

R

dell'Arma dei Carabinieri assegna



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri



dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

3

Anno LXVII

luglio - settembre 2019

La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è istituita per aggiornare la preparazione specifica dei suoi appartenenti offrendo loro argomenti originali sull'evoluzione del pensiero militare e delle discipline giuridiche, professionali e tecnico-scientifiche che più interessano il servizio d'Istituto.

La collaborazione alla Rassegna dell'Arma è aperta a tutti.

La Direzione è lieta di ricevere articoli o studi su argomenti di interesse, riservandosi il diritto di decidere la loro pubblicazione.

Gli articoli di collaborazione diretta sono pubblicati sotto l'esclusiva responsabilità degli autori; le idee e le considerazioni sono personali, non hanno riferimento ad orientamenti ufficiali e non impegnano la Direzione della Rassegna.

La Redazione si riserva il diritto di modificare il titolo e l'impostazione grafica degli articoli, secondo le proprie esigenze editoriali.

La Rivista adotta un sistema di referaggio anonimo. La documentazione dell'esame valutativo degli scritti è conservata presso la Redazione.

Il periodico è inserito nei database di alcuni siti web dedicati alla condivisione delle pubblicazioni scientifiche (CINECA, Academia.edu, DoGi Dottrina Giuridica, Catalogo Italiano dei Periodici ACNP).

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

COMITATO SCIENTIFICO

Presidente

Prof.ssa Paola **SEVERINO**

Membri

Prof. Paolo **BARGIACCHI**

Prof. Umberto **BOCCHINO**

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**

Dott. Filippo **SPIEZIA**

Prof. Vito **TENORE**

Prof. Francesco **VERMIGLIO**

Gen. B. Marco **LORENZONI**

Direttore Responsabile

Gen. D. 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

*Al terzo numero della “Rassegna”
è corredato da un’incisione calcografica
fustellata raffigurante la sacra immagine
della “Virgo Fidelis”, realizzata e stampata,
in occasione del 70° Anniversario dalla
Sua proclamazione a Patrona dell’Arma
dei Carabinieri, dalle Officine Carte
Valori dell’Istituto Poligrafico
e Zecca dello Stato*

EDITORIALE



Il terzo numero della “Rassegna” offre un prezioso inserto - e ci piace sottolinearlo con orgoglio - poiché con una splendida calcografia artistica realizzata dall’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, mettiamo a disposizione dei lettori la sacra immagine della “Virgo Fidelis”, in occasione del 70° Anniversario dalla proclamazione della Beata Vergine quale Patrona dell’Arma dei Carabinieri.

La ricorrenza si è ben prestata alla diffusione degli aspetti storici e teologici relativi alla figura della Vergine Maria e del suo legame con l’Arma, attraverso i qualificati approfondimenti del vaticanista e saggista Saverio Gaeta, già caporedattore di *Famiglia Cristiana*, preceduti dalla magistrale presentazione dell’Arcivescovo Ordinario Militare per l’Italia, S.E. Monsignor Santo Marciànò. Tali note sono state inserite, a pieno titolo, nella rubrica dedicata alla “Storia militare”, unitamente ad alcune brevi conclusioni del nostro Redattore Capo, Colonnello Michele Lippiello.

Interessanti disamine di “Dottrina” costituiscono, come di consueto, la variegata panoramica editoriale del fascicolo: analisi che, nel solco del nostro prodotto editoriale, fortemente orientato allo studio scientifico di temi giuridici, è finalizzata alla valorizzazione della personalità giuridica della Rivista, vera essenza della nostra *mission*, sempre più indirizzata verso il mondo accademico universitario, proprio in ragione dell’utilità che i singoli lavori presentano in chiave formativa e di conoscenza.

In apertura, il Professor Umberto Bocchino ci offre, in piena sintonia con i nostri intendimenti programmatici, un’attenta ricerca sulla responsabilità amministrativa delle società e degli enti in ordine ai reati di falso in bilancio e delle connesse false comunicazioni sociali. Tematica complessa che, sia per i diversi profili civilistici, sia per quelli penali, deve tener conto della corretta composizione dei documenti di bilancio. Di sicuro riferimento appare il decreto legislativo n. 231/2001, inerente alla responsabilità amministrativa degli enti, che ha introdotto un metodo finalizzato ad un’azione di prevenzione.

Con il Consigliere Maurizio Fumo ci spostiamo nel complesso alveo degli odiosi atti persecutori, meglio noti con l’espressione di *stalking*.

Lo studio, che arricchisce il dibattito scientifico sull'argomento, affronta gli aspetti interpretativi delle specifiche azioni, legati in genere alla ripetitività, alla periodicità del fenomeno e alle diverse modalità applicative della norma.

A seguire, il Professor Giorgio Spangher tratta dei rapporti tra il giudizio abbreviato e i reati puniti con la pena dell'ergastolo. La materia viene esaminata alla luce della recente legge del 12 aprile 2019, n. 33 che, nei suoi cinque articoli, ha modificato alcune disposizioni del codice di procedura penale e, segnatamente, gli articoli 438, 441-bis, 442 e 429. La novità principale della riforma consiste nella previsione di non ammettere al giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, escludendo, pertanto, l'accesso ai benefici dello sconto di pena, propri del rito speciale, in caso di reati particolarmente gravi.

In un'epoca in cui la comunicazione interpersonale si svolge in modo sempre più frequente attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla moderna tecnologia, è sicuramente di grande interesse un'accurata analisi della manifestazione del libero pensiero attraverso i *social media*. Troppo spesso l'uso improprio di *mail, twitter, instagram, facebook, whatsapp* nell'inviare messaggi, foto, filmati, videomessaggi, ha originato illeciti penali, civili e disciplinari. Non sempre l'incondizionata libertà di pensiero salvaguarda il rispetto dei singoli o delle Istituzioni. Il Consigliere Vito Tenore esamina, con dovizia di particolari, la corposa giurisprudenza che si è sviluppata nel settore civile, penale, amministrativo ed etico-lavorativo, richiamando, per gli appartenenti alle Forze armate ed a quelle di polizia, l'importanza della specifica attività educativa nelle rispettive Scuole di formazione e di addestramento professionale.

Per la trattazione di un tema di carattere indubbiamente specialistico viene poi presentato il lavoro del Tenente Colonnello Riccardo Bognanni, dedicato al peculiare istituto del "precontenzioso", normato dall'art. 211 del decreto legislativo n. 50/2016, il quale disciplina il tentativo di favorire l'accentramento amministrativo sulle possibili controversie che scaturiscono dalla contrattualistica pubblica. Si tratta di uno strumento alternativo al giudizio che, al fine di prevenire il contenzioso giurisdizionale, corrisponde all'istanza di ripristino della legalità delle procedure di gara, laddove sussistano gravi violazioni del codice dei contratti. Il commento in parola permette di approfondire come, e in quale misura, i poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione agiscano nella risoluzione delle potenziali controversie attinenti all'espletamento procedurale delle gare ad evidenza pubblica.

Pubblichiamo, nel neonato spazio editoriale sull'Eco Ambiente, inaugurato nel precedente numero, lo studio del Consigliere Pasquale Fimiani sulla procedura di estinzione delle contravvenzioni contenute nel Testo Unico Ambientale, che richiama la stretta correlazione con quanto già previsto in materia di sicurezza sul lavoro.

La sostanziale similarità delle due procedure e l'applicabilità delle nuove previsioni della legge n. 68/2015 per i delitti contro l'ambiente rispetto alla sicurezza sul lavoro non permettono di individuare, per contro, le contravvenzioni per le quali si può ricorrere alla menzionata estinzione, che deve essere subordinata alla presenza di un minor danno alle risorse ambientali o di un non imminente pericolo ecologico.

Nel medesimo contesto tematico presentiamo, a seguire, il commento dell'Avvocato Giulio Mancini sulla risarcibilità dei danni conseguenti a reati ambientali, a margine di una recente pronuncia della Corte Suprema di Cassazione in merito alla legittimità della costituzione di parte per gli Enti territoriali reclamanti danni causati da opere abusive, in violazione dell'assetto urbanistico del suolo di competenza. Questo tipo di studi costituisce utile materia di analisi e di discernimento nei lavori d'aula, quale fonte documentata e argomentata della conoscenza, parte essenziale della vocazione naturale della nostra "Rassegna".

Su un'identica lunghezza d'onda si pone anche il lavoro proposto dal Consigliere Luca Ramacci, il quale tratta delle due più diffuse fattispecie di contravvenzioni in tema di rifiuti: il loro abbandono e la discarica abusiva. Attraverso gli orientamenti succedutisi nella dottrina e nella giurisprudenza, l'autore traccia un quadro delle soluzioni interpretative che hanno consentito, negli anni, di ben definire i due peculiari reati.

Nei tempi più recenti, l'accresciuta minaccia proveniente dal terrorismo di matrice jihadista ha imposto al Paese la necessità di costituire uno specifico dispositivo antiterrorismo, tale da poter garantire il rapido intervento sul territorio dell'intera penisola, quale prima azione di contrasto in presenza di particolari situazioni di emergenza ed in attesa dell'afflusso degli altri competenti Reparti dell'Arma. È il Professor Andrea Margelletti, forte della sua esperienza e della sua competenza nel campo della strategia globale e della sicurezza, ad illustrare dettagliatamente le capacità di azione e gli obiettivi di queste unità di pronto intervento di cui l'Arma si è dotata.

Torna alla ribalta, proprio in questi giorni, la problematica relativa alla gestione del fenomeno dell'immigrazione che, in tutta la sua complessità, solleva nuovamente, in ambito nazionale e internazionale, nuovi, seri interrogativi.

Il Professor Umberto Triulzi, con la sua originale indagine sui possibili effetti distorsivi della narrazione mediatica, spesso sbilanciata verso gli effetti negativi dell'onda migratoria e troppo indulgente nei confronti delle paure scaturenti dalla diversità, illustra come la mancanza di una obiettiva informazione sull'argomento non contribuisca certamente a diffondere, nell'opinione pubblica, un clima di tolleranza verso gli immigrati, atto a superare le difficoltà di integrazione nei contesti sociali e di lavoro nei quali essi sono proiettati.

Il Procuratore Militare di Roma, Consigliere Antonio Sabino, si addentra nella *vexata quaestio* del rifiuto di firmare, per presa visione, le comunicazioni contenute nella documentazione caratteristica e nei provvedimenti disciplinari riferiti al soggetto chiamato a sottoscriverli, laddove tale sottoscrizione viene intesa come accettazione e contestuale compromissione dei relativi rimedi giurisdizionali. L'inottemperanza del militare, che erroneamente interpreta l'apposizione della propria firma come accettazione del documento e non come mera notificazione dell'atto che lo riguarda, configura il reato di disobbedienza. Un equivoco di fondo che sopravvive all'incapacità di distinguere una accettazione senza riserve da un ordine attinente al servizio e che ha mero valore di notifica, rispetto al quale sono pur sempre agibili le impugnative, sempreché ne ricorrono gli estremi. Un prezioso *memorandum* di sicura utilità.

Continuando, il Colonnello Fausto Bassetta prosegue - nella terza parte - il commento sulle norme tratte dal Codice dell'Ordinamento Militare in ordine ai "Requisiti generali per il reclutamento".

La ricostruzione storica del Professor Marco Gemignani, invece, ci riporta indietro nel tempo, fino al XIX secolo, quando le tumultuose vicende nelle quali si imbarcarono i Governi del Regno d'Italia originarono l'idea di fronteggiare il sovraffollamento delle carceri con una deportazione dei detenuti in sovrannumero nel territorio di Assab, nel lontano Corno d'Africa, dove, nel maggio del 1883, l'Arma dei Carabinieri istituì la prima Stazione.

Il Professor Filippo Ruschi narra dell'invio del contingente interalleato in Alta Slesia, tra il 1920 e il 1922, considerato come un episodio precursore nella storia dell'attività di *peacekeeping*. Dopo la Grande Guerra, quella regione fu suddivisa tra la Germania e la Polonia e, per garantire la regolarità delle elezioni e l'esecuzione delle disposizioni del Trattato di Versailles, fu disposto l'impiego di una forza multinazionale alla quale presero parte anche i militari italiani.

Di sicuro interesse professionale appaiono le considerazioni sull'etica del comando del Professor Manlio Corselli. Lo studio percorre un sentiero completo attraverso stimolanti riflessioni sul comando scaturente dalle leggi sull'osservanza del precetto religioso dell'amore e sul comando militare. È proprio su quest'ultima tipologia che si concentra l'autore che, con ogni migliore attenzione, indaga nei fondamentali valori che deve possedere chi lo esercita.

In conclusione di fascicolo, vale la pena di ricordare gli argomenti, anche di carattere internazionale, esposti nelle recensioni di alcuni volumi d'interesse.

Buona lettura.

Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Riccardo Galletta

 **Editoriale del Direttore responsabile**
GENERALE DI DIVISIONE RICCARDO GALLETTA3

Dottrina

☛ **Falso in bilancio e false comunicazioni sociali: interdipendenze e connessioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 con le altre normative in argomento**
Professore Umberto Bocchino11

☛ **Il delitto di atti persecutori: pregiudizi antropologici e difficoltà applicative**
Consigliere Maurizio Fumo19

☛ **Inammissibile il rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo**
Professore Giorgio Spangher27

☛ **Uso consapevole dei *social media* da parte degli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia**
Consigliere Vito Tenore33

☛ **Il precontenzioso nelle procedure di gara ad evidenza pubblica e il ruolo paragiurisdizionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**
Tenente Colonnello Riccardo Bognanni87

Eco Ambiente

☛ **Questioni problematiche nell'applicazione del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (Titolo VI-bis TUA)**
Consigliere Pasquale Fimiani109

☛ **Il tema della risarcibilità dei danni conseguenti a reati ambientali**
Avvocato Giulio Mancini121

☛ **Abbandono di rifiuti e discarica abusiva nella giurisprudenza di legittimità**
Consigliere Luca Ramacci129

Osservatorio Internazionale

- ☛ **Le unità antiterrorismo dell'Arma dei Carabinieri**
Professore Andrea Margelletti143
- ☛ **Flussi migratori e criminalità organizzata: un vacuum legislativo a livello internazionale e nazionale**
Professore Umberto Triulzi155

Panorama di Giustizia Militare

- ☛ **La rilevanza penale del rifiuto di sottoscrivere per presa visione le comunicazioni riguardanti la documentazione caratteristica e i provvedimenti disciplinari**
Consigliere Antonio Sabino173

Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare

- ☛ **Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I**
(Terza parte)
Colonnello Fausto Bassetta181

Tribuna di Storia Militare

- ☛ **Da 70 anni la "Virgo Fidelis" è la Patrona della Fedelissima**
Presentazione dell'Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia, S.E. Mons. Santo Marciàno
Conclusioni del Redattore Capo, Colonnello Michele Lippiello
Dottore Saverio Gaeta197
- ☛ **L'interesse iniziale del Regno d'Italia per il Corno d'Africa**
(Prima parte)
Professore Marco Gemignani225
- ☛ **All'alba del peacekeeping: l'invio del contingente interalleato in Alta Slesia (1920-1922) tra storia e filosofia del diritto internazionale**
Professore Filippo Ruschi237



Attualità e Informazioni

☛ **Considerazioni sull'etica del comando**

Professore Manlio Corselli253

Libri

☛ **A testa in giù**

di Renato Nugnes e Jacqueline Monica Magi267

☛ **Giorgio La Pira. Tra diritto e fede.**

Atti del convegno (Roma, 4 luglio 2018)

di Raffaele Vinci

Recensione del Colonnello Michele Lippiello268

☛ **Disastro Eternit. Casale Monferrato: da città dell'amianto a esperienza di mobilitazione collettiva**

di Maria Francesca di Gioia

Recensione della Dottoressa Valentina Santoloci270

☛ **Fra Europa e Asia. La politica russa nello spazio post-sovietico**

di Andrea Giannotti

Recensione della Dottoressa Sara Cutrona271





Professore
Umberto BOCCHINO
 Ordinario di Economia Aziendale
 presso l'Università degli Studi di Torino

DOTTRINA

Falso in bilancio e false comunicazioni sociali *Interdipendenze e connessioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 con le altre normative in argomento*

Abstract

Il tema del falso in bilancio e delle conseguenti false comunicazioni sociali è oggetto di ampio dibattito tra gli studiosi, anche per la diversità genetica delle norme che disciplinano questa tipologia di reato: tra queste il Codice Civile così come il Codice Penale. In tale ambito si inseriscono le norme che disciplinano la formazione quantitativa del bilancio di esercizio che vanno dai principi contabili nazionali a quelli internazionali oltre che, nuovamente, dalla normativa civilistica alle norme tributarie. A tale contesto regolamentare si aggiunge e coniuga il decreto legislativo n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti che, rispetto alle altre norme, introduce un approccio - sebbene punitivo nel caso di violazione - atto a prevenire i reati. È proprio in tale interpretazione che si affronta come tale norma si connette con le altre normative in materia di falso in bilancio e false comunicazioni sociali, osservandola però secondo una diversa chiave di lettura.

Nowadays the theme of the accounting fraud and consequent false social communications is at the center of the attention of many academic analyses due to the diversity related to the nature of the norms that regulate this type of offense. In particular, when scholars discuss about the crime of false accounting in the Italian legal framework a great matter of consideration is dedicated to the laws included in both the Civil Code and the Penal Code. This article refers to the laws that supervise the quantitative formation of the annual statement of accounts and that go from the national and international accounting principles to norms of civil practice and fiscal laws. Furthermore, to all these regulations the essay associates also the legislative decree no. 231/2001 about the legal entities' administrative responsibility and that, compared to other norms, introduces an approach specifically designed to prevent crimes. Following this approach and interpretation, this brief article investigates how this latest norm it is connected to the others regulating accounting fraud and consequent false social communications, trying to offer a different perspective on the theme.

È appena trascorso il periodo “più caldo” in tema di redazione e approvazione dei Bilanci di esercizio, oltre che delle relative comunicazioni sociali. Entrambi questi adempimenti identificano documentazioni rivolte a tutti gli stakeholders al fine di concretizzare “adeguata pubblicità” a quello che risulta essere il principale documento informativo delle imprese circa le performance economico-finanziarie conseguite in seguito alla gestione: ossia, su tutti, il Bilancio di Esercizio. Tale rendiconto, nonostante qualsivoglia sforzo di massimizzare l’esaustività, espone comunque in via sintetica la gestione che, nel Bilancio come nelle conseguenti comunicazioni sociali, è intesa non solamente in una condizione statica, che dunque fissa le dimensioni quantitative alla data del termine dell’esercizio, bensì in via dinamica nella prospettiva di proiezione dell’esercizio appena chiuso al futuro e in un’ottica di continuità d’impresa.

Tale approccio è già di per sé una forzatura per gli estensori del Bilancio, in quanto il rendiconto così confezionato rende intermittente ciò che, la gestione appunto, risulta invece continua; ed è proprio tale situazione che comporta nel bilancio la presenza prevalente delle stime, anziché dei valori oggettivi, fosse già solo per rispettare il principio di prudenza; contingenza situazionale che rende ancor più meritevole il Bilancio di particolari attenzioni, sia per i profili di responsabilità degli organi sociali sia per quanto attiene la responsabilità dell’Ente, come disciplinata dal D.Lgs. 231/2001.

Questo rilevante ruolo del bilancio e delle comunicazioni sociali ad esso connesse, nonché le conseguenze riconducibili ad una falsa rappresentazione della realtà effettuale-gestionale in tali strumenti informativi, sono certamente qualificazioni entrambe che stimolano la riflessione, tra gli studiosi, circa il più ampio tema dei reati di false comunicazioni sociali, così come disposto per le società non quotate e per quelle quotate rispettivamente dagli articoli 2621⁽¹⁾ e 2622⁽²⁾ del Codice Civile, nella loro ultima rinnovata e aggiornata formulazione.

(1) *Art. 2621 c.c. modificato (False comunicazioni sociali).*

Fuori dai casi previsti dall’art. 2622, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, i quali, al fine di conseguire per se’ o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico, previste dalla legge, consapevolmente espongono fatti materiali rilevanti non rispondenti al vero ovvero omettono fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale la stessa appartiene, in modo concretamente idoneo ad indurre altri in errore, sono puniti con la pena della reclusione da uno a cinque anni. La stessa pena si applica anche se le falsità o le omissioni riguardano beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.

(2) *Art. 2622 c.c. modificato (False comunicazioni sociali delle società quotate).*

Gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori di società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell’Unione europea, i

Il raccordo tra le variegata normative che si occupano di questa tipologia di reato permette di osservare come le conseguenze materiali, verso le persone e gli enti, vadano ben oltre le sanzioni penali, peraltro già ben presenti nei disposti civilistici.

Ed è proprio in tal senso che si prospetta, dunque, l'esigenza di esaminare la fattispecie in oggetto secondo il profilo normativo del D.Lgs. 231, e pertanto come questi delitti possano cagionare la responsabilità amministrativa degli enti, anche in considerazione di quanto previsto, appunto, dallo specifico richiamo operato dall'articolo 25-ter del citato decreto, oltre che a comprendere quali altre interdipendenze e connessioni vi sono con le altre norme che regolamentano la fattispecie.

