in Italia. Una sfida vinta dalla Pubblica Amministrazione?	
<i>Professore Umberto Triulzi</i>	III 121
La proposta legislativa del 17 aprile 2018 della Commissione europea sugli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale	
<i>Professore Paolo Bargiacchi</i>	III 145
La Presidenza Trump: considerazioni di "mid-term"	
<i>Professore Georg Meyr</i>	IV 93
La giurisdizione della Corte penale internazionale sul traffico di esseri umani: alcune considerazioni alla luce dei recenti fenomeni migratori	
<i>Avvocato Paolo Busco</i>	IV 101
Misure di prevenzione personali - Sentenza della Corte Europea dei Diritti Dell'uomo del 23 febbraio 2017	
<i>Professoressa Anna Lucia Valvo</i>	IV 109
Integrazione del settore della difesa europea: il fondo per la difesa e la PESCO	
<i>Dottor Jacopo Arrigoni</i>	IV 115
PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE	
Sistema penale militare, diritti umani e Forze armate	
<i>Dottor Antonio Sabino</i>	I 196

Cass. Sez. I, 24 gennaio 2018/16 aprile 2018, n. 16891

Inosservanza dell'obbligo di ricevere l'arma scarica e di tenerla senza colpo in canna - Esplosione involontaria di un colpo

Dottor Antonio Sabino II 87

Cass. Sez. I, 24 gennaio 2018/16 aprile 2018, n. 16893

Addormentamento mediante volontaria predisposizione al sonno

Dottor Antonio Sabino II 90

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

Dottor Antonio Sabino. III 153

La nozione di amministrazione militare nel reato di truffa per indebita percezione di emolumenti

Dottor Antonio Sabino IV 127

COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE

Codice dell'Ordinamento Militare Libro IV - Titolo I - Capo I - Dei militari

Colonnello Fausto Bassetta II 95

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

Colonnello Fausto Bassetta III 159

Codice dell'Ordinamento Militare Libro IV - Titolo I - Capo I (*Seconda parte*)

Colonnello Fausto Bassetta IV 135

TRIBUNA DI STORIA MILITARE

Foreste e Forestali

Professore Mariano Gabriele I 149

L'Affaire Dubuc - 1787-1805. Bonaparte, l'India e le Spie. (*prima parte*)

Professore Virgilio Ilari. I 175

L’Affaire Dubuc - 1787-1805. Bonaparte, l’India e le Spie (seconda parte)	
<i>Professore Virgilio Ilari</i>	II 111
Il discorso del Generale Carlo Alberto dalla Chiesa	
<i>Tenente Colonnello Flavio Carbone</i>	II 137
Nota bibliografica sulla prigionia durante la Grande guerra	
<i>Professore Virgilio Ilari</i>	III 181
Carabinieri e intelligence. L’impegno italiano in Somalia AFIS (1950-1956)	
<i>Professoressa Maria Gabriella Pasqualini</i>	III 193
La rivolta siciliana del “Sette e mezzo”. Cronaca del massacro dei Carabinieri Reali di Misilmeri e di Ogliaastro	
<i>Professore Manlio Corselli</i>	IV 151
Cultura e formazione nell’Arma dei Carabinieri Reali: la produzione editoriale degli ufficiali	
<i>Tenente Colonnello Flavio Carbone</i>	IV 167

ATTUALITÀ E INFORMAZIONI

Identità, autenticità, legalità. La cultura della fede pubblica al servizio dei cittadini	
<i>Dottor Paolo Aielli</i>	I 31
Riflessioni sulla crescente presenza dell’Intelligenza Artificiale	
<i>Professore Maurizio Talamo e Dottor Bruno Cesena</i>	II 169
Discussione delle tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza degli Ufficiali del 24° Corso di Perfezionamento	II 180
Cambio del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri e Direttore Responsabile della “Rassegna dell’Arma dei Carabinieri”.	III 209
Giuramento del 198° Corso di Applicazione “Saldezza”, intitolato alla memoria del Capitano M.O.V.M. Orlando De Tommaso	IV 197

40° Anniversario di fondazione del Gruppo Intervento Speciale
Carabinieri (GIS)

Professore Mariano Gabriele IV 199

Alcune riflessioni sulla formazione come investimento in capitale
umano. La formazione nell'Arma e l'arma della formazione

Colonnello Michele Lippiello IV 219

LEGISLAZIONE

Decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216

Disposizioni in materia di intercettazione di conversazioni o
comunicazioni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1,
commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 23 giugno 2017,
n. 103. I 206

Decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 228

Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto
2016, n. 177, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia
e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato I 210

Legge 11 gennaio 2018, n. 6

Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia. I 212

Ministero dell'Interno Decreto 12 gennaio 2018

Servizio antincendio boschivo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
Articolo 9 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 I 224

Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34

Testo unico in materia di foreste e filiere forestali. II 191

Decreto Legislativo 21 maggio 2018, n. 53

Attuazione della direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e
del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di
prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e
azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi e
disciplina dell'obbligo per i vettori di comunicare i dati relativi alle
persone trasportate in attuazione della direttiva 2004/82/CE del
Consiglio del 29 aprile 2004 II 212

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 III 221

Legge 7 agosto 2018, n. 99
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul
fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali,
anche straniere. III 227

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 III 234

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 IV 229

Legge 1° ottobre 2018, n. 117
Introduzione dell'obbligo di installazione di dispositivi per prevenire
l'abbandono di bambini nei veicoli chiusi IV 239

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2017-2018

Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri
Generale di Divisione Angelo Agovino I 10

Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri
Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri. I 14

Intervento del Capo di Stato Maggiore della Difesa
Generale Claudio Graziano. I 25

Intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri

Onorevole Paolo Gentiloni I 27

CONFERENZE

Professore Enzo Moavero Milanesi:

“Prospettive e ruolo delle Istituzioni Europee” I 229

S.E. Monsignor Vincenzo Paglia:

“Economia, etica e società. Il crollo del noi” I 230

Dottor Michele Baiano:

“La politica estera nazionale” I 231

Professore Gian Maria Fara:

“Riflessione sulla situazione economica e sociale del Paese” I 232

Dottor Francesco Greco:

“Criminalità economica: fenomeno e contrasto” I 233

Professore Carlo Maria Flick:

“Elogio della Costituzione” I 234

Professore Avvocato Ranieri Razzante:

“Criptovalute e rischio riciclaggio” II 181

Dottor Antonio Macaluso:

*“La forza della comunicazione. L’arma dell’informazione:
contatti, legami e sospetti tra due poteri pilastri della democrazia 2.0”* II 184

Professore Avvocato Massimo Luciani:

“Bandiera e Nazione. L’art. 12 della Costituzione” II 188

LIBRI E RIVISTE

“L’anima è triste palpita il core” e “Budet mir. Verrà la pace”

di **Fiorella Malfer Arlanch**

Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone I 235

Dalla Chiesa. Storia del generale dei carabinieri che sconfisse il terrorismo e morì a Palermo ucciso dalla mafia di Andrea Galli	
<i>Recensione del Tenente Laura Secchi</i>	I 237
La Grande Guerra segreta sul fronte italiano (1915-1918). La communication intelligence per il Servizio Informazioni di Cosmo Colavito e Filippo Cappellano	
<i>Recensione della Professoressa Maria Gabriella Pasqualini</i>	II 226
Finalmente dopodomani, breve storia dei prossimi vent'anni di Jacques Attali	
<i>Recensione del Generale di Brigata Rosario Castello</i>	II 228
Tra carte e caserme: gli archivi dei Carabinieri Reali (1861-1946) di Flavio Carbone	
<i>Recensione del Dottor Riccardo Vommaro</i>	II 229
70° Anniversario della Polizia Stradale - Dalla Costituzione al terzo millennio di Raffaele Camposano	
<i>Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone</i>	II 234
Il Capitano Ercolessi, la spia dei francesi. L'avvincente storia di spionaggio militare che sconvolse l'Italia nel primo Novecento di Vincenzo Caruso	
<i>Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone</i>	III 244
La Gendarmeria Vaticana. Dalle origini ai nostri giorni di Sandro Barbagallo e Cesare Catananti	
<i>Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone</i>	III 246
Fascisti sul mare. La Marina e gli ammiragli di Mussolini di Fabio De Ninno	
<i>Recensione del Professore Mariano Gabriele</i>	III 248
L'Islam non è terrorismo di Francesca Maria Corrao e Luciano Violante	
<i>Recensione del Professore Eugenio Zaniboni</i>	III 253

Il metodo della paura. Terrorismo e terroristi
di Rosario Aitala

Recensione del Professore Eugenio Zaniboni III 253

La notte della rabbia
di Roberto Riccardi

Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone IV 241

Cappietto Soldatino di Legno
di Sandro Cassone

Recensione del Capitano Ferdinando Angeletti IV 243



Finito di stampare nel mese di gennaio 2019
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.*