Mettendo insieme quanto disciplinato dal Codice Civile e quanto disposto dal D.Lgs. 231 risulta evidente l'intento del Legislatore di attrarre nei profili di responsabilità - per i reati di false comunicazioni sociali (e il bilancio è uno strumento di comunicazione) - soggetti al di là delle persone fisiche (che sono punibili con la privazione della libertà tramite la reclusione) andando a punire anche l'ente presso cui le persone, le quali hanno operato in tal senso, svolgono la propria attività lavorativa o gestoria.

La connessione tra Codice Civile e D.Lgs. 231 è ancora più stringente se soppesata tramite le considerazioni contenute nella Sentenza n. 22474/2016 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite che individua tre ipotesi di falso:

- *oggettivo*, qualora l'esposizione non veritiera o la mancata esposizione attenga a valori numerici certi;
- *valutativo*, se l'allocatione non veritiera o mancante pertenga elementi che necessitino di una valutazione *ex ante*;
- *qualitativo*, nel caso in cui la falsità legata alla qualificazione delle poste di

quali, al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto, nei bilanci, nelle relazioni o nelle altre comunicazioni sociali dirette ai soci o al pubblico consapevolmente espongono fatti materiali non rispondenti al vero ovvero omettono fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale la stessa appartiene, in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore, sono puniti con la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alle società indicate nel comma precedente sono equiparate:

- 1) le società emittenti strumenti finanziari per i quali è stata presentata una richiesta di ammissione alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea;
- 2) le società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un sistema multilaterale di negoziazione italiano;
- 3) le società che controllano società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato italiano o di altro Paese dell'Unione europea;
- 4) le società che fanno appello al pubblico risparmio o che comunque lo gestiscono.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche se le falsità o le omissioni riguardano beni posseduti o amministrati dalla società per conto di terzi.

bilancio sia tale da alterare la percezione dei lettori del bilancio circa la più generale situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società.

La distinzione in oggetto crea una perimetrazione adeguata a quelli che sono i profili di falsi quali-quantitativi con cui i bilanci sono da ritenersi l'espressione non veritiera ed alterata degli andamenti gestionali e dei loro effetti patrimoniali-finanziari non solo in via endogena per l'impresa, ma anche esogena.

La Cassazione, per certi versi, viene in soccorso al Codice Civile il quale, in argomento, può ritenersi alquanto carente poiché non qualifica in maniera incontrovertibile ed inconfutabile il falso in bilancio, e quindi le comunicazioni che lo riguardano, se non con l'individuazione della "consapevole esposizione di fatti materiali non rispondenti al vero ovvero l'omissione di fatti materiali rilevanti". È infatti evidente che l'allocatione o l'omissione possono riguardare in toto per la prima azione l'inserimento di costi inesistenti, per la seconda azione la non contabilizzazione di ricavi invece esistenti; occorre però precisare che i costi come i ricavi possono essere non veritieri non solo perché vi concorre l'allocatione integrale di componenti negativi reddito inesistenti o l'omissione di componenti positivi di reddito invece esistenti, bensì anche nel caso in cui non vengono usati correttamente i metodi estimativi corretti così come previsti dalla norma; oppure, da ultimo, perché la valorizzazione delle quantità oggettive sottostanti a costi e ricavi è comunque errata, perché alterata, pur in presenza di un metodo estimativo corretto, situazione tale per cui l'esito del valore risulta falsato.

Comunque vadano le cose il falso è posto in essere al fine di perseguire un vantaggio, aspetto che è ben posto in evidenza nella formulazione sia dell'art. 2621 sia dell'art. 2622, ove in entrambi gli articoli si enuncia l'esposizione inveritiera come resa "al fine di conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto".

In quel "conseguire per sé o per altri un ingiusto profitto" si può riscontrare una similitudine tecnica con il contenuto dell'art. 5 del D.Lgs. 231/2001 in cui si identifica l'ente (ovvero la società) quale soggetto "responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione, (*omissis*), nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso", fatto salvo che l'ente sia in grado di dimostrare quanto previsto dal successivo art. 6⁽³⁾ del medesimo dispositivo.

(3) *Art. 6 - Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente.*

1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che:

a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

Questa sorta di comune denominatore, tra norme diverse, diventa ancora più certo, definito e solido tenendo presente che l'art. 25-ter del D.Lgs. 231/2001, titolato ai "Reati Societari", richiama in maniera esplicita come in materia di reati societari si applichino all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per il delitto di false comunicazioni sociali previsto dall'articolo 2621 del codice civile, la sanzione pecuniaria da duecento a quattrocento quote;

a-bis) per il delitto di false comunicazioni sociali previsto dall'articolo 2621-bis del codice civile (ovvero fatti di lieve entità), la sanzione pecuniaria da cento a duecento quote;

b) per il delitto di false comunicazioni sociali previsto dall'articolo 2622 del codice civile, la sanzione pecuniaria da quattrocento a seicento quote.

In argomento vi sono più correnti di pensiero e, tra le tante, la più suggestiva è quella che - poiché le false comunicazioni sociali potrebbero integrare la commissione di reati tributari - se l'ipotesi delittuosa è stata posta in essere per una esclusiva finalità tributaria allora sembrerebbe configurarsi unicamente la sola "frode fiscale". Mentre, qualora non sussista la finalità di consentire a terzi l'evasione, in tal caso si qualifica solamente il reato societario che, peraltro, è compiutamente ricompreso nel dispositivo della 231, come spesso semplicisticamente viene definita.

Indipendentemente da tale interpretazione - e pur nelle evidenti connessioni e interdipendenze tra norme - diventa rilevante segnalare la natura ben diversa del D.Lgs. 231/2001 rispetto al Codice Civile; "anima" che, a parere dello scrivente, è tale da palesare una finalità del Legislatore decisamente innovativa e diversa da quella che può risultare dalla semplice e pedestre lettura dell'art. 25-ter.

Una lettura coordinata, tra l'art. 5 ed i successivi del medesimo disposto, dimostra che l'intento del Legislatore sia infatti quello della prevenzione dei reati, in una sorta di tentativo di combinare la cultura della legalità alla cultura del controllo e non quale semplice intento filosofico. Tant'è che la 231 dispone l'esimenza, o l'esonero, dalla responsabilità dell'ente se è provata l'efficienza organizzativa come disposto dall'articolo 6 della norma in oggetto.

Tale scelta significa di fatto avere avviato un percorso di prevenzione dei reati attraverso la valorizzazione di una sorta di premialità, anziché il rincorrere

b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo;

c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione;

d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).
Omissis.

la legalità attraverso il solo carattere punitivo del diritto penale: una innovazione non di poco conto che, purtroppo, è ancora in attesa di risultati importanti e che, al contempo, non fa venire meno il contrasto con l'illegalità relativa ai reati societari.

È soprattutto attraverso la diffusione di questa concezione che è possibile migliorare la cultura del controllo interno nelle società finalizzata a implementare nel nostro Paese una più estesa e radicata cultura della legalità; nel senso che non si commettono i reati societari non tanto perché sono previste punicioni esemplari e severe (sebbene debbano esserlo comunque), ma perché è nell'interesse collettivo che ciò non avvenga, secondo l'antico motto, che ora pare tanto desueto, che "prevenire è meglio che curare".

Del resto, se la punibilità della persona può consistere nella privazione della libertà personale la punibilità di un ente non può tradursi in una identica interruzione della sua attività. In quanto, se da un lato vi è la necessità, ovvia, di prevenire i delitti di criminalità economica e di procedere con le sanzioni nel caso gli stessi siano stati posti in essere, dall'altro vi è l'esigenza che la pena conseguente per l'ente sia proporzionale. Nel caso dell'ente, anziché della persona, la proporzionalità deve tenere conto del ruolo dell'impresa nel sistema socio-economico, che è quello di generare ricadute economiche in termini di interesse collettivo, dal punto di vista dell'occupazione come del soddisfacimento della domanda di un bisogno di un mercato inteso, appunto, come tessuto economico-sociale: in tal senso la proporzionalità consiste nel tutelare la continuità aziendale, perché è esattamente questo il valore economico identificabile come bene collettivo. Solo in tal modo l'impresa continua ad essere lo strumento per garantire occupazione e soddisfacimento dei bisogni in condizioni economiche. Appare infatti evidente che un'impresa che viene "privata" della propria continuità aziendale (che in tal caso può ritenersi equipollente alla libertà per la persona fisica) - per causa dell'applicazione di norme specifiche, o per l'applicazione di "sanzioni 231" interdittive o pecuniarie in quote per dimensioni tali da generare un onere rilevante al punto da compromettere la continuità - comporta un danno economico rilevante e spesso non rimediabile negli equilibri economico-sociali di un territorio.

In tal senso è ormai anche diffusa la consapevolezza che il fallimento di un'impresa genera un costo che è ben superiore a quello che direttamente ricade nel perimetro aziendale: tant'è che anche la recente normativa sulla "crisi d'impresa e dell'insolvenza", disciplinata dal D.Lgs. 14/2019, sfavorisce le procedure liquidatorie a vantaggio invece di nuove procedure che assicurano appunto la continuità aziendale.

In questa identica direzione si esprime, di fatto, anche la stessa legislazione antimafia, come il D.Lgs. 159/2011, la quale risulta orientata a mantenere in vita i plessi aziendali e le imprese in sé, anche attraverso forme di amministrazione giudiziaria; tutto ciò proprio in quell'ottica di sistema che non può essere compromessa, nell'interesse collettivo, dal singolo comportamento illecito dell'impresa: un'ottica di visione sistemica che è sempre stata alla base della dottrina economico-aziendale italiana, contingenza spesso invece trascurata dalle norme giuridiche.

Tanto più occorre non appesantire la punibilità dell'ente sovrapponendo alla responsabilità di questo quella dell'autore materiale del reato.

Nel contesto interpretativo sin qui esposto non viene meno, tuttavia, il ruolo di prevenzione dell'Organismo di Vigilanza che, a maggior ragione, deve avere una composizione in grado di esprimere le competenze necessarie a vigilare sulla variegata ed ampia composizione dei reati presupposto contenuti del dispositivo 231, pur sempre con il supporto delle funzioni aziendali e del relativo *management*: in particolare ciò vale per i reati societari, come il falso in bilancio e le false comunicazioni sociali.

L'Organismo di Vigilanza può dunque esercitare in argomento una incisiva e costruttiva azione preventiva tramite la stretta collaborazione con gli altri organi di controllo, come il Collegio Sindacale, i Revisori ma anche la Compliance.

L'attenzione dovrà essere posta in particolare sulle procedure con cui si perviene agli esiti di bilancio, sulle modalità di adozione delle stime, ma soprattutto sulle procedure di controllo dei sottostanti quantitativi su cui i metodi di valutazione sono applicati, riscontrando tramite il raffronto con gli altri organi di controllo la veridicità delle rilevazioni contabili. Un ruolo particolare potrà essere svolto anche dai riscontri del "whistleblowing", che diventa sempre più strumento per segnalare comportamenti anomali, anche nelle funzioni contabili amministrative.

La certezza indiscutibile che emerge dalla presente analisi riguarda il fatto che per il reato di falso in bilancio e false comunicazioni sociali, oltre che le sanzioni del diritto penale e del Codice Civile, assumono un ruolo importante anche le sanzioni pecuniarie, espresse in quote, previste dal D.Lgs. 231/2001 e come quest'ultimo contesto sia da intendersi come altra fonte di controllo nel senso di implementare quella cultura di legalità che non potrebbe che migliorare il benessere collettivo; in quanto ogni reato o delitto che viene prevenuto comporta il venire meno degli oneri e degli effetti negativi che, invece, si manifestano nel caso in cui i reati e i delitti siano posti in essere.

Una percezione tuttavia che, nella collettività, spesso assume l'aspetto di un vero e proprio problema di cultura civica e che nelle imprese piega verso una connotazione diversa, quasi di analisi differenziale di giustificazione economica, in quanto della cultura del controllo si "vedono" e sono considerati solo i costi sostenuti nell'immediato per attuarlo anziché i vantaggi, soprattutto futuri.





Consigliere
Maurizio FUMO

Già Presidente della Quinta Sezione Penale
della Corte Suprema di Cassazione

DOTTRINA

Il delitto di atti persecutori

Pregiudizi antropologici e difficoltà applicative

Abstract

Il delitto di atti persecutori (art. 612-*bis* cod. pen.) o, come si preferisce per brevità ed anglofilia dire, lo *stalking*, è reato complesso. Sia in senso tecnico, perché può articolarsi in condotte che di per sé configurino altri reati, sia nel significato che comunemente si dà a questa espressione, perché è di difficile interpretazione, e, ancor più, di problematica applicazione. Esso è certamente reato abituale (ma può consumarsi anche nell'arco di un solo giorno), ed è a forma libera. La reiterazione dunque ne è elemento costitutivo; si tratta, per così dire, di uno "stillicidio persecutorio"; ma è anche un reato a condotta alternativa e, ciò che più rileva e che più crea problemi, è un reato di evento, anzi di eventi, i quali possono realizzarsi alternativamente o cumulativamente.

The crime of stalking (art. 612-bis, Italian Criminal Code), is a complex one. Both in a technical sense, because it can be articulated in conducts that could also configure other crimes, and in the meaning that is commonly given to this expression, because it is difficult to interpret and even more problematic in the application. It is certainly a habitual crime (even if it could be consumed within a single day) and is freeform. Therefore reiteration is one of its constitutive elements; it is, as it were, a "persecutory dripping"; however, it is not only a crime of alternative conduct in fact, what most matters and creates problems, it is also a crime of events, which could take place alternately or cumulatively.



La giurisprudenza ha chiarito che gli atti persecutori assorbono certamente la minaccia (art. 612) e le molestie (art. 660), nonché "l'ex-reato" di ingiuria (art. 594), ma non il danneggiamento (art. 635), né le percosse (art. 581), né le lesioni (art. 582); ciò in quanto, benché tali ultimi reati possano integrare specifiche condotte che contribuiscono a comporre il "quadro persecutorio", esse presentano una distinta oggettività giuridica.



Si tratta insomma di un contributo meramente eventuale, mentre molestia, minaccia e ingiuria sono componenti necessarie del delitto di cui all'art. 612-*bis* c.p. Dunque, se la situazione di disagio generata dallo *stalking* determina una vera e propria patologia, si avrà concorso di reati (612-*bis* e art. 582). Si tratta ovviamente di problemi che derivano, appunto, dalla natura di reato complesso della fattispecie di atti persecutori e che pongono non pochi problemi all'interprete. Ad esempio ci si è chiesti se fosse ipotizzabile che le vessazioni si concretino in una serie di articoli giornalistici denigratori; d'altra parte, la reiterazione delle condotte fa nascere dubbi in ordine alla determinazione del dies a quo per la valutazione della tempestività della querela⁽¹⁾. Si tratta, tuttavia, di questioni facilmente risolvibili con l'ordinario strumentario a disposizione della giurisprudenza.

Le cose, invece, si fanno più complicate quando ci si accinge ad affrontare le problematiche relative al contesto storico-fattuale in cui si assume che il reato si sarebbe consumato. In situazioni di conflittualità bilanciata e bilaterale il compito del giudice di merito (e, ancor prima, delle Forze di polizia) può risultare davvero arduo, anche perché la reciprocità delle condotte persecutorie non scrimina⁽²⁾, a differenza di quanto prevedeva il primo comma dell'art. 599 c.p. per l'ingiuria.

(1) Cass. Sez. Quinta, sent. n. 12509 del 2015, ric. M. RV 266839.

(2) Cass. Sez. Quinta, sent. n. 17698 del 2010, ric. M.C. RV 247226.

Si tratta dunque di andare a sceverare le condotte “intrecciate” in ambito familiare, tra coniugi, *ex*-coniugi, conviventi, ovvero tra fidanzati, amanti, vicini di casa, colleghi di lavoro ecc. Ebbene, è esperienza comune quella in base alla quale, quasi mai, i rapporti tra gli umani sono netti e lineari: siamo una strana specie animale, che vuole competere e, al tempo stesso, collaborare, che vuole dominare, ma non rinuncia alla pretesa di essere amata da quegli stessi individui che vuole sottomettere. E così i protagonisti delle vicende qualificabili come *stalking*, non infrequentemente, hanno condotte contraddittorie, ondivaghe, alternano liti e riconciliazioni, violenze e tenerezze, minacce e promesse, in un’altalena di sentimenti che non può essere adeguatamente ricostruita in fase di indagini e rispecchiata nel processo.

Come se non bastasse, non può certo essere ignorato il contesto socioculturale in cui i fatti si svolgono. E così, per focalizzare l’attenzione sui rapporti tra i sessi, quella che è percepita come una intollerabile condotta persecutoria in un ambiente acculturato, può essere, in altri “circoli”, bonariamente considerata espressione di un corteggiamento forse un po’ insistente, a volte molesto, ma non del tutto sgradito. E, si badi bene, non si sta facendo riferimento all’inaccettabile concetto della *vis grata puellis*, ma si sta dicendo che, per un certo “pubblico”, l’insistenza di un corteggiatore può apparire come sintomo del suo forte coinvolgimento emotivo e, in quanto tale, da comprendere e tollerare, se non proprio da apprezzare.

Ma è allora evidente che tutto (o quasi) deve risolversi nella fase di merito del processo, perché solo il tribunale e la corte territoriale possono apprezzare il contesto in cui si sono svolti i fatti e possono adeguatamente valutare la psicologia dei protagonisti. Al giudice di legittimità, se si esclude l’ipotesi della violazione di legge, rimane l’imbarazzante compito di valutare la congruità della motivazione. Ma, a ben vedere, anche l’apprezzamento della eventuale sussistenza della violazione di legge, quando si tratta di rapportare la fattispecie concreta a quella astratta, può risultare problematico, in quanto - appunto - la corte di cassazione non deve sostituire la sua valutazione a quella del giudice del merito, il quale ha concretamente - si deve ritenere - conosciuto l’*humus* culturale in cui i protagonisti hanno agito.

Invero, quella di cui all’art. 612-*bis* è una figura criminosa che, per come è disegnata (e come la sua origine denuncia), è più compatibile con un sistema casistico di tipo anglosassone, che con un sistema dogmatico di tipo continentale. Anzi: la sua configurazione come reato di evento, oltre ad una evidente fragilità logica, denuncia, per come è in concreto strutturata, un approccio paternalistico e un mal dissimulato preconetto circa l’insufficiente capacità reattiva

della donna, individuata (evidentemente anche su base statistica) come il soggetto passivo-tipo delle violenze dello *stalker*.

Nonostante la Costituzione, le Convenzioni internazionali, le varie “Carte umanitarie” transnazionali, resta nel senso comune un retropensiero sulla diversità/inferiorità della donna. Ad essa sono assimilate le persone deboli perché, appunto, debole sarebbe la donna, ma, a sua volta, origine della debolezza dell’uomo (la donna come “porta del diavolo”, secondo un’espressione attribuita a Tertulliano).

Ancora oggi, ci muoviamo su di uno scenario caratterizzato da una pervadente ipocrisia. La misoginia delle tre religioni monoteiste ha, per secoli (direi per millenni), connotato il modo di pensare e di agire degli esseri umani in gran parte del nostro pianeta⁽³⁾.

E non si tratta di un dato “storico” e dunque superato ai giorni nostri. Questo può dirsi, non solo perché la presenza islamica (con le sue donne velate e sottomesse) è ormai un dato significativo anche nel nostro Paese, ma perché, al di là delle solenni enunciazioni di principio e delle inequivoche direttrici costituzionali, è lo stesso legislatore ordinario (evidentemente non affrancato dall’*handicap* culturale di indubbia matrice religiosa) che, come ci si sforzerà di dimostrare, pur approntando una specifica difesa nei confronti di questi soggetti (ritenuti) più vulnerabili, la concepisce in maniera diversa rispetto agli *standard* normativi usuali, la costruisce, per così dire “al femminile”.

La tutela della integrità mentale e fisica di tali persone, infatti, è caratterizzata da una dose non indifferente di “psicologismo normativo” (se si accetta l’espressione) che ne rende problematica (e pericolosa) l’attuazione nell’ambito del nostro sistema penalistico.

Il delitto di atti persecutori di cui all’art. 612-*bis* c.p. si palesa come una strana costruzione chimerica, una sorta di “reato sommatoria”; e *pluribus unum*, dunque, ma la sintesi non sembra particolarmente riuscita, essa deriva dall’assemblaggio di preesistenti figure incriminatrici, cementate, appunto, dalla volontà persecutoria dell’agente.

Se si fa riferimento alla più “oggettiva” delle conseguenze dell’azione persecutoria, vale a dire il mutamento delle abitudini di vita del perseguitato, si deve convenire, anticipando quel che si dirà in relazione all’evento del reato, che esso,

(3) Basta fare riferimento a uno dei massimi teologi cristiani, il *doctor angelicus*, Tommaso d’Aquino (2.2. Quaestiones. 151.ar.4.): “Il seme maschile fa nascere forme perfette, maschili, ma se per qualche avversità si guasta, produce femmine... La donna è qualcosa d’imprevisto, derivante da difetto. Imbevuta d’acqua più del maschio, è più sensibile al piacere sessuale. La natura tende alla perfezione e a generare solo maschi, quindi la donna nasce da un tentativo fallito, putrefazione, infermità, debolezza senile”.



per essere giudicato significativo e dunque penalmente rilevante, dovrà avere un certo tasso di radicalità, una certa durata nel tempo e una sicura connessione con l'azione aggressiva del soggetto attivo⁽⁴⁾. Ebbene: si tratta non solo, come è ovvio, di accertamenti squisitamente di merito, ma anche di valutazioni pericolosamente inquinabili in base alle personali convinzioni (pregiudiziali) del giudice. Insomma, per come è strutturata la fattispecie, sembra di essere più in presenza dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, che di una vera e propria norma incriminatrice.

I problemi interpretativi assumono ancora maggiore spessore se si va a valutare la natura dell'elemento psicologico del reato. Dottrina e giurisprudenza concordemente ritengono si tratti di dolo generico e tuttavia l'agente dovrà avere la consapevolezza della idoneità destabilizzante della sua condotta. Non solo: il dolo dovrà abbracciare i singoli segmenti della condotta (molestie, minacce, violenze, ecc.). Il che non vuol dire che esso si risolva nella premeditazione, ma che certamente dovrà avere, per così dire, carattere unitario e una intrinseca finalizzazione. È un dolo generico, dunque, piuttosto *sui generis*.

Ma è l'evento la "componente" che, a nostro parere, crea i maggiori problemi all'interprete. Esso consiste, come chiarito dalla lettera della legge, in un

(4) Cass. Sez. 5, sent. n. 45453 del 2015, ric. M., RV 265506.

perdurante stato di ansia o di paura, in un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona legata al destinatario dello *stalking* da una relazione affettiva o, ancora, nella "alterazione" dalle abitudini di vita della vittima. È ovvio, come si diceva, che possono anche verificarsi più eventi tra quelli appena elencati.

Ovviamente l'evento deve essere conseguenza della condotta dell'agente, ma, stranamente, il legislatore si esprime utilizzando non il gerundio ("cagionando"), ma un sintagma ("in modo da cagionare") che, preso alla lettera, potrebbe stare a significare che l'evento non debba necessariamente verificarsi, ma potrebbe verificarsi. E dunque non un reato di evento, ma un reato di pericolo. E tuttavia, come anticipato, non si dubita che si tratti di reato di evento, che potrebbe anche consistere in un danno materiale (la distruzione, il deterioramento di cose) purché esso, a sua volta, cagioni quel turbamento psicoemotivo che, appunto, costituisce il vero e proprio evento. A ben vedere, d'altra parte, anche il cambiamento delle abitudini di vita deve essere conseguenza del turbamento indotto dall'azione del persecutore. E dunque tutto si "regge", appunto, sullo squilibrio psicoemotivo della vittima (beninteso, cagionato dall'aggressore). Come si è visto, però, tra le conseguenze dell'azione dello *stalker* c'è la causazione di un "fondato timore". Ebbene l'insorgere di un timore è certamente un fatto dannoso, ma il timore stesso altro non è che la preoccupata previsione di un (concreto) danno, dunque la prefigurazione di una situazione di pericolo: è la percezione di un pericolo. Vale a dire: il danno consiste nel percepire un pericolo! Insomma siamo in presenza di sintomi psichici, determinati dalla altrui condotta aggressiva e/o minacciosa. In altre parole: c'è un evento che si verifica nella psiche della vittima (e che in ipotesi la determina a mutare abitudini di vita) e che, in quanto tale, va accertato.

La differenza tra la fattispecie *ex art. 612-bis c.p.* e quella *ex art. 612* del medesimo codice, non potrebbe essere più evidente. E questo si dice perché la minaccia, per la dottrina dominante (Mantovani, Viaro, Antolisei, contra Mezzetti) e per la prevalente (e costante) giurisprudenza⁽⁵⁾, è reato di pura condotta e di pericolo; per la sua sussistenza, non è necessario che la persona offesa sia rimasta effettivamente intimidita; basta che, in base a un criterio socialmente accettato, la condotta dell'agente sia ritenuta in grado di intimidire il cosiddetto "uomo medio".

Insomma, il reato sussiste anche se il turbamento psichico del destinatario della minaccia non si verifica.

(5) Si va da Cass. Sez. Quarta, sent. n. 8264 del 1985, ric. Giannini, RV 170482 a cass. Sez. Prima, sent. n. 44128 del 2016, ric. Nino, RV 268289.

Discorso completamente diverso, come si è visto, vale per gli atti persecutori, per la cui perfezione bisogna che la sfera psichica della vittima sia stata effettivamente alterata. È insomma un reato... “sentimentale”, connotato da un “evento sintomatico” (sic!), un reato modellato - ci sembra poter dire - sulla figura di una vittima dal carattere (se non necessariamente di sesso) “femminile”, secondo una stereotipa immagine di donna “d’altri tempi”, una donna che non partecipa ai caratteri della modernità.

Ma non è tanto questo “strabismo anacronistico” ciò che preoccupa l’interprete, quanto l’introduzione di una componente di valutazione squisitamente soggettiva, tutta in capo alla (potenziale) vittima, che potrà essere più o meno “resistente” e reattiva alla condotta persecutoria dell’agente; essa potrà, vale a dire, avere differenti soglie di sensibilità emotiva; di talché il verificarsi dell’evento dipenderà, in gran parte, dal carattere, dal vissuto, dall’educazione del destinatario della condotta stessa, quando non addirittura dalla contingente situazione (più o meno stressante) che essa sta vivendo in quel determinato momento, magari anche per cause indipendenti dalla condotta dello *stalker*. Tutto ciò con evidente compromissione dei principi di tassatività e determinatezza che devono governare la fattispecie penale, con concreto pericolo di enfattizzazione del disagio specifico e conseguente tentazione di strumentalizzarlo.

Sul piano probatorio, poi, le fonti finiscono per identificarsi, da un lato, con le dichiarazioni e il comportamento (contestuale e successivo) della vittima, dall’altro (e ancor più), con la valutazione della condotta dell’agente e della astratta idoneità della stessa, nonché con l’apprezzamento della sua concreta (e “storica”) rilevanza. Ma, in tal modo, si finisce per concentrare l’attenzione dell’interprete, appunto, sulla condotta, mentre l’evento ne rappresenta un imbarazzante *pendant*.

E allora perché non pensare a riscrivere la norma, trasformando la fattispecie dell’art. 612-*bis* c.p. in reato di pura condotta e di pericolo, ancorato a precisi e seri dati materiali? Il turbamento psichico della vittima, il cambio di abitudini di vita ecc. potrebbero essere presi in considerazione come circostanze aggravanti.

La modifica suggerita renderebbe più certa e celere la repressione di queste condotte odiose e, allo stesso tempo, arginerebbe abusi e strumentalizzazioni da parte di pretese persone offese, fenomeno che, a nostro parere e secondo una esperienza maturata “sul campo”, crediamo, sia in lento, ma costante aumento.

Si eviterebbero in tal modo incertezze interpretative, difformità delle decisioni e, infine, l’affannosa ricerca di nesso causale tra condotta dell’agente e sue

conseguenze sulla (sfera psicologica della) vittima; ricerca spesso destinata al fallimento; il che “costringe” il giudice ad arroccarsi - maldestramente - dietro una valutazione di idoneità in astratto *ed ex ante* della condotta dell’agente, cui collegare una mera presunzione di (conseguente) turbamento psichico. In sintesi: “se A ha agito con questa modalità, la sfera psichica di B non può che aver reagito secondo quanto previsto dall’art. 612-*bis* c.p.”.

Insomma dopo il famigerato criterio decisorio del “non poteva non sapere”, riferito all’imputato, si rischia di introdurre un altrettanto pericoloso “non poteva non soffrire”, riferito alla vittima. E questa è una applicazione gravemente scorretta della norma.





Professore
Giorgio SPANGHER
Già Ordinario di Procedura Penale

DOTTRINA

Inammissibile il rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo

Abstract

Le questioni connesse ai rapporti tra il giudizio abbreviato ed i reati puniti con la pena dell'ergastolo, indotte - emotivamente - da alcune decisioni in tema di omicidio aggravato erano già dalla scorsa legislazione nel "mirino" del legislatore. Il dato si poneva in relazione al fatto che la premialità del rito per questi reati, le cui sanzioni erano già ridimensionate dal meccanismo delle circostanze, poteva ricondurre le condanne nella fascia delle situazioni non preclusive delle pene alternative previste dal regime penitenziario. Con la definitiva approvazione della legge n. 33 del 2019, si è infatti affermato, con il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 438 c.p.p., che non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo. Ormai nel rito abbreviato è esclusa la possibilità di applicare l'ergastolo, in via definitiva o, in sua sostituzione, con i trenta anni.

Issues about links between shortened judgement and crimes with a mandatory life sentence have been in legislator's wheelhouse since last mandate, influenced by some convictions on capital murder. The fact was that the advantages of this brief trial, added to extenuating circumstances, led to the application of alternative penalties provided by penitentiary law. Since final law no. 33/2019, it's been confirmed, in the new co. 1-bis of article 438 c.p.p., the impossibility to ask for shortened judgement when there are crimes punished with mandatory life sentence. On the other side, you can't convict with a mandatory life sentence or with a thirty-year long sentence in shortened judgement.

Innescato da alcune vicende giudiziarie si è da tempo riaperto il confronto di opinioni sul ruolo della pena, nella contrapposizione tra una visione rieducativa della stessa ed una più dichiaratamente retributiva.

Sullo sfondo della insicurezza determinato dalla globalizzazione, il dibattito ha finito per coinvolgere inevitabilmente tematiche diverse:

- determinazione di nuove fattispecie incriminatrici;
- inasprimento delle pene, regole procedurali;
- regime penitenziario.

Del resto, la presenza di “fenomeni” criminali non consente risposte episodiche, nella misura in cui la metabolizzazione di un singolo episodio delittuoso, non è possibile a fronte d’una sua reiterazione che proprio per questo fatto ne amplifica e ne moltiplica le implicazioni.

In questo contesto si inserisce la legge n. 33 del 2019 che esclude l’accesso al rito abbreviato per i reati puniti con l’ergastolo.

Il riferimento all’omicidio aggravato non è casuale ove si consideri in materia la previsione di cui al comma 3 dell’art. 90 c.p.p. ove si stabilisce che in caso di morte della vittima del reato, i diritti della persona offesa siano esercitati - a sua tutela - dai prossimi congiunti e da persona legata da relazione affettiva o stabilmente convivente, che assumeranno su di sé anche la posizione di danneggiati dal reato, con ricadute significative sul loro atteggiamento processuale. La posizione a “tutela” dell’offeso, vittima di omicidio, finisce per investire questi soggetti di una funzione di “supplenza” sotto vari profili, non escluso quello sanzionatorio. Il comma 1-*bis* dell’art. 438 c.p.p. inserito dalla riforma prevede, pertanto, che “non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell’ergastolo”.

Si raccorda a questo dato anche l’abrogazione del secondo e del terzo periodo del comma 2 dell’art. 442 c.p.p. ove si prevedeva che alla pena dell’ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta; e alla pena dell’ergastolo con isolamento diurno, nel caso di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell’ergastolo. Invero, proprio la premialità del rito abbreviato per i reati puniti con l’ergastolo consente al condannato di collocare la pena nelle soglie che consentono l’accesso ai benefici penitenziari.

La considerazione che nello sviluppo del procedimento l’ipotesi accusatoria formulata dal pubblico ministero con la richiesta di rinvio a giudizio possa modificarsi rendendo possibile l’accesso al rito abbreviato ha suggerito al legislatore che la difesa debba, a tal fine, formulare una richiesta, ancorché inammissibile ovvero da rigettare, nel corso dell’udienza preliminare. La stessa richiesta, se formulata nel corso dell’udienza preliminare, potrà essere reiterata entro i limiti di cui agli artt. 421 e 422 c.p.p. Ovviamente questa richiesta - inammissibile - non finalizzata a ottenere dal giudice la verifica delle condizioni di ammissibilità del rito, non determinerà l’operatività di quanto previsto dall’art. 438, comma 4, secondo periodo, c.p.p., in tema di produzione di indagini difensive, e dall’art. 438, comma 6-*bis*, c.p.p., in tema di sanatoria delle indicate patologie processuali.

Il legislatore non esclude che la formulazione dell’imputazione subisca variazioni lungo il corso del procedimento, così da incidere sull’originaria inammissibilità ovvero sull’iniziale possibilità di disporre il giudizio abbreviato.

Si prevede, così, che qualora all'esito dell'udienza preliminare la qualificazione giuridica del fatto consenta il rito abbreviato, il giudice con il decreto che dispone il giudizio debba informare l'imputato che entro quindici giorni potrà chiedere il rito speciale. Sul punto l'art. 4 della legge n. 33 del 2019 al secondo periodo dell'introdotta comma 2-*bis* dell'art. 429 c.p.p. prevede che si "applichi-
no le disposizioni dell'art. 458 c.p.p."

Invero, il richiamo all'art. 458 c.p.p. appare del tutto inadeguato alla situazione de qua. Pienamente in linea con la mancanza di un'udienza preliminare, non appare coerente e lineare nella situazione nella quale un'udienza preliminare si sia non solo svolta, ma un'udienza all'esito della quale il giudice si è pronunciato nel senso dell'opportunità del dibattimento.

Al riguardo, infatti, si prospettano numerosi interrogativi.

In primo luogo, appare necessario interrogarsi su quale debba essere il giudice del relativo procedimento.

Invero, il giudice dell'udienza preliminare si è già pronunciato nel merito - ancorché in una dimensione processuale - della vicenda giudiziaria.

L'art. 34 c.p.p. dispone che il giudice che ha disposto il rinvio a giudizio non possa partecipare "al giudizio". Il riferimento è sicuramente connesso alla fase dibattimentale. Il dato, tuttavia, riflette il percorso "ordinario". Nel caso di specie si prospetta una situazione inedita. È vero che il giudice dell'udienza preliminare si prospetterebbe sempre come giudice di quel segmento processuale, costitutivo dell'udienza preliminare. È altresì vero che il giudice sarebbe investito dalla richiesta dell'imputato che, tuttavia, non richiedendo il rito contratto è consapevole del possibile esito processuale, potendo optare per il giudizio dibattimentale. Tuttavia, in questo caso non usufruirebbe dello sconto di pena. Non sarebbe, del resto, recuperabile - stante l'espressa previsione del novellato art. 429 c.p.p. - quanto previsto per la modifica dell'imputazione a seguito del dibattimento (art. 438, comma 6, c.p.p.).

Peraltro, anche la sostituzione del giudice non andrebbe esente da inconvenienti: *quid iuris* nel caso in cui il nuovo giudice si orientasse diversamente in punto di qualificazione giuridica. Non si potrebbe, del resto, ritenere che l'unica attività che il giudice investito della richiesta debba limitarsi a quantificare la pena nei termini di cui all'art. 442 c.p.p.

Invero, dovrebbe ritenersi che l'imputato sia rimesso nelle condizioni di richiedere il rito nelle sue articolazioni - quella cosiddetta secca e quella condizionata - nonché di produrre quelle investigazioni difensive (eventualmente) non prodotte e di sviluppare le argomentazioni nel merito che aveva ritenuto di produrre in dibattimento.

Il citato art. 458 c.p.p. prospetta anche ulteriori interrogativi. Si prevede, infatti, che l'imputato possa eccepire l'incompetenza per territorio, a differenza di quanto - ordinariamente - previsto dall'art. 438, comma 6-*bis*, c.p.p., richiamato, come si dirà, sotto gli altri profili.

Invero, l'eccezione di incompetenza per territorio, ove non sia stata eccepita nel corso dell'udienza preliminare, deve ritenersi che la parte sia decaduta dal diritto di proporla. La previsione si giustifica, infatti, nel giudizio abbreviato trasformato dal rito immediato, stante la mancanza dell'udienza preliminare.

Troverà operatività, come detto, quanto previsto dal residuo contenuto dell'art. 438, comma 6-*bis*, c.p.p., salvo che la parte non abbia già formulato le relative eccezioni nel corso dell'udienza preliminare. Come anticipato, la difesa potrà produrre con la richiesta del rito le eventuali indagini difensive non prodotte in precedenza. In questo caso opererà la previsione di cui all'art. 438, comma 4, c.p.p., a mente della quale, il pubblico ministero potrà chiedere termine per acquisire le indagini ritenute necessarie a verificare il materiale difensivo introdotto.

La previsione non opererà, naturalmente, per quelle prodotte in precedenza nel corso dell'udienza preliminare in ordine alle quali il p.m. avrà potuto regolarsi nei termini ritenuti opportuni e per i quali non opera la norma speciale.

Qualora, invece, richiesto e disposto il rito abbreviato il fatto dovesse essere contestato nei termini escludenti il rito, il giudice revocherà il provvedimento e procederà alla prosecuzione dell'udienza preliminare, ovvero disporrà che si proceda con l'udienza preliminare. Dovrebbe ritenersi che in questo caso le eventuali indagini difensive depositate e quelle svolte dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 438, comma 4, c.p.p. conservino validità. Dovrebbe, invece, ritenersi che la revoca dell'ordinanza con cui è stato disposto il rito faccia venir meno la sanatoria delle invalidità di cui allo stesso art. 438, comma 6-*bis*, c.p.p.

Sarebbe contraddittorio, infatti, che effetti speciali della domanda del rito conservino efficacia quando la condizione che li sorregge è venuta meno.

Qualora il giudice del dibattimento riconosca che il fatto come da lui qualificato avrebbe consentito il giudizio abbreviato, applicherà con la sentenza la riduzione della pena nei limiti previsti dall'art. 442, comma 2, c.p.p.

Non è chiaro se a questo fine è sufficiente la richiesta - inammissibile - formulata nell'udienza preliminare, ovvero se sia necessario ripetere la richiesta all'inizio del dibattimento ovvero se la richiesta del rito possa essere formulata per la prima volta nel momento di apertura del giudizio.

Va sottolineato come manchi ogni riferimento agli sviluppi conseguenti alla mancanza dell'udienza preliminare. Il riferimento va al giudizio direttissimo e al giudizio immediato.

È possibile che il legislatore abbia ritenuto che le previsioni di cui agli artt. 452 e 458 c.p.p. fossero idonee a soddisfare le esigenze connesse all'inammissibilità del giudizio abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo.

L'indicazione è vera solo in parte.

Invero, con riferimento al rito direttissimo il legislatore prevede che, se l'imputato chiede il giudizio abbreviato, il giudice, prima che sia aperto il dibattimento, dispone con ordinanza la prosecuzione del giudizio con il rito abbreviato. L'incardinamento nel dibattimento si giustifica in considerazione che è mancata una fase di indagini governata dalla presenza del giudice delle indagini preliminari.

Cercando di trovare una adeguata soluzione sistematica si dovrà ritenere che, al fine di avvalersi all'esito dell'udienza dibattimentale del beneficio premiabile in punto di pena, la difesa dovrà presentare al giudice del dibattimento la richiesta - inammissibile - di giudizio abbreviato. Naturalmente, tutte le altre previsioni richiamate dalla norma non troveranno operatività. All'esito dell'udienza del rito direttissimo il giudice provvederà ai sensi dell'art. 438, comma 6-ter, c.p.p., introdotto con la riforma, nell'eventualità in cui il rito abbreviato non sia stato disposto ma ora la qualificazione del fatto l'avrebbe consentito.

Più complessa si prospetta la questione con riferimento al giudizio immediato. Ai sensi dell'art. 458 c.p.p. si prevede che l'imputato, a pena di decadenza, può chiedere il rito abbreviato depositando nella cancelleria del giudice per le indagini preliminari la richiesta, con la prova dell'avvenuta notifica al pubblico ministero, entro quindici giorni dalla notificazione del decreto di giudizio immediato.

La previsione sconta il fatto che il legislatore ha previsto il fatto che il rito contratto si celebri sempre nell'udienza preliminare. In tal senso si giustifica la richiesta al giudice per le indagini preliminari. Nella situazione affrontata dalla legge in esame, dovrebbe pertanto ritenersi che l'imputato entro il termine fissato dall'art. 458, comma 1, c.p.p., debba formulare la richiesta - inammissibile - di giudizio abbreviato, costituendo questa condizione necessaria per poter usufruire dello sconto di pena (*ex* art. 438, comma 6-ter, c.p.p., introdotto dalla legge in esame) all'esito del dibattimento che riconosca un reato non punito con l'ergastolo. Sarebbe stato meno confliggente con la razionalità prevedere che la difesa produca in limine al dibattimento la richiesta (inammissibile) di rito abbreviato.

Il riconoscimento della premialità della pena dovrebbe valere anche per il giudizio d'appello e in cassazione *ex* art. 620, lett. 1, c.p.p., senza necessità che sia riproposta la domanda del rito abbreviato. Dovrebbe riconoscersi che un eventuale accoglimento dell'appello del p.m. in punto di qualificazione del fatto, ostativa il rito, determinerà l'esclusione della premialità precedentemente riconosciuta.

Ci si dovrebbe interrogare se analoga conclusione possa operare per il giudizio di cassazione ovvero se sarà necessario procedere ad annullamento con rinvio. Nell'eventualità in cui il soggetto risulti imputato anche di un reato non punito con l'ergastolo, dovrebbe ammettersi che possa essere richiesto il rito contratto solo per questa ipotesi criminosa. Se in caso di trasformazione del rito le questioni in ordine alla durata della misura cautelare appaiono parzialmente superabili, in via interpretativa situazioni più articolate potrebbero prospettarsi con riferimento alla presenza della parte civile.

Con l'art. 441, comma 2, c.p.p., si prevede che la costituzione di parte civile dopo la conoscenza dell'ordinanza che dispone il rito equivale all'accettazione del rito. In altri termini, a fronte dell'ordinanza che dispone il rito la parte civile può operare una scelta precisa: accettare il rito ovvero avviare l'azione risarcitoria in sede civile. Parimenti, con il comma 4 della medesima disposizione si stabilisce che se la parte civile non accetta il rito abbreviato si applica l'art. 75, comma 3, c.p.p. Pertanto, a fronte della trasformazione del rito (*ex* art. 429, comma 2-*bis*, c.p.p., introdotto dall'art. 4 della legge n. 33 in commento), inizialmente inammissibile che l'ha visto costituirsi parte civile, il danneggiato dovrà decidere se rimanere nel rito o non accettarlo.

Quid iuris nel caso in cui la "trasformazione" avvenga a seguito del dibattimento *ex* art. 6-*bis* dell'art. 438 c.p.p. introdotto dall'art. 1, lett. c, della legge in esame? Invero, più che di trasformazione del rito pare trattarsi di previsione di *favor rei*, non senza ricadute sul problema della successiva disciplina delle impugnazioni. Nessun problema si prospetta in relazione al novellato comma 1-*bis* dell'art. 441-*bis* c.p.p.: la parte civile potrà liberamente orientarsi.

Le riflessioni appena svolte mettono in evidenza le criticità della riforma che senza alleggerire la fase dell'udienza preliminare appesantirà il lavoro delle Corti d'assise e delle Corti d'assise d'appello.

Sono già state segnalate le ricadute negative sulle collaborazioni di giustizia che potevano contare proprio sulla premialità del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo. Forse scelte più meditate sul regime sanzionatorio da innestare nel conservato rito unitamente a una diversa calibratura della premialità potevano evitare scelte asistematiche.

Considerate le notissime vicissitudini connesse alla sentenza CEDU Scoppola, con le implicazioni che ha comportato in sede esecutiva, in relazione alla successione di norme in punto di premialità delle condanne all'ergastolo, il legislatore, con l'art. 5 della legge n. 33 del 2019 stabilisce che le nuove disposizioni opereranno per i reati commessi successivamente all'entrata in vigore della legge.



Consigliere
Vito TENORE
Consigliere della Corte dei Conti

DOTTRINA

Uso consapevole dei *social media* da parte degli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia

Abstract

A manifestare il proprio pensiero non sono oggi solo giornalisti, scrittori, politici, conduttori televisivi, ma ormai qualsiasi cittadino che utilizzi strumenti *social* attraverso un *personal computer* o un semplice *smartphone*. L'articolo analizza dunque il tema del rapporto tra libertà di pensiero ed esternazioni attraverso i *social media*, tema diventato rilevante per tutti i cittadini, ma soprattutto per lavoratori privati e pubblici, ivi compresi appartenenti alle Forze Armate e di Polizia sempre più spesso protagonisti, soprattutto in contesti privati, di commenti infelici o di videomessaggi in via telematica. L'uso improprio di *mail*, *Twitter*, *Instagram*, *Facebook*, *Whatsapp* nell'inviare messaggi, foto, filmati, videomessaggi, può originare illeciti penali, civili e disciplinari, non essendo la libertà di pensiero incondizionata, incontrando limiti nell'onore e reputazione altrui, nel rispetto delle Istituzioni e del datore di lavoro, nei segreti di varia natura, nel buon costume. L'articolo affronta il problema dell'uso illecito o inopportuno dei *social media* alla luce dei pronunciamenti degli organi disciplinari e, soprattutto, della giurisprudenza intervenuta nel lavoro pubblico, in quello privato, nell'Ordine dei giornalisti e per alcune categorie professionali particolarmente esponenziali della legalità e dell'etica comportamentale: militari, poliziotti, magistrati.

Lo studio ricostruisce la libertà di pensiero nel sistema costituzionale e i suoi limiti fissati da una vasta giurisprudenza civile, penale, amministrativa e lavoristica, oltre che da norme settoriali, codici etici, regolamenti e circolari. Vengono analizzate poi tutte le varie casistiche riguardanti l'uso improprio degli strumenti *social* da parte di appartenenti a Forze Armate e di Polizia, auspicando una attenta attività formativa, nelle rispettive Scuole, tesa a rendere consapevoli gli uomini e le donne in divisa della pericolosità dello strumento telematico e a pungolare, anche in contesti privati, una compostezza nei modi e nei contenuti non solo nella vita reale, ma anche in quella virtuale del mondo *social*. L'alternativa, per molti auspicabile, è il sano tacere.

Nowadays not only journalists, writers, politicians, TV presenters express their thoughts. Indeed, anyone capable of using the unique tools provided by social networks, through a personal computer or a simple smartphone, has the wide world public opinion in his grasps.

The article therefore analyzes the relationship between freedom of thought and its externalizations through social media, a topic that has become relevant for all citizens, especially for private and public workers. In particular, members of Armed Forces and Police Agencies are increasingly involved the misuse of such communication technologies, posting unhappy comments or spreading improper messages.

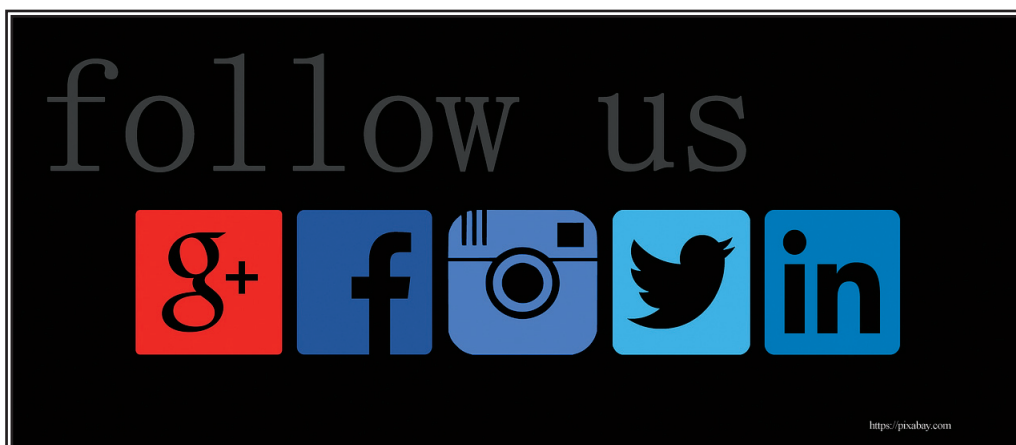
The incorrect use of email providers, Twitter, Instagram, Facebook and Whatsapp in sending messages, photos, videos, video messages, may led to criminal, civil and disciplinary offenses, not being the freedom of thought unconditional. Indeed, the mentioned freedom encounters limits in the honor and reputation of the others, in the respect of institutions and of employers, in secrets of various kinds and in good manners.

Thus, the article addresses the problem of the illicit or inappropriate use of social media in light of pronouncements of disciplinary bodies and, above all, of the jurisprudence which intervened in public work, in private sector, in the Order of journalists and, last but not least, for some particular occupational categories which rely the most on legality and behavioral ethics: military, policemen and magistrates.

The study, in conclusion, investigates the freedom of thought from a constitutional point of view and the limits set to it by a broad civil, criminal, administrative and working jurisprudence, as well as by sectoral rules, ethical codes, regulations and circulars.

To this end, various cases concerning the misuse of social tools by members of the Armed Forces and Police Agencies are then analyzed, aiming to enhance the training on such aspects in their schools, in order to make men and women in uniform aware of the dangerousness of telematic tools and to encourage, even in private contexts, the appropriate composure not only in real life, but also in the virtual one of the social world.

The alternative, for many desirable, is a healthy silence.



SOMMARIO: 1. I *social media* nell'attuale società: considerazioni preliminari. - 2. I limiti alla libertà di pensiero nella Costituzione. - 3. Libertà di pensiero ed esternazioni disciplinarmente rilevanti di dipendenti pubblici privatizzati. - 4 Libertà di pensiero ed esternazioni disciplinarmente rilevanti di dipendenti pubblici non privatizzati (militari e Forze di Polizia). Casistica vagliata dagli organi disciplinari e dalla Magistratura. - 5. Le esternazioni telematiche dei magistrati e i risvolti disciplinari. - 6. Libertà di pensiero ed esternazioni disciplinarmente rilevanti di dipendenti privati. - 7. Conclusioni e riflessi giuridici ulteriori delle "frequentazioni" telematiche.

1. I *social media* nell'attuale società: considerazioni preliminari

Recenti dolorose vicende di cronaca che hanno riguardato l'Arma, colpita dalla tragica scomparsa del Vice Brigadiere Mario Cerciello Rega nell'esercizio delle proprie funzioni di repressione della criminalità, hanno riproposto, seppur in via assolutamente secondaria e quasi incidentale, l'ormai diffuso problema dell'uso non sempre consapevole degli strumenti *social*, quale è una *chat Whatsapp* nella quale è stata diffusa l'immagine del giovane accusato di omicidio (in concorso) del militare, Christian Gabriel Natale Hjort, bendato e ammanettato.

A prescindere dalla eventuale valenza penale o disciplinare dei fatti fotografati e della stessa emotiva realizzazione e divulgazione telematica di una immagine alquanto "atipica", l'episodio, pur nella sua marginalità nella ben più grave vicenda della morte di un giovane militare, merita di essere ricordato anche per l'utilizzo, sicuramente inopportuno, del mezzo fotografico e poi telematico (fusi nelle ormai unitarie funzioni di un ordinario *smartphone*) e, dunque, per una riflessione pacata e oggettiva, sulle forzature che sovente si riscontrano nell'uso dei tanti strumenti mediatici presenti e che si prestano ad usi distorti, infelici o, talvolta, illegali, nell'invio di messaggi, audio messaggi, videomessaggi o, per l'appunto, di mere fotografie non ordinarie.

Scopo di questo studio, in sintonia con sagge iniziative formative sul tema promosse dai vertici delle Forze Armate e di Polizia⁽¹⁾, è quello di offrire spunti di riflessione sull'uso consapevole di tali strumenti *social*, per prevenire azioni infelici che obbligano i vertici delle Forze Armate e di Polizia, oltre che la Magistratura penale (nei casi più gravi), a doverosi interventi sanzionatori, che rendono ancor più sofferte talune vicende istituzionali, già di per sé dolorose.

(1) Il riferimento è alla presentazione, il 15 giugno 2017, presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia, alla presenza dei vertici delle Forze Armate e della Polizia di Stato, del progetto dal titolo "L'uso consapevole dei social network" da parte degli appartenenti alle Forze di Polizia e alle Forze Armate, in cui è stato proiettato il video "Siamo quello che postiamo", contenente, accanto a video relativi ad eventi realmente verificatisi, anche le simulazioni di pubblicazioni e interventi ritenuti inopportuni sui *social network* in cui gli appartenenti ai delicati Corpi dello Stato possono incorrere.

Sarebbe dunque opportuno che nel percorso formativo di ufficiali e sottufficiali dell'Arma presso le proprie prestigiose Scuole, come per tutti i pubblici dipendenti presso la SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione)⁽²⁾, venisse introdotta una giornata dedicata all'uso consapevole dei *social media*, in quanto le nuove generazioni, nate telematiche, sovente ritengono che il dialogare tramite strumenti *social* sia una ordinaria e fisiologica attività comunicativa equipollente al parlare "a quattrocchi", dimenticando i pericoli e le insidie di esternazioni che lasciano segni indelebili e durevoli nel tempo e nello spazio virtuale.

Per un compiuto ragionamento sul tema, giova premettere che tra i più rilevanti riflessi dell'epoca telematica che stiamo vivendo va annoverata la assoluta e generalizzata libertà di pensiero, manifestabile attraverso *social media* che si affiancano, e quasi assorbono, i tradizionali strumenti di comunicazione cartacei, radiofonici e televisivi, aperti parimenti a tutti dopo il proliferare di radio e tv "libere".

Con il termine *social media* si indicano tecnologie e pratiche in rete che le persone adottano per condividere contenuti testuali, immagini, audio e video; con essi cambia radicalmente il modello di comunicazione tipico dei *media* tradizionali (radio, stampa, televisione): il messaggio non è più del tipo "da uno a molti", ma le fonti "emittenti" diventano aperte a tutti e interagiscono in tempo reale tra di loro. Con i *social media* cambia dunque il modello lavorativo e comunicativo, che potrebbe portare ad una asserita democratizzazione dell'informazione, trasformando le persone da "mere" fruitrici di contenuti, ad editori esse stesse.

Come è stato molto efficacemente rimarcato⁽³⁾, "la normalità, direi anzi la familiarità, con cui queste forme di comunicazione e di socializzazione entrano nel quotidiano, spesso fanno tuttavia il paio con un loro uso scriteriato o inopportuno o, quantomeno, privo di buon senso e razionalità. Alcuni fattori ricorrenti nelle dinamiche di utilizzo e approccio dei *social* concorrono a tale cortocircuito mentale:

- la ricerca dell'approvazione sociale (virtuale) a qualunque costo, del piacere e riscuotere consensi, con relativa perdita del senso critico e della dimensione reale dell'esistenza;
- altrettanti effetti sono dati dall'assoluta eterogeneità dei contenuti e delle opinioni: si può credere di poter dire di tutto e discettare di tutto, rapportarsi

(2) Va segnalato che la SNA da diversi anni, su impulso dello scrivente, organizza numerosi corsi su Etica e disciplina, vagliando anche diverse casistiche di procedimenti disciplinari nati per uso non accorto di strumenti telematici. Cfr. http://paf.sna.gov.it/scheda_corso.html?cid=1834.

(3) A. ASNAGHI, *Il licenziamento ai tempi di Facebook: rilevanza disciplinare dell'uso dei social network*, in www.eclavoro.it, 26 settembre 2018.

con tutti, annullare distanze (sociali e culturali) che invece realmente esistono e ingannarsi sulle reali capacità personali di comprensione e di dibattito;

- la forma di immediatezza e velocità delle risposte e delle azioni, che da un lato determinano un uso dell'intelletto inversamente proporzionale alla rapidità delle stesse e, dall'altro, richiedono talvolta un bisogno di superconnessione quasi in tempo reale (d'altronde, se si arriva a confondere quella con la vita vera, il tempo in cui si è disconnessi è parificato a un non-vivere)".

Questi ultimi strumenti *social*, pur agevolando l'agire quotidiano privato e pubblico⁽⁴⁾ e pur consentendo una più ampia libertà di manifestare le proprie idee, in molti casi trasmodano in mezzi di dilagante diffusione di affermazioni diffamatorie, calunniatorie o quanto meno denigratorie (a cui sono equiparabili anche immagini o filmati offensivi o fonti di dileggio o di discredito per lo stesso divulgatore, oltre che di terzi) e affiancano, sul piano (dis)informativo, alcune testate telematiche e cartacee dove il vero e il falso si confondono, gli onesti e i parassiti vengono sovrapposti o affiancati, anche attraverso meri suggestivi "catenacci", o accostamenti fotografici o di notizie ben diverse (e solo apparentemente simili), o tramite differimenti temporali nella pubblicazione di datate notizie, o con omissioni di dettagli o, viceversa, con arricchimento gratuito della notizia con circostanze e aggettivi ulteriori, non essenziali, maliziosamente evocativi e/o non veri.

Occorre prendere dunque atto che, accanto ai tradizionali comunicatori, storicamente rappresentati da politici, giornalisti, studiosi e scrittori, operano nel firmamento mediatico milioni di esternatori tramite *social network* (*chat, blog, Twitter, mail, sms, ecc.*): come ben disse Umberto Eco nel 2015, "I *social media* hanno dato diritto di parola a legioni di imbecilli che prima parlavano solo al bar dopo un bicchiere di vino, senza danneggiare la collettività. Venivano subito messi a tacere, mentre ora hanno lo stesso diritto di parola di un Premio Nobel. È l'invasione degli imbecilli".

Va inoltre rimarcato che chi scrive su *chat Whatsapp*, su una *mailing list* o su diverse piattaforme dedicate alla socializzazione deve considerare come conseguenza altamente probabile che il suo messaggio possa avere una diffusione

(4) I *social media* sono innegabilmente importanti strumenti di lavoro e di socializzazione tra individui oltre che strumenti di efficacia, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione, come ben delineato nel *Vademecum "Pubblica Amministrazione e social media"*, realizzato da Formez PA nell'ambito delle attività finalizzate alla elaborazione delle Linee guida per i siti *web* delle Pubbliche Amministrazioni, previste dalla direttiva n. 8 del 26 novembre 2009 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione. Sul tema, L. SCARCELLA, *I social network e la Pubblica Amministrazione: un rapporto difficile*, in www.ninja-marketing.it, 18 aprile 2017; F. DI COSTANZO, *Facebook, Twitter e Instagram: rivoluzione social per la burocrazia*, in www.corrierecomunicazioni.it, 5 maggio 2017.

ulteriore (ad esempio su giornali o su *internet*, come la vicenda che occasiona queste note dimostra) e non possa essere considerato, secondo un indirizzo giurisprudenziale prevalente⁽⁵⁾ ma non univoco⁽⁶⁾, alla stregua di corrispondenza

- (5) Sul tema, l'accurato studio di C. E. GUARNACCIA, *La prima giurisprudenza sul rapporto tra pubblico impiego e social media*, in *INFORMATICA E DIR.*, 2017, fasc. 1-2, 367. Anche Cass., 27 aprile 2018, n. 10280 (in *GIUR. IT.*, 2018, 1956, con nota di P. TOSI, E. PUCETTI, *Post denigratorio su Facebook, la leggerezza che per pubblicità diventa giusta causa*) riconosce che l'uso della rete e dei *social media* abbia la "potenziale capacità di raggiungere un numero indeterminato di persone, posto che il rapporto interpersonale, proprio per il mezzo utilizzato, assume un profilo allargato [...] ai fini di una costante socializzazione", mezzo pertanto idoneo "a determinare la circolazione del commento tra un gruppo di persone, comunque, apprezzabile per composizione numerica", integrando pertanto - qualora siano identificabili, anche per *relationem*, i soggetti destinatari del commento - ad integrare il reato di diffamazione. La sentenza, quindi, considera per acquisita la riflessione già posta in essere in maniera sostanzialmente univoca dalla giurisprudenza penale, che ritiene che le offese in rete integrino non solo il reato di diffamazione *ex art.* 595 c.p. (più grave di quello di ingiuria, art. 594 c.p., in quanto attuato "comunicando con più persone"), ma anche l'aggravante di cui al comma 3 del medesimo articolo (offesa "a mezzo stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità"): in tal senso la rete è in maniera costitutiva un veicolo di diffusione potenzialmente illimitato per sua stessa natura, in quanto volto ad amplificare la comunicazione e l'interscambio sociale ben al di là dei possibili soggetti eventualmente ammessi nella cerchia di amici e conoscenti autorizzati ad accedere ai contenuti di un determinato utente. Anche per la Corte d'appello di Torino (sent. 17 maggio 2017, n. 599, confermata da Cass., Sez. lav., ord. 12 novembre 2018, n. 28878) i *social* sono da considerarsi luoghi pubblici e non serve privatizzare il profilo, rendendolo visibile soltanto a una cerchia ristretta di utenti, per renderne riservati i contenuti. In sostanza, quanto viene pubblicato *online*, se rilevante per il giudizio, può essere valutato dal giudice, a meno che non sia stato acquisito in maniera illecita, ad esempio forzando le *password* di accesso. Non vi sarebbe pertanto differenza fra profilo pubblico e privato, perché anche un profilo privato ben può essere rilanciato e diffuso da ciascuno dei contatti dell'utente, rendendo potenzialmente illimitato il numero dei destinatari dei messaggi pubblicati. Anche la giurisprudenza di merito ritiene irrilevante la natura aperta o meno della pagina: Trib. Ascoli Piceno, 19 novembre 2013, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2015, II, 75, con nota di F. IAQUINTA, O. INGRAO, *Il datore di lavoro e l'inganno di Facebook*; App. Torino, 15 maggio 2014, in *GUIDA ALL'LAV.*, 2015, fasc. 13, 45; Trib. Milano, 1° agosto 2014, in *LAVORO GIUR.*, 2015, 287, con nota di P. SALAZAR, *Facebook e rapporto di lavoro: quale confine per l'obbligo di fedeltà*; Trib. Ivrea, 28 gennaio 2015, *ibidem*, 837, con nota di P. SALAZAR, *Facebook e licenziamento per giusta causa: quando si travalicano i limiti del privato influendo sul rapporto di lavoro*; Trib. Bergamo, 24 dicembre 2015, *ivi*, 2016, 474, con nota di L. A. COSATTINI, *I comportamenti extralavorativi al tempo dei social media: "postare" foto costa caro*; Trib. Avellino, 17 febbraio 2016; Tar Lombardia, Milano, Sez. Terza, 3 marzo 2016, n. 246, *ivi*, 2017, 381, con nota di M. COTTONE, *Social network: limiti alla libertà d'espressione e riflessi sul rapporto di lavoro (il "like")*; Trib. Bergamo, 14 settembre 2016, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2017, 493, con nota di V. CUSUMANO, *Rilevanza disciplinare dei comportamenti extralavorativi e diffusione di immagini a mezzo social network*; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, Sez. Prima, 12 dicembre 2016, n. 562, in www.quotidianogiuridico.it, 2017; App. Potenza, 14 marzo 2017; Trib. Milano, 29 novembre 2017), pronunce tutte relative a *post* e/o foto pubblicati su bacheche *Facebook* personali o di gruppo. Per altri *social*, cfr. Trib. Busto Arsizio, 20 febbraio 2018, relativa ad un commento postato su *Twitter*.
- (6) Di diversa impostazione rispetto alla prevalente giurisprudenza citata nella precedente nota è infatti la recente (e allo stato isolata) sentenza Cass., Sez. lav., 10 settembre 2018, n. 21965 (in *GIUR. IT.*, 2019, 139, con nota di P. TOSI, E. PUCETTI, *Chat Facebook: la riservatezza legittima la denigrazione del datore di lavoro?*) secondo la quale una *chat* su *Facebook* composta unicamente da iscritti a una specifica sigla sindacale deve considerarsi alla stregua di un luogo digitale di dibattito e scambio di opinioni chiuso all'esterno e utilizzabile solo dai membri ammessi; pertanto le conversazioni *ivi* tenute costituiscono esercizio del diritto costituzionalmente protetto



privata, salvo valutare in concreto se le modalità di accesso ad alcune informazioni o foto non siano state dall'interessato, con idonee modalità di protezione (*password*, previo proprio consenso, ecc.), riservate solo a singoli⁽⁷⁾.

Quest'ultimo distinguo tra strumenti aperti o chiusi dovrebbe essere più accuratamente ponderato dalla magistratura ordinaria e amministrativa in futuro, anche se è innegabile, a nostro avviso, sul piano disciplinare, che la diffusione del messaggio ad un numero determinato o illimitato di persone rilevi solo per valutare la gravità della condotta in punto di proporzionalità punitiva o la più o meno vasta potenzialità lesiva dell'immagine aziendale (parimenti per una valutazione di proporzionalità punitiva), ma non certo per affermare la liceità *tout court* di un comportamento comunque offensivo o denigratorio: la riservatezza della comunicazione non esclude infatti né, tanto meno, legittima la diffamazione, che ha sempre risvolti disciplinari evidenti⁽⁸⁾.

alla libertà e segretezza di corrispondenza (art. 15 Cost.), la quale ricomprende "ogni forma di comunicazione, incluso lo scambio di opinioni e discussioni tramite i mezzi informatici resi disponibili dallo sviluppo della tecnologia". La sentenza potrebbe costituire un pericoloso arretramento rispetto al rigore sinora manifestato dalla giurisprudenza di legittimità e di merito che ha affermato la potenziale rilevanza disciplinare di esternazioni, offensive nei confronti del datore di lavoro o comunque lesive dell'immagine aziendale, effettuate dai lavoratori sui *social network*, ritenendo irrilevante la diffusione del messaggio ad un numero determinato o limitato di persone.

- (7) Tale basilare distinguo tra pagine aperte a tutti e pagine aperte solo previo consenso dell'interessato è rimarcata da C. E. GUARNACCIA, op. cit., che richiama l'eloquente caso vagliato da Cons. Stato, Sez. Terza, 21 febbraio 2014, n. 848 (in *FORO IT.*, 2014, III, 501), analizzato nella successiva nota 33, ove proprio la natura non aperta della pagina che immortalava un poliziotto in atteggiamenti e abiti sconvenienti ha giustificato l'annullamento della sanzione.
- (8) Come noto, sul *social Facebook* possono essere creati dagli iscritti diversi tipi di gruppo:

Appare dunque ormai indispensabile adottare un vero e proprio sistema generale di *governance* per le esternazioni tramite *social media*, pur essendoci delle condotte che vengono riconosciute come corrette nell'ambito del *web* e sono riunite sotto il termine di *netiquette*: una serie di regole che “dovrebbero” essere rispettate durante un'interazione con utenti di internet (*blog, forum, community*, semplici commenti).

Tali regole permettono una buona condotta degli utenti nel rispetto degli uni verso gli altri, ma si tratta di regole non riconosciute dalla legge, e quindi un utente è con maggior difficoltà soggetto a sanzioni (penali, civili o disciplinari) se il rispetto di esse viene a mancare.

In aggiunta a tale auspicio di una normazione generale, in ogni caso, come si vedrà nei successivi paragrafi, nei singoli “micro-ordinamenti” (ad esempio, impiego pubblico, ordini professionali, impiego privato) esistono già, ma andrebbero meglio codificate, delle regole interne comportamentali per un uso consapevole delle piattaforme *social*.

Lo stesso Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in un recente intervento tenuto il 5 aprile 2019 presso la Scuola superiore della magistratura di Scandicci, ha rimarcato la necessità di una maggior attenzione alla sobrietà nei comportamenti e nelle esternazioni mediatiche anche perché gli strumenti *social* sono “strumenti che, se non amministrati con prudenza e discrezione,

a) pubblici, b) chiusi e c) segreti - in relazione alle impostazioni di *privacy* fornite dalla piattaforma: a) il gruppo pubblico può essere visualizzato, conoscendone il nome, da chiunque e tutti gli iscritti a *Facebook* possono accedere ai contenuti pubblicati sulla relativa bacheca e, previa iscrizione, contribuire ai medesimi, b) il gruppo chiuso può essere visualizzato da chiunque ma l'accesso ai contenuti e la partecipazione ai medesimi sono riservati ai soli membri e l'iscrizione può avvenire su invito dell'amministratore o dei partecipanti nonché, previa richiesta dell'interessato, su autorizzazione dell'amministratore, c) il gruppo segreto può invece essere visualizzato dai soli aderenti e l'iscrizione può avvenire esclusivamente su invito dell'amministratore o dei partecipanti che sono gli unici ad accedere e contribuire ai contenuti. La pubblicità della comunicazione ovvero la destinazione ad un numero indeterminato di destinatari è valorizzata dalla giurisprudenza penale quale aggravante della diffamazione in caso di messaggi offensivi postati su *social network* come la bacheca *Facebook* (Cass. pen., Sez. Prima, 22 gennaio 2014, n. 16712, in *FORO IT.*, 2014, II, 410; 28 aprile 2015, n. 24431, ivi, 2015, II, 691; Sez. Quinta, 13 luglio 2015, n. 8328, in *RESP. CIV. E PREV.*, 2017, 186, con nota di C. CURRELLI, *La diffamazione su Facebook, tra diritto sostanziale e profili probatori*; 7 ottobre 2016, n. 2723, in www.quotidianogiuridico.it, 2017; 14 novembre 2016, n. 4873, in *FORO IT.*, 2017, Seconda, 251, con nota di F. Di CIOMMO, *Responsabilità dell'internet hosting provider, diffamazione a mezzo Facebook e principio di tassatività della norma penale: troppa polvere sotto il tappeto*; 3 maggio 2018, n. 40083. L'aggravante è stata peraltro riconosciuta a prescindere dalle opzioni di condivisione prescelte dal titolare del profilo, interpretazione che ha suscitato perplessità in dottrina, cfr. G. CORRIAS LUCENTE, *La diffamazione a mezzo Facebook*, in www.medialaws.eu, 25 febbraio 2013; D. PETRINI, *Diffamazione on line: offesa recata con “altro mezzo di pubblicità” o col mezzo della stampa?*, in *DIR. PEN. E PROC.*, 2017, 1485) o trasmessi via *e-mail* con modalità *forward* (Cass. pen., Sez. Quinta, 6 aprile 2011, n. 29221, in *REP. FORO IT.*, 2011, voce *Ingiuria e diffamazione*, n. 69).

possono vulnerare il riserbo che deve contraddistinguere l'azione dei magistrati e offuscare la credibilità e il prestigio della funzione giudiziaria” e inoltre gli strumenti mediatici non devono incidere sulle decisioni, in quanto “la magistratura, tra l'altro, non deve mai farsi suggestionare dalla pressione che può derivare dal clamore mediatico alimentato intorno ai processi, poiché le sue decisioni non devono rispondere alla opinione corrente - né alle correnti di opinione - ma soltanto alla legge [...] nel nostro sistema costituzionale la magistratura non è composta da giudici o pubblici ministeri elettivi e neppure ovviamente da giudici o p.m. con l'obiettivo di essere eletti”⁽⁹⁾.

Ma il problema della libera manifestazione via *internet* del proprio “pensiero” è assai più ampio e riguarda non solo gli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia o i magistrati, ma tutti i cittadini: a fronte di questa “invasione di imbecilli” delle più variegate categorie professionali, che esternano liberamente, prevalentemente in via telematica, ma anche attraverso più “antichi” strumenti cartacei, radiofonici, o televisivi (o contemporaneamente attraverso versioni sia cartacee sia telematiche di talune testate giornalistiche o televisive), obiettivo del presente studio è quello di offrire qualche spunto di riflessione in ordine alla libertà di pensiero e ai suoi limiti, con particolare attenzione agli argini che incontra questo basilare diritto, costituzionalmente rilevante, per uomini e donne che indossano la divisa. Prendo spunti dalla giurisprudenza su di loro intervenuta e su altre categorie di “esternatori qualificati”, quali sono i giornalisti e i magistrati, senza trascurare alcune casistiche che hanno riguardato dipendenti pubblici civili e privati.

Giova premettere che l'ampliamento del numero degli esternatori attraverso lo strumento *social* acuisce in via generale sia il preesistente e antico rischio, sul piano giudiziario, di diffamazioni e offese dell'altrui reputazione (di valenza civile, penale e per taluni anche disciplinare), sia il delicato problema, di valenza sociale, della disinformazione.

Difatti, accanto all’“informazione” e ai suoi ordinari ed etici divulgatori, esiste da sempre uno sgradevole giornalismo diffamatorio e una crescente e pericolosa “disinformazione” telematica che ha molti cultori nel mondo.

La disinformazione, nelle scienze della comunicazione, è l'attività malevola che mira a fornire e diffondere deliberatamente informazioni false, fuorvianti o non oggettive, o, aggiungiamo noi, ad omettere informazioni, distorcendo o alterando la realtà dei fatti allo scopo di ingannare, confondere o modificare le opinioni di qualcuno verso una persona (per delegittimarla), un argomento, una

(9) L'intervento integrale è rinvenibile in www.quirinale.it.

situazione, traendone spesso vantaggio. In senso lato il termine, oggi espresso anche dall'inglesismo *fake news*, indica una cattiva forma di informazione, senza cioè il rispetto dei suoi principi cardine (obiettività, completezza, trasparenza, precisione, citazione delle fonti) a prescindere dall'intenzionalità o meno di alterare la realtà dei fatti.

Questa “disinformazione”, tipica del mondo della stampa⁽¹⁰⁾ ma in crescita in altri contesti mediatici, ed espressa talvolta in modo più subdolo (e dunque illecito) attraverso sottintesi sapienti, accostamenti suggestionanti, toni sproporzionatamente scandalizzati o sdegnati, insinuazioni, stralci mirati di pensieri più ampi e articolati, trasmoda poi, in alcuni casi giornalistici, in vera e propria “campagna del fango”⁽¹¹⁾, ben descritta in studi specifici⁽¹²⁾ e da acuti giornalisti come Giuseppe D'Avanzo o Roberto Saviano (in più occasioni, tra le quali il noto monologo al Festival internazionale del giornalismo del 2011 a Perugia) con ricche esemplificazioni e pertinenti richiami: dal caso montato da Camilla Cederna che portò alle dimissioni del Presidente della Repubblica Giovanni Leone, ai persecutori servizi nei confronti del direttore di *Avvenire* Dino Boffo, ad opera del Giornale di Vittorio Feltri, agli insulsi servizi di Canale 5 sui calzini del giudice civile Raimondo Mesiano, mero estensore di una routinaria (seppur

-
- (10) Sui limiti alla libertà di pensiero e sulle connesse plurime responsabilità del giornalista ci sia consentito il richiamo a V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2018; S. FOIS, *Giornalisti (ordine dei)*, in *ENC. DIR.*, XVIII, 1969; M. PEDRAZZA GORLERO, *Giornalismo e Costituzione*, Padova, Cedam, 1988; E. CHELI, M.C. GRISOLIA, *Giornalisti: I) Profili costituzionali*, in *ENC. GIUR.*, XV, 1989; S. LEPRI, *Professione giornalista*, Milano, Etas, 1991; A. PAJNO, *Giornalisti e pubblicisti (Disciplina professionale. Rapporto di lavoro e previdenza sociale)*, in *DIGESTO PUBBL.*, VII, 1991, 175; M. MEDICI, D. PROIETTI (a cura di), *Il linguaggio del giornalismo*, Milano, Mursia, 1992; A. PAPUZZI, *Manuale del giornalista*, Roma, Donzelli, 1993; G. GOZZINI, *Storia del giornalismo*, Milano, B. Mondadori, 2000; G. ABRUZZO, *Codice dell'informazione*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2001; A. PAPUZZI, *Professione giornalista. Le tecniche, i media, le regole*, Roma, Donzelli, 2010; A. BARBANO, *Manuale di giornalismo*, Bari, Laterza, 2012; C. MALAVENDA, C. MELZI D'ERIL, G. E. VIGEVANI, *Le regole dei giornalisti. Istruzioni per un mestiere pericoloso*, Bologna, il Mulino, 2012. Sulla sociologia del giornalismo e del diritto si veda l'accurato studio di F. GIORGINO, *Giornalismo e società*, Firenze, Mondadori università, 2017.
- (11) Come ben espresso nella omonima voce nella enciclopedia telematica *Wikipedia*, “La macchina del fango opera attraverso la raccolta, a volte illegale, di notizie o informazioni delicate e riservate, allusioni, variamente estrapolate, manipolate, o anche completamente false, riguardanti la vita privata e professionale del soggetto da colpire, e la loro successiva diffusione, effettiva o semplicemente ventilata, al fine di esercitare un'indiretta ma forte pressione sull'attività pubblica e sulla libertà personale e di espressione del soggetto colpito. I metodi utilizzati, estrapolazioni, manipolazione, falsificazione, e i suoi fini ricattatori o diffamatori, distinguono nettamente questa attività di dossieraggio da quella del genuino giornalismo d'inchiesta, il cui scopo è invece l'approfondimento del lettore. Una simile attività, per il modo in cui è concepita, e per i metodi con cui è condotta, è peraltro virtualmente in grado di colpire, indistintamente, qualsiasi personaggio”.
- (12) Sul tema, oltre alla dottrina di seguito richiamata, v. anche P. E. ROZO SORDINI, *Le libertà di espressione nell'era digitale: disciplina internazionale e problematiche*, in www.ispionline.it, 17 ottobre 2013.



rilevante) condanna civile di Mediaset a risarcire il gruppo De Benedetti nel “caso Mondadori” (connotato da plurime illecità a danno di De Benedetti e da erogazioni tangenzialie ad un giudice corrotto della Corte d’appello di Roma).

Ma tanti altri, e meno noti, sono i casi menzionabili che si presterebbero ad un’attenta ricognizione in uno studio scientifico sulle distorsioni giornalistiche e degli esternatori telematici, o alla realizzazione di un *reportage*, o ancora, con maggior utilità, ad un istruttivo seminario in scuole di giornalismo o per pubblici dipendenti sugli errori da evitare nello scrivere su giornali o nel firmamento *social*.

Ma l’attualità di una riflessione sui risvolti giuridici delle patologie delle esternazioni mediatiche dei pubblici dipendenti si palesa necessario anche alla luce dell’introduzione per i lavoratori pubblici di un nuovo codice di comportamento, il DPR 16 aprile 2013, n. 62 (recepito da tutte le singole amministrazioni in un codice aziendale più mirato e dettagliato ai sensi dell’art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 e dell’art. 1, comma 2, del DPR n. 62, *cit.*) che, prendendo atto di diverse cadute di stile (o di veri e propri illeciti) in via telematica, impone ai lavoratori pubblici una maggiore attenzione alle esternazioni tramite strumenti *social*, valorizzate anche da circolari interne e momenti formativi.

2. I limiti alla libertà di pensiero nella Costituzione

Di regola, soprattutto in contesti giudiziari o disciplinari, gli autori di articoli giornalistici o di esternazioni televisive, radiofoniche o, oggi, anche mediatiche, lesive di terzi (colleghi, cittadini, datori di lavoro, cariche istituzionali ecc.) sono soliti invocare a propria prioritaria difesa, quale assorbente scriminante, la libertà di pensiero, ritenuta sovente illimitata ed incompressibile.

Ma il concetto di limite è insito nel concetto di diritto: l'esercizio di un diritto, quale quello di pensiero (di cronaca, di critica, di satira) non cagiona un danno ingiusto a terzi solo se esercitato in modo legittimo, ovvero non travalicando i limiti posti dall'ordinamento a tutela degli interessi altrui di pari rango.

Da questo presupposto occorre prendere le mosse, partendo dal corretto esercizio dell'attività giornalistica⁽¹³⁾, che più di altre ha da sempre posto problemi di limiti alla basilare libertà di pensiero.

Quest'ultima costituisce estrinsecazione della libertà di informazione che, tuttavia, nel nostro ordinamento costituzionale non gode di testuale tutela autonoma (come nella Costituzione spagnola).

Ciononostante, se ne rinviene nell'art. 21 Cost. il fondamento costituzionale, potendo e dovendo la libertà di cronaca essere ricompresa nella libertà di manifestazione del pensiero, condividendone la stessa struttura, la stessa natura e le stesse garanzie.

(13) Sull'etica del giornalista e sul relativo sistema disciplinare, tra i vari contributi, v. L. BONESCHI, *La deontologia del giornalista, Diritti e doveri della professione*, Milano, Egea, 1997; C. SINI, *Moralità e amoralità dell'etica nel comunicare*, in I. RIZZI (a cura di), *Etica e comunicazione*, Milano, Banca Europa, 1997; A. PAPUZZI, A. MAGONE, *Il giornalismo morale*, Torino, Celid, 2001; B. GROSSI, *Etica del giornalismo*, in A. FABRIS (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione*, Pisa, Ets, 2004; E. MORRESI, *Etica della notizia*, Bellinzona, Casagrande, 2004; C. J. BERTRAND, C. DI MARTINO, S. SICA, *La "morale" dei giornalisti. Deontologia dei media e qualità del prodotto editoriale*, Milano, Angeli, 2004; M. PARTIPILO, V. FALCONE (a cura di), *Le regole del giornalista*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2009; G. FAUSTINI (a cura di), *Il sistema dell'informazione e la deontologia*, Roma, Ordine dei giornalisti, 1993; P. SCANDELETTI, *Etica e deontologie dei comunicatori*, Roma, Luiss University press, 2005; M. PARTIPILO, *Le notizie e la persona*, Bari, Cacucci, 2005; A. FABRIS, *Etica della comunicazione*, Roma, Carocci, 2006; S. PERON, *La verità della notizia tra veritas e aletheia*, in *RESP. CIV. E PREV.*, 2006, 1289; R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2013; L. FEROLA, *Dal diritto all'oblio al diritto alla memoria sul web*, in *DIR. INFORMAZIONE E INFORMATICA*, 2012, 1001; M. PARTIPILO (a cura di), *Manuale del consigliere*, Roma, Centro di documentazione giornalistica, 2014; E. AMBROSI, *La riforma delle funzioni disciplinari dell'Ordine dei giornalisti un anno dopo: prime considerazioni*, in www.rivistatigor.scfor.units.it, 2014; da ultimo V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, Milano, 2018.

Sul più ampio tema, qui non analizzato, dell'etica dei media (e non solo dei giornalisti), v. A. MARTURANO, *Etica dei media*, Milano, Angeli, 2000; A. FABRIS (a cura di), *Guida alle etiche della comunicazione*, cit.; P. GREPPI, A. BRIGAGLIA (a cura di), *Effetti collaterali. La pubblicità e l'etica*, Milano, Tp, 2007; R. STELLA, *Media ed etica*, Roma, Donzelli, 2008; G. GARDINI, P. LALLI (a cura di), *Per un'etica dell'informazione e della comunicazione. Giornalismo, radiotelevisione, new media, comunicazione pubblica*, Milano, Angeli, 2009.

L'attività giornalistica è dunque la massima espressione della libertà di pensiero codificata nell'art. 21 della Costituzione, da annoverare tra i diritti inviolabili dell'uomo garantiti dall'art. 2 Cost., con conseguente legittima apponibilità di limiti a tale diritto solo quando questi ultimi a loro volta trovino fondamento in altre disposizioni costituzionali di pari rango, tra le quali lo stesso art. 2, che riconosce altri diritti inviolabili, quali la dignità, l'onore, la reputazione, la riservatezza.

Secondo l'art. 21 Cost. "Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure. Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili. In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di Polizia Giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto. La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni".

Anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 recita all'art. 19: "Ogni individuo ha il diritto alla libertà di opinione e di espressione, incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere", mentre l'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ratificata dall'Italia con Legge 4 agosto 1955, n. 848, ribadisce che "1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. 2. La libertà dei *media* e il loro pluralismo sono rispettati", pur garantendo la tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'art. 8 della Convenzione stessa.

La Convenzione si preoccupa, altresì, di fornire un elenco degli interessi la cui salvaguardia può giustificare una limitazione della libertà di espressione, e tra questi si segnalano in particolare la protezione della reputazione o dei diritti altrui, nonché l'esigenza di impedire la divulgazione di informazioni riservate o di garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.



Emerge chiaramente da tale fonte sovranazionale l'attenzione riservata alla libertà di informazione e alla possibilità che la stessa possa collidere con il diritto alla riservatezza, ponendo un problema di bilanciamento tra diritti parimenti fondamentali.

Sebbene si escluda l'avvenuta "comunitarizzazione" della Cedu, l'importanza rivestita nell'ordinamento italiano delle norme in essa contenute, nell'interpretazione fornite dalla Corte di Strasburgo, è testimoniato dalla giurisprudenza costituzionale costante, secondo cui le disposizioni Cedu integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale di cui all'art. 117, comma 1, Cost. nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

La principale manifestazione della libertà di pensiero per un giornalista è data dal diritto di cronaca, o diritto d'informare, quale *ius narrandi* (diritto di trasmettere notizie e riferire pensieri prevalentemente altrui) consistente nel diritto a pubblicare tutto ciò che è collegato a fatti e avvenimenti di interesse pubblico o che accadono in pubblico⁽¹⁴⁾.

(14) Sulla libertà di pensiero e sulla connessa libertà di informare, di cui il diritto di cronaca è espressione, v. tra i tanti contributi: P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Bologna, il Mulino, 2013; S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, 159 ss.; A. PIZZORUSSO et al. (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e giu-*

Lo strumento, cartaceo, televisivo, radiofonico o strumenti telematici non mutano l'essenza del problema, a fronte dell'ampia dizione dell'art. 21 Cost., che fa riferimento alla più ampia manifestazione di pensiero tramite "parola, scritto o ad ogni altro mezzo di diffusione".

La giurisprudenza comunitaria ha affermato in più occasioni che la libertà di espressione è una delle condizioni di base per il progresso della società democratica e per lo sviluppo di ciascun individuo, riprendendo su un piano giuridico il pensiero già espresso sul piano filosofico da Kant, il quale riteneva che la libera circolazione delle idee fosse il fondamento della conoscenza e dell'emancipazione dell'uomo.

Ma tale libertà, al pari di tutte le libertà costituzionali, come ben chiariscono i basilari referenti deontologici e i pronunciamenti della magistratura e degli organi disciplinari dell'Ordine dei giornalisti⁽¹⁵⁾, non è incondizionata. Il concetto di limite, come detto, è infatti insito nel concetto di diritto. Del resto, dalla lettura dello stesso art. 21 Cost. si desumono chiari ed evidenti limiti non solo afferenti al testuale "buon costume", ma rinvenibili implicitamente (cosiddetti

risprudenza costituzionale, Milano, Giuffrè, 2005; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2002, 273-339; M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2001; P. COSTANZO, *Stampa (Libertà di)*, in *DIGESTO PUBBL.*, XIV, 1999; P. PERLINGIERI, R. DI RAIMO, *Art. 21*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commentario alla Costituzione italiana*, Napoli, Esi, 1997, 114; A. PACE, M. MANETTI, *Art. 21. Rapporti civili. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 2006, 40; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1991, 627 ss.; A. DI GIOVINE, *I confini della libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, Giuffrè, 1988; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *QUADERNI COSTITUZIONALI*, 1987, 5; L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà di informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. PALADIN (a cura di), *La libertà di informazione*, Torino, Utet, 1979, 9; P. BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, in *ENC. DIR.*, XXIV, 1974, 424 ss.; ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958.

Più specificamente sui limiti alla libertà di pensiero, oltre ai saggi sull'attività giornalistica citati nella precedente nota, v.: M. BIANCA, *Il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali. La peculiarità della lesione dei diritti attraverso i social networks*, in M. BIANCA, A. GAMBINO, R. MESSINETTI (a cura di), *Libertà di manifestazione del pensiero e diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2016, 11; S. PERON, *La diffamazione tramite mass-media*, Padova, Cedam, 2006; A. PACE, F. PETRANGELI, *Diritto di cronaca e di critica*, in *ENC. DIR.*, Agg. V, 2002, 303; M. POLVANI, *La diffamazione a mezzo stampa*, Padova, Cedam, 1995; V. ZENO-ZENCOVICH, M. CLEMENTE, M. G. LODATO, *La responsabilità professionale del giornalista e dell'editore*, Padova, Cedam, 1995; V. ZENO-ZENCOVICH, *Alcune ragioni per sopprimere la libertà di stampa*, Bari, Laterza, 1995; G. GRISOLIA, *Libertà di manifestazione del pensiero e tutela penale dell'onore e della riservatezza*, Padova, Cedam, 1994; A. BALDASSARRE, *In materia di limiti al diritto di cronaca*, in *GIUR. IT.*, 1972, 1; G. BOGNETTI, *Apologia di delitto punibile ai sensi della Costituzione e interpretazione della norma dell'art. 414 c.p., ultimo comma*, Milano, Giuffrè, 1971; G. CONSO, *Libertà di stampa e cronaca giudiziaria*, in *RIV. PEN.*, 1968, I, 667; F. CARNELUTTI, *Critica giudiziaria*, in *RIV. DIR. PROC.*, 1964, 78.

(15) Sul tema deontologico e disciplinare, v. V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, cit., 2 ss.

limiti impliciti)⁽¹⁶⁾ dall'esistenza di beni o interessi diversi, quali i diritti fondamentali della persona scolpiti dall'art. 2 Cost., che sono parimenti protetti e garantiti dalla Costituzione. Tali limiti, individuati dalla giurisprudenza e dagli stessi organi disciplinari dell'Ordine dei giornalisti, sono così schematizzabili:

1) il buon costume, unico limite espressamente previsto dalla Costituzione per tutte le manifestazioni di pensiero (anche quelle riguardanti spettacoli come le attività teatrali e cinematografiche) da mettere in correlazione non con una accezione civilistica di moralità pubblica, ma con la nozione penalistica di pubblica decenza e di pudore (o morale) sessuale e, dunque, con gli "Atti e oggetti osceni" degli artt. 528 e 529 del codice penale che rechino pericolo di offesa al sentimento del pudore dei terzi non consenzienti o della collettività in generale. La nozione di buon costume è notoriamente connotata da relatività, variando notevolmente secondo le condizioni storiche di ambiente e di cultura, ovvero secondo la sensibilità sociale di cui anche la magistratura prende necessariamente atto in sede civile e penale;

2) il diritto alla riservatezza, icastica espressione che, per antonomasia, è l'esatto contrario della libertà di pensiero, da applicarsi indistintamente non solo a giornali, radio e Tv, ma anche a tutti i *social network* o su *forum* privati. Tale diritto, pur non testualmente previsto dalla Costituzione, è implicitamente presente (in quanto già riconducibile ai diritti fondamentali dell'art. 2 Cost.) ed è affermato dall'art. 12 della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e dall'art. 8 della Cedu, oltre che dal codice della *privacy*, secondo cui la diffusione e la comunicazione di dati personali per finalità giornalistiche deve rispettare il requisito dell'essenzialità dell'informazione riguardo a fatti di interesse pubblico (art. 137 D.Lgs. n. 196/2003), nonché i principi di correttezza, proporzionalità, pertinenza, qualità e sicurezza dei dati (art. 11). La valenza penale, civile e disciplinare di una violazione di tale basilare diritto, soprattutto se involgente minori o malati, è oggetto di studi specifici⁽¹⁷⁾;

3) segreti, posti a tutela di interessi pubblicistici (Patria, giustizia, sicurezza pubblica), come il segreto di Stato (256, 261, 262 c.p., espressivi dell'art. 52 Cost. e del connesso dovere di difesa della Patria), il segreto d'ufficio (326 c.p., espres-

(16) Sui limiti ulteriori rispetto al buon costume, v., oltre la dottrina citata nelle precedenti note, in *GIURISPRUDENZA CORTE COST.* n. 19/1962; nn. 18 e 87/1966; nn. 11 e 120/1968; n. 86/1974; n. 100/1981; n. 126/1985, che rimarcano la esistenza di speculari diritti costituzionali dell'uomo che limitano o comprimono la recessiva libertà di pensiero e, dunque, di cronaca: diritti della personalità (riservatezza, onorabilità, onore, reputazione, dignità sociale), interessi di natura pubblicistica (amministrazione della giustizia e sicurezza dello Stato). Sui limiti impliciti si soffermano R. MESSINETTI, *I limiti e il contenuto della libertà di manifestazione del pensiero*, in M. BIANCA, A. GAMBINO, R. MESSINETTI (a cura di), *op. cit.*, 5, e M. BIANCA, *op. cit.*

(17) V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, cit.

sivo del dovere di fedeltà di cui all'art. 54 Cost.), il segreto istruttorio-investigativo (artt. 114, 115 e 329 c.p.), o di tipo privatistico, quale il segreto industriale e professionale (art. 622 c.p., art. 200 c.p.p.). Quest'ultimo assume peculiare rilevanza per la professione del giornalista in ordine alla rivelazione delle fonti di notizia, obbligatoria se indispensabile per l'accertamento di un reato;

4) l'onore, da intendersi, come rimarcato anche dalla Consulta con sentenza n. 86/1974, sia come dignità personale (la cui violazione dà luogo all'ingiuria *ex* art. 594 c.p.) sia come reputazione (che, violata, origina la diffamazione *ex* art. 595 c.p.) che come diritto all'identità personale. In tal senso, in difetto dei requisiti della verità dei fatti (anche putativa, ovvero frutto di serio e diligente lavoro di ricerca delle fonti e di fedeltà attenta al contenuto di eventuali provvedimenti giudiziari), della forma civile dell'esposizione (cosiddetta *continenza*, più tenue nella critica politica e nella satira, ma sempre rispettosa "di quel minimo di dignità cui ha sempre diritto anche la più riprovevole delle persone") e dell'utilità sociale o pertinenza dei fatti riferiti (soprattutto attraverso un uso scrupoloso delle fonti e una adeguata valutazione della notorietà della persona coinvolta e del suo ruolo sociale), si concretizza una palese violazione, sanzionabile penalmente e disciplinarmente e risarcibile pecuniariamente, dell'onorabilità di una persona, anche con riferimento all'attualità della informazione. Altri reati perfezionati con la parola o con lo scritto (calunnia, concorso morale o istigazione in altri delitti, minaccia, vilipendio, aggio, ecc.) rientrano in modo evidente nei limiti all'ampio diritto alla libertà di pensiero;

5) tra i limiti alla libertà di pensiero, riconducibili alla utilità sociale o meno dell'informazione, vi è, infine, il diritto al silenzio, ovvero a che non siano resi noti fatti e valutazioni disonorevoli, e all'oblio sugli stessi dopo alcuni anni venendo meno la predetta attualità della informazione⁽¹⁸⁾, da bilanciare però, in taluni casi, con l'ulteriore diritto alla ricerca storica e scientifica (ad esempio sul negazionismo) e alla memoria, come diritto a non dimenticare crimini contro l'umanità, il cui ricordo è indefettibile per l'educazione dei giovani.

Tali limiti, come si è rimarcato in studi specifici⁽¹⁹⁾, sia in ordine ai profili civili, sia a quelli penali e soprattutto disciplinari, sono stati scandagliati e valutati in concreto in relazione ad una vasta casistica vagliata dalla magistratura e dagli organi disciplinari, che hanno contribuito alla creazione di un vero e proprio decalogo dei limiti (scolpiti dalla nota sentenza "Borruso": Cass., Sez. Prima, 18

(18) Sul diritto all'oblio, v. Cass. 5 aprile 2012, n. 5525, in *FORO IT.*, 2013, I, 305, con nota di E. TUCCI, e *CORTE GIUST.* 13 maggio 2014, n. 131/12, *ivi*, 2014, IV, 295, con nota di A. PALMIERI, R. PARDOLESI, *Diritto all'oblio: il futuro dietro le spalle.*

(19) V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, cit.

ottobre 1984, n. 5259)⁽²⁰⁾, soprattutto in riferimento alla libertà di cronaca. Tale basilare sentenza, ripresa dalla successiva giurisprudenza, afferma che il diritto di stampa (cioè la libertà di diffondere attraverso la stampa notizie e commenti) sancito in linea di principio nell'art. 21 Cost. e regolato fundamentalmente nella Legge 8 febbraio 1948, n. 47, è legittimo quando concorrano le seguenti tre condizioni:

1. utilità sociale dell'informazione;
2. verità (oggettiva o anche soltanto putativa purché, in quest'ultimo caso, frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca) dei fatti esposti;
3. forma "civile" della esposizione dei fatti e della loro valutazione: cioè non eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire, improntata a serena obiettività almeno nel senso di escludere il preconcetto intento denigratorio e, comunque, in ogni caso rispettosa di quel minimo di dignità cui ha sempre diritto anche la più riprovevole delle persone, sì da non essere mai consentita l'offesa triviale o irridente i più umani sentimenti.

In particolare, la verità dei fatti, cui il giornalista ha il preciso dovere di attenersi, non è rispettata quando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano, dolosamente o anche soltanto colposamente, taciuti altri fatti, tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato. La verità non è più tale se è "mezza verità" (o comunque, verità incompleta): quest'ultima, anzi, è più pericolosa della esposizione di singoli fatti falsi per la più chiara assunzione di responsabilità (e, correlativamente, per la più facile possibilità di difesa) che comporta, rispettivamente, riferire o sentire riferito a sé un fatto preciso falso, piuttosto che un fatto vero sì, ma incompleto. La verità incompleta (nel senso qui specificato) deve essere, pertanto, in tutto equiparata alla notizia falsa.

La forma della critica non è civile, non soltanto quando è eccedente rispetto allo scopo informativo da conseguire o difetta di serenità e di obiettività o, comunque, calpesta quel minimo di dignità cui ogni persona ha sempre diritto, ma anche quando non è improntata a leale chiarezza. E ciò perché soltanto un fatto o un apprezzamento chiaramente esposto favorisce, nella coscienza del giornalista, l'insorgere del senso di responsabilità che deve sempre accompagnare la sua attività e, nel danneggiato, la possibilità di difendersi mediante adeguate smentite, nonché la previsione di ricorrere con successo all'autorità giudiziaria.

Proprio per questo, il difetto intenzionale di leale chiarezza è più pericoloso, talvolta, di una notizia falsa o di un commento triviale e non può rimanere privo di sanzione.

(20) La pluriannotata sentenza Cass., Sez. Prima, 18 ottobre 1984, n. 5259, è, tra le tante, edita in *FORO IT.*, 1984, I, 2711, con nota di R. PARDOLESI. Per la conforme giurisprudenza successiva, si rinvia a V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, cit.

Lo sleale difetto di chiarezza sussiste quando il giornalista, al fine di sottrarsi alle responsabilità che comporterebbero univoche informazioni o critiche senza, peraltro, rinunciare a trasmetterle in qualche modo al lettore, ricorre - con particolare riferimento a quanto i giudici di merito hanno nella specie accertato - ad uno dei seguenti subdoli espedienti (nei quali sono da ravvisarsi, in sostanza, altrettante forme di offese indirette):

a) al sottinteso sapiente: cioè all'uso di determinate espressioni nella consapevolezza che il pubblico dei lettori, per ragioni che possono essere le più varie a seconda dei tempi e dei luoghi ma che comunque sono sempre ben precise, le intenderà o in maniera diversa o addirittura contraria al loro significato letterale, ma, comunque, sempre in senso fortemente più sfavorevole - se non apertamente offensivo - nei confronti della persona che si vuol mettere in cattiva luce. Il più sottile e insidioso di tali espedienti è il racchiudere determinate parole tra virgolette, all'evidente scopo di far intendere al lettore che esse non sono altro che eufemismi, e che, comunque, sono da interpretarsi in ben altro (e ben noto) senso da quello che avrebbero senza virgolette;

b) agli accostamenti suggestionanti (conseguiti anche mediante la semplice sequenza in un testo di proposizioni autonome, non legate cioè da alcun esplicito vincolo sintattico) di fatti che si riferiscono alla persona che si vuol mettere in cattiva luce con altri fatti (presenti o passati, ma comunque sempre in qualche modo negativi per la reputazione) concernenti altre persone estranee, ovvero con giudizi (anch'essi ovviamente sempre negativi) apparentemente espressi in forma generale ed astratta e come tali ineccepibili (come ad esempio, l'affermazione "il furto è sempre da condannare") ma che, invece, per il contesto in cui sono inseriti, il lettore riferisce inevitabilmente a persone ben determinate;

c) al tono sproporzionatamente scandalizzato e sdegnato, specie nei titoli o comunque all'artificiosa e sistematica drammatizzazione con cui si riferiscono notizie neutre perché insignificanti o, comunque, di scarsissimo valore sintomatico, al solo scopo di indurre i lettori, specie i più superficiali, a lasciarsi suggestionare dal tono usato fino al punto di recepire ciò che corrisponde non tanto al contenuto letterale della notizia, ma quasi esclusivamente al modo della sua presentazione: classici a tal fine sono l'uso del punto esclamativo - anche là ove di solito non viene messo - o la scelta di aggettivi comuni, sempre in senso negativo, ma di significato non facilmente precisabile o comunque sempre legato a valutazioni molto soggettive, come, ad esempio, "notevole", "impressionante", "strano", "non chiaro";

d) alle vere e proprie insinuazioni anche se più o meno velate (la più tipica delle quali è certamente quella secondo cui "non si può escludere che..." riferita

a fatti dei quali non si riferisce alcun serio indizio) che ricorrono quando, pur senza esporre fatti o esprimere giudizi apertamente, si articola il discorso in modo tale che il lettore li prenda ugualmente in considerazione, a tutto detrimento della reputazione di un determinato soggetto.

Ma il problema vagliato dalla richiamata basilare sentenza della Cassazione n. 5259/1984 (a cui si è conformata la successiva giurisprudenza) è stato affrontato anche per il diritto di critica (che, in quanto tale, non può essere in sé né vera né falsa, mentre veri devono essere i fatti su cui la critica si fonda) e di satira (che non è soggetta ad un giudizio di verità, avendo come fine lo stravolgimento della stessa, senza però inserire elementi informativi che esulino dall'intento di satira) con diversi pronunciamenti in sede civile e penale. Da qui la tensione fra libertà e vincoli, che a sua volta evoca il rapporto tra potere e responsabilità in cui consiste uno degli aspetti qualificanti della forma democratica di governo ed impone la ricerca di un coerente temperamento fra diritti, nonché la necessaria proporzionalità delle misure introdotte dal legislatore (ad esempio con il disegno di legge attualmente in discussione sul reato di diffamazione), stante l'insopprimibile esigenza di salvaguardare il nocciolo duro del diritto, che di volta in volta deve recedere. È stato merito della giurisprudenza bilanciare questi contrapposti diritti-valori, valutando in concreto variegate situazioni in contenziosi civili, penali e disciplinari. Sicuramente non rientra nell'ambito della tutela dell'art. 21 Cost. la menzogna (intesa come manifestazione soggettivamente falsa) che, pur non essendo vietata in sé (in quanto comunque espressione della libertà di pensiero), non gode di tutela qualora confligga con uno dei limiti costituzionalmente imposti alla stessa libertà di pensiero, limiti di cui sono espressione le norme del codice penale che incriminano la diffamazione⁽²¹⁾, la calunnia, la truffa, il falso ideologico o l'istigazione a delinquere.

(21) Come ripetutamente affermato nella giurisprudenza di legittimità, l'uso dei *social network* - inteso quale diffusione di messaggi veicolati a mezzo *internet* - consente all'utente di raggiungere un numero indeterminato o, comunque, quantitativamente apprezzabile di persone, qualunque sia la modalità informatica di condivisione e di trasmissione, (Cass. pen. n. 24431/2015, cit.; n. 41276/2015, in *REP. FORO IT.*, 2015, voce *Ingiuria e diffamazione*, n. 40; n. 44980/2012, ivi, 2012, voce cit., n. 44). Tale analisi è stata ribadita dalla Suprema Corte (per tutte Cass. pen. n. 8482/2017 e n. 4873/2016, cit.) con specifico riguardo alla diffusione di un messaggio attraverso l'uso di una bacheca *Facebook* che - offrendo servizi di messaggistica privata basata su una piattaforma *software* scritta in vari linguaggi di programmazione - instaura, all'interno dello stesso sistema, una trama di relazioni tra più persone potenzialmente capace di raggiungere un numero indeterminato di persone che valorizzano il profilo del rapporto interpersonale allargato al fine di una costante socializzazione. Proprio queste peculiari dinamiche di diffusione del messaggio, in una con la loro finalizzazione alla socializzazione, sono state tali da suggerire l'inclusione della pubblicazione del messaggio sulla bacheca *Facebook* nella tipologia di "qualsiasi altro mezzo di pubblicità" rilevante ai fini della applicabilità della circostanza aggravante di cui all'art. 595, comma 3, c.p. (Cass. pen. nn. 24431 e 8328/2015, cit.).

Più discutibile, ma è prevalentemente esclusa, appare invece la riconducibilità all'art. 21 di altre manifestazioni, quali l'eccitamento al dispregio delle istituzioni, le grida e le manifestazioni sediziose, l'apologia idonea a provocare la commissione di reati. Ma soprattutto, recependo i prevalenti indirizzi giurisprudenziali, i basilari limiti contenutistici e formali all'incondizionata libertà di pensiero del giornalista vengono da sempre, e soprattutto in tempi recenti, fissati dallo stesso ordine di appartenenza attraverso il Testo unico dei doveri del giornalista del 2016 (che raccoglie le previgenti tredici carte deontologiche)⁽²²⁾ e gli interventi degli organi disciplinari interni, equilibrati garantiti dell'osservanza dei precetti deontologici.

In conclusione, la realtà virtuale del mondo della comunicazione e dei *media* non può e non deve, nella "rappresentazione", stravolgere il mondo reale e il valore e l'onore delle persone che lo popolano.

Se ciò avvenisse, l'ordinamento appresta però idonei strumenti di tutela: accanto a quelli penali e civili, operanti per qualsiasi "comunicatore" (anche occasionale), per i giornalisti professionisti si aggiunge anche lo strumento punitivo interno disciplinare, fortemente voluto dall'ordine stesso e di recente novellato⁽²³⁾, ma applicabile a nostro avviso, come si vedrà nei successivi paragrafi, anche nei confronti di inopportuni esternatori o scrittori che, seppur non giornalisti (dipendenti pubblici o privati, militari, poliziotti, magistrati, avvocati dello Stato, diplomatici, professionisti, ecc.), ben possono essere sanzionati dalle regole interne del proprio micro-ordinamento di appartenenza (impiego pubblico, impiego privato, altre libere professioni, ecc.) a fronte di dichiarazioni, affermazioni, commenti cartacei o mediatici, foto e filmati che, anche in contesti extralavorativi, ledessero l'immagine, l'onore e la reputazione del proprio ordinamento, del proprio datore o di colleghi, o la dignità delle proprie funzioni, soprattutto se pubblicistiche.

3. Libertà di pensiero ed esternazioni disciplinarmente rilevanti di dipendenti pubblici privatizzati

Ma non sono solo i giornalisti a scrivere e parlare. Ieri lo strumento cartaceo o televisivo, oggi lo strumento *social*, come si è detto, consentono di esprimere opinioni e commenti a chiunque, di postare e divulgare foto, filmati e suoni.

(22) Sui profili sostanziali e procedurali del sistema disciplinare dei giornalisti, il richiamo è ancora a V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, cit., 2 ss.

(23) Sulla riforma del sistema disciplinare dei giornalisti cfr. V. TENORE (a cura di), *Il giornalista e le sue quattro responsabilità*, cit., 2 ss.

Nel vasto panorama comunicativo, che si presterebbe ad una lettura sociologica e talvolta psichiatrica di *mail*, *blog*, *Twitter*, *Whatsapp*, commenti a notizie, interviste, comunicati, tutti espressivi del sentire comune in un certo momento storico (per lo meno di molti degli utilizzatori di *internet*), occorre ora soffermarsi su una peculiare categoria di esternatori: i pubblici dipendenti.

Infatti i lavoratori pubblici, al pari di altri cittadini, esprimono idee, concetti, critiche attraverso strumenti telematici, articoli o interviste, senza, talvolta, una piena consapevolezza dei riflessi di tali contenuti, che lasciano invece traccia indelebile nell'etere, sia nei rapporti interpersonali con altri individui, sia nei rapporti con il proprio peculiare ordine di appartenenza: la Pubblica Amministrazione. Il problema dei limiti alle critiche nei confronti del datore di lavoro e quello, ancor più ampio, delle esternazioni inopportune (configuranti illeciti disciplinari, civili o penali) anche verso terzi (colleghi o altri soggetti) in interviste, dichiarazioni pubbliche, strumenti *social*, anche attraverso foto o filmati, già da anni emerso, studiato e "giudicato" nel lavoro privato (come si vedrà nel par. 6), si ripropone, con ulteriori e ben più rilevanti implicazioni, con riferimento ai pubblici dipendenti, soprattutto in divisa, tenuti tutti a garantire il "buon andamento della Pubblica Amministrazione" e a servire con "onore e disciplina" l'amministrazione-datore e le Istituzioni.

Oggetto di questa analisi non sono le comunicazioni istituzionali, attinenti cioè a comunicazioni esterne ufficiali sull'attività dell'ente pubblico di appartenenza nella sua veste formale (il tema è normato da apposite circolari interne alle varie Pubbliche Amministrazioni, e soprattutto delle Forze Armate e di Polizia, oltre che per la magistratura e per altre categorie espletanti attività di notevole interesse sociale), bensì le sole dichiarazioni private attraverso canali di diffusione quali *community*, *blog*, *social network*, posta elettronica, e persino *Whatsapp* e *Skype*, oltre che attraverso più tradizionali missive cartacee, volantini o dichiarazioni pubbliche verbali.

Le considerazioni che si svilupperanno saranno dunque incentrate sul contenuto sostanziale di talune esternazioni cartacee, verbali o telematiche, non espressive di libertà di pensiero, ma di offesa di altri valori costituzionali; ma va ben chiarito che qualora la commissione di tali condotte illecite (tramite *personal computer*, *smartphone*, *tablet*, cellulari) avvenga in orario d'ufficio con uso non istituzionale di strumenti di lavoro, tale evenienza aggrava la valenza disciplinare (e penale) della condotta. Parimenti aggrava il trattamento punitivo l'esternazione che palesi in modo evidente la qualifica dell'autore, rendendolo riconoscibile quale "uomo delle istituzioni" e non già quale "cittadino qualsiasi" (attraverso l'uso della divisa, la spendita del *nomen* dell'amministrazione o la sua riconoscibilità attraverso altri indici identificativi).

Tuttavia, sul piano contenutistico, va sempre ben valutato da parte della magistratura se, secondo i mutevoli parametri del sentire etico-morale del momento storico e dell'evoluzione linguistica verso espressioni (ancorché "forti") socialmente più tollerate, talune affermazioni, talune modalità espressive, scritte o vocali, o talune foto o video siano realmente lesive dell'immagine del datore pubblico e dello stesso *status* professionale del protagonista delle esternazioni⁽²⁴⁾. Giova premettere che è assolutamente pacifico in dottrina e in giurisprudenza - ma l'approdo è già desumibile da fonti normative presenti in tutti i micro-ordinamenti disciplinari - che anche le condotte extralavorative di un dipendente pubblico (ma lo stesso vale per dipendenti privati e liberi professionisti) possono assumere valenza disciplinare ove abbiano una ricaduta lavoristica, anche in punto di lesione dell'immagine datoriale o del decoro e dignità del dipendente stesso⁽²⁵⁾. Pertanto l'uso infelice dei *social*, anche in contesti privati, ben può assumere valenza disciplinare. A maggior ragione se l'uso avviene in ufficio e/o con strumenti datoriali.

E del crescente uso improprio di tali comunicazioni telematiche è conferma una recente sentenza del 2017 della Cassazione⁽²⁶⁾, che ha ribadito la necessaria valutazione, alla stregua dei principi di correttezza e buona fede *ex artt.* 1175 e 1375 c.c., del canone di fedeltà di cui all'art. 2105 c.c., che rende recessiva la normativa sulla tutela del *wistleblowing* (art. 54-*bis*, D.Lgs. n. 165/2001) a fronte di critiche al datore (nella specie un comune) espresse in esposti-denunce infondate inviati a vari organi amministrativi da un dipendente.

Parimenti, in altro precedente del 2013, la Cassazione⁽²⁷⁾ ha ritenuto che le

(24) Si vedano, a titolo esemplificativo, i casi vagliati dalla magistratura richiamati nelle successive note.

(25) Su tale pacifico approdo è sufficiente il rinvio a V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2017, 122 ss., con vasti richiami dottrinali e giurisprudenziali, oltre che dei referenti normativi e contrattuali. Più specificamente sulle condotte illecite extralavorative di alcuni peculiari dipendenti pubblici (militari e magistrati) si segnalano: V. TENORE, *Condotte extralavorative del personale delle Forze di Polizia: rilevanza ai fini disciplinari e del trasferimento per incompatibilità ambientale*, in RIV. TRIM. SCUOLA PERFEZ. FORZE DI POLIZIA, 2012, fasc. 1-2, 33; Id., *Procedimento amministrativo e trattamento dei dati personali*, in R. DE NICTOLIS, V. POLI, V. TENORE (a cura di), *Commentario all'ordinamento militare*, vol. VII, Roma, Epc, 2010, 38; Id. (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità: civile, disciplinare, penale e amministrativo-contabile*, Milano, Giuffrè, 2016, 325, ove si analizza una interessante e variegata casistica sui risvolti disciplinari di condotte del magistrato al di fuori delle funzioni.

(26) Cass., Sez. lav., 24 gennaio 2017, n. 1752, in *FORO IT.*, 2017, I, 884.

(27) Cass., Sez. lav., 6 novembre 2013, n. 24989. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto legittimo il licenziamento disciplinare di un'insegnante di scuola materna che aveva affermato, parlando con alcuni genitori, che l'istituto presso il quale lavorava era notevolmente inadeguato e che le insegnanti erano didatticamente impreparate sotto ogni profilo, suggerendo anche di iscrivere gli alunni altrove oltre ad avere dichiarato, al cospetto di terzi, che il commissario straordinario dell'istituto non era in grado di gestire alcunché e che, con una telefonata a persone altolocate, lo si poteva mettere a tacere.

affermazioni lesive del decoro e della reputazione di un istituto scolastico nel suo complesso e direttamente del suo commissario straordinario da parte di un insegnante integrano una violazione dei doveri fondamentali ed elementari di fedeltà e correttezza che gravano su un lavoratore, in quanto in alcun modo possono essere ricondotti a una legittima critica anche dell'operato del datore di lavoro, a maggior ragione se ad essi si accompagna il suggerimento ad alcuni genitori di iscrivere altrove i loro figli, con potenziale gravissimo pregiudizio per l'istituto scolastico. Tali inadempienze plateali, gravi e radicalmente lesive di obblighi alla base del rapporto di lavoro e della correlata fiducia tra le parti, non necessitano di alcuna pubblicità disciplinare essendo intuitivo il dovere di evitare simili comportamenti, derivante direttamente dalla legge.

Nel lavoro pubblico va poi ben rimarcato che, accanto alla consueta violazione dei canoni di fedeltà-fiducia-buona fede nei confronti del datore, si ravviene, a nostro avviso, una possibile ulteriore e ben più "alta" violazione, ad opera di infelici esternazioni di dipendenti, sia se rivolte al datore, sia se rivolte a colleghi o terzi, ovvero quella del canone costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.) e di espletamento con "disciplina ed onore" (art. 54 Cost.) delle funzioni pubblicistiche svolte anche in un regime di pubblico impiego privatizzato (e ciò vale a maggior ragione per tutte le categorie non privatizzate quali magistrati, militari, Forze di Polizia, diplomatici, carriera prefettizia, ecc.). In tali evenienze, non vi è solo la posizione dei singoli dipendenti a venire in rilievo, o il loro rapporto di lavoro con il datore-Pubblica Amministrazione, bensì è la stessa identità istituzionale ad essere messa in discussione.

La cosiddetta "privatizzazione" del rapporto di pubblico impiego⁽²⁸⁾, infatti, non esclude - come invece pervicacemente propugnato da tanto autorevole quanto ostinata dottrina di matrice privatistica⁽²⁹⁾ - che la Pubblica Amministrazione non persegua più interessi pubblici esterni al contratto (che resta funzionalizzato al rispetto dell'art. 97 Cost.), in quanto ogni scelta gestionale di un dirigente pubblico (anche in materia disciplinare per critiche mosse

(28) Sulla storia della privatizzazione e sulla natura degli atti gestionali del datore pubblico, cfr. V. TENORE (a cura di), *Manuale del pubblico impiego privatizzato*, Roma, Epc, 2010.

(29) Ad esempio, S. MAINARDI, *La responsabilità disciplinare*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *DIRITTO DEL LAVORO*. Commentario, diretto da F. CARINCI, Torino, Utet, 2004, 843, parla espressamente di poteri di gestione del datore pubblico privatizzato che "non costituiscono più cura di interessi pubblici esterni alla Pubblica Amministrazione, appartenenti alla gestione collettiva, bensì rappresentano attività dirette a soddisfare un interesse interno ed 'egoistico' dell'amministrazione, individuabile nell'interesse organizzativo del soggetto datoriale". La tesi, incentrata su una visione pan-privatistica del lavoro pubblico privatizzato, non è a nostro avviso condivisibile sulla scorta dei principi costituzionali di seguito analizzati.



dal lavoratore), ancorché espressa con poteri privatistici, è, e deve essere, sempre ispirata al principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione e al rispetto di tutte le leggi, anche diverse dal codice civile e dalle norme lavoristiche private (estese al datore pubblico), dirette alla Pubblica Amministrazione.

E tale momento pubblicistico non va, a nostro avviso, dimenticato neanche dai pubblici dipendenti-sindacalisti (oggi ammessi anche nelle Forze Armate dalla sentenza n. 120/2018 della Consulta in precedenza richiamata), che sebbene “protetti” nella libertà di critica datoriale da una largheggiante giurisprudenza di legittimità sopra ricordata nell’impiego privato⁽³⁰⁾, devono pur sempre interpretare il loro delicato ruolo con “onore e disciplina”, evitando critiche con fraseggio inadeguato o diffamatorio teso a denigrare l’immagine della Pubblica Amministrazione e dei suoi funzionari. Pertanto, la doverosa valutazione, in occasione di infelici esternazioni cartacee, radiofoniche, televisive o telematiche (tramite strumenti *social*, *mail* ed *sms*) di pubblici dipendenti, di tali profili di possibile violazione di canoni pubblicistici, oltre che dei consueti predetti principi civilistici e lavoristici (valevoli per qualsiasi lavoratore), è stata di

(30) Vedasi la giurisprudenza menzionata nella successiva nota 57. Per una applicazione degli enunciati anche nel lavoro pubblico, v. Tar Lazio n. 5566/2013, cit., su legittime esternazioni telematiche di un sindacalista della amministrazione penitenziaria.

recente esaltata, come detto, dal nuovo codice di comportamento, il DPR 16 aprile 2013, n. 62 (recepito da tutte le singole amministrazioni in un codice aziendale più mirato e dettagliato) che, prendendo atto di diverse cadute di stile (o di veri e propri illeciti) in via cartacea, televisiva o telematica, impone ai lavoratori pubblici una maggiore attenzione alle esternazioni in generale, e dunque anche tramite strumenti *social*. In particolare, l'art. 12, comma 2, del DPR citato recita: "Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione". Aggiunge poi l'art. 3, comma 3, che "Il dipendente non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della Pubblica Amministrazione. Prerogative e poteri pubblici sono esercitati unicamente per le finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti".

Infine, l'art. 10, relativo al "comportamento nei rapporti privati", che "Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta, né menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione". Ovviamente, in base a tali norme e ai principi generali, a questi obblighi nei confronti del datore, di palese matrice lavoristica (ma arricchita dai suddetti profili pubblicistici), si affianca l'analogo obbligo di correttezza nei confronti dei colleghi e di terzi, in contesti pubblici e privati, come rimarcato da diversi codici interni che hanno dettagliato il restrittivo precetto del DPR n. 62 nel recepirlo doverosamente all'interno delle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 62/2013.

4. Libertà di pensiero ed esternazioni disciplinarmente rilevanti di dipendenti pubblici non privatizzati (militari e Forze di Polizia). Casistica vagliata dagli organi disciplinari e dalla Magistratura

Ancor più delicato è il problema delle esternazioni mediatiche per alcune peculiari carriere pubbliche non privatizzate, espressive più di altre dell'etica comportamentale.

Si ribadisce che oggetto di questo studio non sono le comunicazioni istituzionali, attinenti cioè a comunicazioni esterne ufficiali sull'attività dell'Istituzione di appartenenza nella sua veste formale (il tema è normato da

apposite circolari interne alle varie Pubbliche Amministrazioni, e soprattutto delle Forze Armate e di Polizia), bensì le sole dichiarazioni private attraverso canali di diffusione quali *community*, *blog*, *social network*, posta elettronica, e persino *Whatsapp* e *Skype*, oltre che attraverso più tradizionali missive cartacee, volantini o dichiarazioni pubbliche verbali.

Per le Forze Armate e di Polizia, oltre che per i magistrati e per le restanti carriere non privatizzate, a fronte della non diretta applicabilità del DPR n. 62/2013 (cosiddetto *Codice di comportamento*, i cui precetti, in base all'art. 2, comma 2, “costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti”), le eventuali inopportune esternazioni potranno comunque essere disciplinarmente sanzionate in base alle ampie clausole dei rispettivi ordinamenti disciplinari, ispirati ad una opportuna “tipizzazione attenuata” delle condotte illecite, non vertendosi in materia penale (retta da una doverosa maggiore tipizzazione *ex art. 25 Cost.*)⁽³¹⁾.

La casistica venuta al pettine di organi disciplinari delle Forze Armate e di Polizia comincia ad essere rilevante anche nei suoi fatali sviluppi contenziosi innanzi al Tar-CdS, segno evidente della già rimarcata necessità di una più incisiva attività formativa (ben più efficace di silenti circolari, non ben metabolizzate) nelle Scuole di Formazione per ufficiali e sottufficiali. Un encomiabile esempio in materia è quello della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, che, su impulso dello scrivente docente titolare, ha da qualche anno inserito delle ore di formazione dedicate all'uso consapevole degli strumenti *social* per i partecipanti al Corso di Alta Formazione.

(31) Sulla tipizzazione cosiddetta *debole* e sulla opportunità di clausole di ampio respiro nella normativa disciplinare, che consentono di sussumere nella loro portata applicativa condotte illecite molto varie dei lavoratori, cfr. V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., 208 ss. Secondo la nota Corte cost. 8 giugno 1981, n. 100, “non appare pertinente il richiamo all'art. 25, comma 2, Cost. Tale norma infatti, interpretata nel necessario collegamento con il primo comma dello stesso articolo, si riferisce, come è generalmente ritenuto, solo alla materia penale e non è di conseguenza estensibile a situazioni, come gli illeciti disciplinari, estranee all'attività del giudice penale, pur se con questa possono presentare, per determinati aspetti, una qualche affinità”. Soggiunge la Consulta che “questa Corte ha affermato (cfr. sent. 191 del 1970 e le altre ivi citate) esso ‘si attua non soltanto con la rigorosa e tassativa descrizione di una fattispecie ma, in talune ipotesi, con l'uso di espressioni sufficienti per individuare con certezza il precetto e per giudicare se una determinata condotta l'abbia o meno violato’. È stato inoltre ritenuto (sent. 188 del 1975) che ‘le fattispecie criminose, cosiddette *a forma libera*, che richiamano, cioè con locuzioni generiche ma di ovvia comprensione concetti di comune esperienza o valori etico-sociali oggettivamente accertabili dall'interprete’ sono pienamente compatibili con il principio di legalità. Tali criteri interpretativi enunciati per fattispecie criminose, appaiono maggiormente validi nella materia disciplinare sia per la minore reazione sociale all'illecito disciplinare rispetto a quello penale e per la minore incidenza di esso sulle posizioni soggettive dell'interessato sia perché è più ampia, rispetto alle singole ipotesi di reato, la possibilità di comportamenti lesivi dei valori tutelati”.

La suddetta casistica disciplinare trae origine dalla violazione di precetti fondanti per gli appartenenti a Forze Armate e di Polizia, ed è così schematizzabile:

a) per la Polizia di Stato, la casistica nasce dalla violazione dei doveri di fedeltà, correttezza, lealtà, imparzialità e riserbo sanciti espressamente dal regolamento di servizio (artt. 12, 13, 14, 15, 34 del DPR n. 782/1985) e dal Testo Unico sugli impiegati civili dello Stato (DPR n. 3/1957, in quanto applicabile). Anche fuori dal servizio, come stabilito dall'art. 68 della Legge n. 121/1981, l'appartenente alla Polizia di Stato deve attenersi ai suoi doveri generali e particolari in quanto permane il vincolo funzionale con l'amministrazione della P.S. e, quindi, gli obblighi che derivano dalle qualifiche di Polizia Giudiziaria e di pubblica sicurezza. La violazione comporta l'applicazione delle sanzioni disciplinari di cui al DPR n. 737/1981⁽³²⁾. Diverse questioni circa l'uso improprio di strumenti *social* in contesti privati sono state disciplinarmente sanzionate, e solo una parte di esse è ad oggi venuta al pettine della magistratura⁽³³⁾;

(32) Sul tema, V. TENORE, V. SCAFFA, M. FRISCIOTTI, *Manuale sulla responsabilità e sul procedimento disciplinare nelle Forze Armate e di Polizia*, Roma, Laurus Robuffo, 2010.

(33) Tra le sentenze relative a sanzioni disciplinari inflitte a poliziotti per dichiarazioni in interviste o tramite *social*, v. Tar Piemonte, Sez. Prima, 28 novembre 2018, n. 1285, relativa a sanzione disciplinare (deplorazione a carico della ricorrente in servizio presso la *Omissis* per l'infrazione di cui all'art. 4, comma 1, lett. n, D.Lgs. n. 449/1992) inflitta per *post Facebook* pubblicati dalla ricorrente sul suo profilo privato (ossia "chiuso"), facenti parte di una rubrica intitolata "Una perla al giorno toglie lo sbirro di turno", riservata ad amici, colleghi e superiori gerarchici, della stessa polizia di appartenenza come di altri corpi; Tar Sicilia, Palermo, Sez. Prima, 24 luglio 2014, n. 2025. Singolare il caso vagliato dal Tar Toscana 29 giugno 2018, n. 950, in cui si conferma la sanzione disciplinare della sospensione di un mese irrogata ad un poliziotto per aver utilizzato dati personali di cui era venuto a conoscenza durante la verbalizzazione di una denuncia per contattare la dichiarante su *Facebook*. Tar Sardegna, Sez. Terza, 11 gennaio 2018, n. 61, ha poi confermato la sanzione della deplorazione congiunta alla pena pecuniaria nella misura di 2/30 di una mensilità stipendiale inflitta ad un poliziotto che aveva arbitrariamente inserito in un sito per incontri a sfondo sessuale il cellulare della *ex* fidanzata con cui era in attrito. Va poi ricordato Tar Lazio, Roma, Sez. Prima-ter, 5 ottobre 2017, n. 10079, che ha vagliato il caso di un poliziotto sindacalista pluriesternatore sanzionato per "utilizzo dei *social network* e della rete per manifesta propaganda politica, degenerata talvolta in gravi esternazioni contro l'ordine giudiziario e il Presidente della Repubblica". Cons. Stato, Sez. Prima, 22 - 28 novembre 2017, n. 2484, e 1° luglio - 27 agosto 2015, n. 2453 (pareri su ricorso al Presidente della Repubblica), su sanzioni disciplinari, ritenute fondate, per utilizzo sul *social network Facebook* in un contesto aperto ed accessibile a tutti, riferendosi a superiori gerarchici, di espressioni offensive e denigratorie. Interessante il caso vagliato dal Consiglio di Stato con sent. n. 848/2014, cit., che ha affermato che "rientra nella libertà di espressione e nel diritto alla vita privata la pubblicazione da parte di un appartenente alla Polizia di Stato, sul profilo personale all'interno di un *social network*, l'accesso al quale sia possibile soltanto previa autorizzazione del titolare del profilo, di pose fotografiche in abiti succinti con travestimenti femminili, di guisa che è illegittima la sanzione disciplinare irrogata per questi fatti". Al dipendente era stata comminata la sanzione della sospensione dal servizio per un mese, con correlata deduzione di tale periodo dal computo di anzianità, perché "evidenziando gravissima mancanza di correttezza nel comporta-

b) per l'Arma dei Carabinieri⁽³⁴⁾, gli interventi sanzionatori sono invece nati dalla violazione della circolare n. 1104/43-1-1994 in data 19 dicembre 2011 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - II Reparto - SM - Ufficio Operazioni, avente ad oggetto "Contegno e riservatezza dei militari nelle relazioni sociali", con cui viene ricordata la "rilevanza pubblica" che assumono determinati comportamenti tenuti su questi nuovi mezzi di comunicazione, richiamando gli appartenenti all'Arma ad "un utilizzo prudente e responsabile delle opportunità offerte dal *web*, ispirando qualsiasi condotta (manifestazione del pensiero, pubblicazione di immagini, rapporti affettivi, amicizie, ecc.) a quella sobrietà e compostezza che costituiscono, per norma oltre che per tradizione, irrinunciabile riferimento nello stile di vita di ciascun appartenente all'Istituzione" come previsto dalle norme del codice dell'ordinamento militare e del relativo Testo Unico delle disposizioni regolamentari (art. 1472⁽³⁵⁾ D.Lgs.

mento, pubblicava su un *social network* alcune foto ritraenti se stesso in abbigliamento ed atteggiamenti inopportuni, corredate da informazioni personali di indubbia equivocità, favorendo l'accesso alla visione delle stesse senza particolari precauzioni". Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza di primo grado, dopo aver valutato tutte le circostanze di fatto e le concrete modalità in cui si è svolta la vicenda, valorizzando gli accorgimenti adottati dal lavoratore, sia nella costruzione del suo profilo, sia nella pubblicazione delle foto. Per il collegio, infatti, "diventa risolutiva la circostanza che l'accesso al profilo personale è possibile solo a chi conosca lo *username* dell'interessato, il quale funziona da filtro per l'accesso, e che non può ritenersi, pertanto, indiscriminatamente visitabile da chiunque, ma rivolto essenzialmente a conoscenti, che abbiano appunto la chiave di accesso (lo *username*)". Infine, in nessun caso, né nella parte pubblica del profilo, né nell'area privata, "era riconoscibile lo *status* di poliziotto, né era reso pubblico il nome, il recapito o altri dati personali". Quindi il Consiglio di Stato ha escluso che le descritte modalità di accesso al profilo personale su *social network* possano far ritenere pubbliche le fotografie dell'interessato.

Analogo il caso vagliato dal Tar Liguria, Sez. Seconda, 23 novembre 2011, n. 1593, relativo all'inserimento della propria foto osé con numero di cellulare da parte di un ufficiale superiore della marina *gay* in un sito *web* dedicato ad incontri omosessuali. Il Tar ha annullato la sanzione espulsiva (perdita di grado per rimozione comminata, ai sensi degli artt. 70, n. 4, e 73, lett. c, Legge 10 aprile 1954, n. 113) inflitta ritenendo che il comportamento censurato, espressione delle proprie inclinazioni sessuali e non implicante la spendita dello *status* di militare, strettamente attinente alla vita privata, non avrebbe avuto alcun riflesso sullo svolgimento del servizio né sullo *status* di ufficiale, posto che, in definitiva, nessun *vulnus* sarebbe stato recato al Corpo d'appartenenza mai menzionato nel sito. Inoltre, assume significativo a riguardo l'art. 3, comma 2, lett e), D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 216, laddove estende alle Forze Armate la parità di trattamento in materia di occupazione e condizione di lavoro fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli *handicap*, dall'età ed infine, per quel che qui più rileva, dall'orientamento sessuale.

(34) Sul regime disciplinare nelle Forze Armate, v. V. TENORE, V. SCAFFA, M. FRISCIOTTI, op. cit.; A. SIMONCELLI, *Personale militare*, Tomo III, *Disciplina, diritti, bande musicali e gruppi sportivi*, in R. DE NICTOLIS, V. POLI, V. TENORE (a cura di), op. cit., 183; E. BOURSIER NIUTTA, A. ESPOSITO, *Elementi di diritto disciplinare militare*, Roma, Laurus Robuffo, 2002; A. SIMONCELLI, *Disciplina*, in V. POLI, V. TENORE (a cura di), *L'ordinamento militare*, Milano, Giuffrè, 2006. Sull'etica del personale militare v. C. BETTINI, *La formazione etica nel processo educativo*, Livorno, Poligrafico accademia navale, 2008.

(35) L'art. 1472, comma 1, D.Lgs. n. 66/2010 recita: "I militari possono liberamente pubblicare

15 marzo 2010, n. 66, sulla corretta manifestazione del pensiero; art. 722 DPR 15 marzo 2010, n. 90, sul principio del riserbo professionale; e art. 732 DPR n. 90, delle regole sul contegno). Quest'ultima circolare richiama, inoltre, l'attenzione sul rischio conseguente alla pubblicazione di contenuti, foto, video che rendono di pubblico dominio procedure operative riservate o che violano le norme in materia di *privacy* per la divulgazione di dati personali di terzi, oppure, ancora, il rischio di violazione delle norme che disciplinano il segreto di indagine. I doveri di sobrietà e decoro e i doveri del grado (n. 423, Regolamento Generale per l'Arma dei Carabinieri e art. 713, DPR n. 90, *cit.*) devono essere attentamente osservati anche quando il comportamento tenuto in rete è riferito nell'ambito di "una mera socializzazione su base sentimentale o amicale". Alcune vicende sono state oggetto di sanzioni disciplinari vagliate dalla magistratura⁽³⁶⁾;

c) per il personale (privatizzato e non) dell'amministrazione penitenziaria, la casistica trae origine dalla inosservanza della circolare DAP n. 3660/6110 del 20 febbraio 2015 (seguita dalla nota 5 febbraio 2018, n. 0042341) che, richiamando gli obblighi comportamentali imposti dal DPR 16 aprile 2013, n. 62, recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, dall'art. 10, comma 2, del DPR

loro scritti, tenere pubbliche conferenze e comunque manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato di interesse militare o di servizio per i quali deve essere ottenuta l'autorizzazione".

- (36) Tar Basilicata, Sez. Prima, 27 aprile 2019, n. 396, ha ritenuto legittimo il trasferimento per incompatibilità ambientale di un maresciallo che aveva postato su *Facebook*, in spregio del principio di riservatezza, e commentato vicende di militari in servizio presso il Comando provinciale, facendo anche espresso riferimento all'*ex* Comandante provinciale; Tar Veneto, Sez. Prima, 4 dicembre 2018, n. 1107, ha vagliato il caso di sanzione disciplinare, per condotta contraria a morale e rettitudine inflitta ad un Comandante di stazione per un derisorio filmato fatto da alcuni carabinieri che immortalava un ubriaco danzante in caserma, poi immesso nel circuito telematico per motivi ludici riscuotendo critiche verso i militari. Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, Sez. Prima, 12 dicembre 2016, n. 562, in www.dirittoegustizia.it, 19 dicembre 2016, con nota di G. MILIZIA, *Facebook* non è un sito privato: lecita la sanzione disciplinare per le foto pubblicate, ha vagliato il caso di un militare dell'esercito incappato in una sanzione disciplinare di corpo, giorni sette di rigore, per la pubblicazione sulla bacheca *Facebook* di molteplici immagini inerenti al servizio svolto dallo stesso durante l'Expo di Milano nel 2015, in particolare foto di tende di campo allagate, con opinioni e commenti negativi che evidenziavano la situazione di precarietà in cui si trovavano i militari alloggiati in una tendopoli. Il Tar ha ritenuto che "come i *social network*, in particolare *Facebook*, non possono essere considerati come siti privati, in quanto non solo accessibili ai soggetti non noti cui il titolare del sito consente l'accesso, ma altresì suscettibili di divulgazione dei contenuti anche in altri siti. In sostanza, la collocazione di una fotografia o di un testo su *Facebook* implica una sua possibile diffusione a un numero imprecisato e non prevedibile di soggetti e quindi va considerato, sia pure con alcuni limiti, come un sito pubblico" ed ha concluso, alla luce del D.Lgs. n. 60/2010 e del DPR n. 90/2010, che "il ricorrente aveva indubbiamente diritto a fare presente disagi e critiche sulla situazione in cui si era trovato a operare, ma ha utilizzato una modalità non consentita dall'ordinamento militare, che prevede altri mezzi riservati, proprio allo scopo di garantire le finalità cui la struttura militare è preposta, in un contemperamento tra i principi democratici di libertà e quelli caratteristici di una struttura armata preposta alla difesa della nazione e dell'ordine pubblico interno ed esterno".

15 febbraio 1999, n. 82 (Regolamento di servizio del Corpo di Polizia penitenziaria), per cui “Il personale, anche fuori servizio, deve mantenere una condotta conforme alla dignità delle proprie funzioni” e dalla raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa dell’11 gennaio 2006 sulle Regole penitenziarie europee (il cui punto 75 stabilisce che “il personale, in ogni circostanza, svolge i suoi compiti e si comporta in modo tale che il suo esempio eserciti un’influenza positiva sui detenuti e susciti il loro rispetto”), ha rimarcato come la crescente diffusione dei *social network* (*Facebook*, *Twitter*, *Whatsapp*, *chat* e *forum* di discussione) e le enormi possibilità che tali strumenti offrono a tutti gli utenti di poter esprimere opinioni, commenti a fatti, critiche e proposte. Ha però rammentato “che il diritto di manifestazione del pensiero e di critica in costanza del rapporto di lavoro soggiace a determinati limiti, esplicitazioni di doveri di fedeltà, di riservatezza ed adesione ai valori ed alla missione istituzionale dell’amministrazione” attinenti alla continenza verbale e sostanziale, alla rilevanza sociale delle dichiarazioni rispetto allo *status* di chi le fa e alla platea dei destinatari. Inoltre, il dipendente che attraverso il suo “profilo” pubblica “post” visibili a una cerchia di utenti aperta e indeterminata “soggiace a valutazioni di ordine deontologico e alle azioni di responsabilità disciplinare” quando i suoi commenti, foto e video, integrino una lesione del rapporto fiduciario che lo lega all’amministrazione. Tale comportamento sarebbe aggravato qualora dal profilo utilizzato emergesse il proprio *status* di appartenente all’amministrazione penitenziaria, creando evidenti violazioni alla riservatezza e danni all’immagine, alla continuità e regolarità dell’azione della stessa. Anche per l’amministrazione penitenziaria, le inopportune esternazioni cartacee, verbali o telematiche possono configurare un illecito disciplinare di cui agli artt. 3-6 del D.Lgs. n. 449/1992⁽³⁷⁾, ed hanno portato ad interventi della magistratura addirittura su un *like* (“mi piace”) espresso da un appartenente alla Polizia penitenziaria su un articolo postato su *Facebook* che riportava notizie critiche su un suicidio di un detenuto del Penitenziario di Opera ove questi svolgeva servizio.

(37) Ci si riferisce in particolare alle fattispecie previste: all’art. 3 (pena pecuniaria): “le parzialità manifeste, i modi inurbani, gli abusi di autorità coi dipendenti o coi detenuti o gli internati, i motteggi e le ingiurie rivolti a questi ultimi” (art. 3, comma 2, lett. r), “la infedeltà in servizio, manifestata col rivelare ad estranei o a detenuti o internati fatti relativi al servizio stesso o riguardanti i processi in corso, o coll’occultare le mancanze dei detenuti o internati o col-l’asportare dall’ufficio documenti o copie di qualsiasi natura” (art. 3, comma 2, lett. u); all’art. 4 (deplorazione): “le indebite osservazioni in servizio, il censurare l’operato dei superiori, il seminare malcontento fra i colleghi” (art. 4, comma 1, lett. n); all’art. 5 (sospensione dal servizio): “denigrazione dell’amministrazione o dei superiori” (art. 5, comma 3, lett. g); all’art. 6 (destituzione): “per atti che rivelino mancanza del senso dell’onore o del senso morale” (art. 6, comma 2, lett. a), “per atti che siano in grave contrasto con i doveri assunti con il giuramento” (art. 6, comma 2, lett. b), “per dolosa violazione dei doveri, che abbia arrecato grave pregiudizio allo Stato, all’amministrazione penitenziaria, ad enti pubblici o a privati” (art. 6, comma 2, lett. d).

Il dipendente veniva sospeso per un mese poiché il suo *like* veniva ritenuto dall'amministrazione penitenziaria nocivo per la sua immagine⁽³⁸⁾; non mancano poi ricorsi fondati sul libero esercizio della libertà di pensiero⁽³⁹⁾;

d) per la Guardia di finanza, a cui sono applicabili, sul piano degli obblighi disciplinari, le medesime norme sostanziali sopra richiamate per le Forze di Polizia ad ordinamento militare (D.Lgs. n. 66/2010 e DPR n. 90/2010), sul tema dell'esercizio di attività sui *social network*, il riferimento è alla circolare n. 355927/11 del I Reparto recante "Partecipazione a '*social forum*' presenti nella rete *internet*" del Comando Generale della Guardia di finanza che ha individuato le regole a cui i finanziari devono attenersi. Rilevato che in alcuni casi⁽⁴⁰⁾ è "accaduto che alcuni appartenenti alla Guardia di finanza, conosciuti o individuati come tali da altri utenti, avessero utilizzato espressioni o si fossero lasciati andare a esternazioni che hanno suscitato imbarazzo istituzionale se non addirittura

(38) Seppur in sede ad oggi cautelare, il Tar Lombardia, con ord. n. 246/2016, cit., ha respinto l'istanza cautelare di sospensione della sanzione, ritenendo che "l'aggiunta del commento 'Mi piace' ad una notizia pubblicata sul sito *Facebook*, che può comportare un danno all'immagine dell'amministrazione, assume rilevanza disciplinare". L'ordinanza prosegue affermando che "sebbene la notizia avesse un contenuto complesso, in quanto oltre all'informazione sul suicidio dava anche quella del pronto intervento della polizia penitenziaria, la mancanza di un tempestivo recesso dal giudizio espresso, dopo che esso era stato seguito da altri giudizi inequivocabilmente riprovevoli, esclude che la condotta possa considerarsi irrilevante". Critico su tale pronuncia appare C. E. GUARNACCIA, op. cit., secondo il quale "Si tratta di una pronuncia certamente sorprendente, in quanto fonda la sussistenza di un illecito disciplinare su una forma nuova di manifestazione del pensiero, in effetti praticata quotidianamente dalla stragrande maggioranza dei consociati, ormai in larga parte presenti e attivi sui *social network*". Sostanzialmente identico il caso vagliato da Tar Liguria, Sez. Prima, 15 aprile 2019, n. 348, che ha confermato la condanna alla sospensione dal servizio per la durata di mesi due, ai sensi dell'art. 5, D.Lgs. 30 ottobre 1992, n. 449, di un ispettore della polizia penitenziaria che sulla pagina *Facebook* riconducibile alla sigla sindacale *Alsippe* (Alleanza sindacale polizia penitenziaria) ove era stata pubblicata la notizia della morte per suicidio di un detenuto presso la casa di reclusione, aveva effettuato un positivo commento associato al proprio profilo.

(39) Tar Lazio n. 5566/2013, cit., ha ritenuto, in sintonia con giurisprudenza dell'a.g.o. sopra richiamata circa le critiche sindacali, "che non sono quindi sanzionabili scritti o dichiarazioni, anche se pubbliche, che non abbiano alterato la realtà dei fatti, che rientrino nell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero o, quanto meno, di critica, e che non evidenzino uno specifico intento denigratorio ma che, al contrario, si dimensionino nell'ambito di legittime contestazioni di modalità di organizzazione del lavoro, a fini di tutela sindacale o di proselitismo. Ora, osserva il collegio come, nel caso di specie, lo scritto contestato contenga contestazioni e lagnanze in ordine alle modalità di organizzazione dell'ufficio, sia pure con un tono complessivamente colloquiale, colorito e pungente; e che la qualifica del suo autore, il suo ruolo sindacale, e conseguentemente la natura sindacale della contestazione, benché lo scritto non sia apparso nel sito ufficiale del sindacato ma in un *blog* personale del dipendente, e poi anche in una bacheca sindacale, appaiono in maniera incontestabile sia dalla nota a margine, sia dallo stesso testo, a conclusione del quale si legge un chiaro riferimento alle iniziative sindacali in corso e all'aspirazione al superamento dei problemi denunciati, attraverso proprio l'attività sindacale".

(40) Si vedano, oltre alle ipotesi relative ad altre Forze di Polizia sopra richiamate, i casi menzionati nelle successive note.

arretrato pregiudizio all'immagine dell'amministrazione" e inoltre "i rischi che l'identificazione di appartenenti alle Forze dell'ordine, specie in alcune aree operative di elevata sensibilità criminale, possa seriamente compromettere la sicurezza della propria e dell'altrui persona nel corso o al di fuori dell'attività di servizio", il Comando Generale ha ritenuto di individuare le modalità da attuare nella fruizione dei *social* da parte dei finanziari. Al riguardo è stato stabilito che ogni appartenente deve: "evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che, anche se insignificanti, possono costituire materiale informativo" e "anche nella vita privata e quando la sua figura non è immediatamente riconducibile alle Forze o ai Corpi armati dello Stato, astenersi da comportamenti che possano condizionarne l'esercizio delle funzioni ovvero, in qualunque modo, recare pregiudizio all'immagine dell'amministrazione"; la successiva circolare 25 marzo 2015, n. 7260, ha ribadito poi che "In particolare, i contenuti versati in rete dovranno risultare rispettosi delle disposizioni attinenti al riserbo sulle questioni militari e di servizio, alla pubblica manifestazione del pensiero e al contegno nella vita privata, evitando esternazioni che, anche senza recare direttamente pregiudizio all'immagine del Corpo, possano ingenerare strumentalizzazioni e sfavorevoli generalizzazioni ovvero condizionare il militare nell'esercizio delle proprie funzioni. A ogni modo occorrerà che la condivisione di contenuti e l'esternazione di commenti siano attentamente ponderate, valutandone di volta in volta l'opportunità in maniera equilibrata e avveduta. Ciò si rende tanto più necessario in ragione dell'eterogeneità della platea degli interlocutori (peraltro in tali contesti non sempre individuabili a priori sotto il profilo soggettivo e numerico) e della possibilità, comunque, di originare fraintendimenti, interpretazioni arbitrarie o polemiche"; non mancano casi vagliati dalla magistratura⁽⁴¹⁾.

(41) Interessante si rivela il caso vagliato, in sede di parere su ricorso al Presidente della Repubblica, da Cons. Stato, Sez. Prima, 26 settembre 2018 - 26 marzo 2019, n. 908, che ha escluso la valenza disciplinare della condotta di un ispettore appartenente ad un nucleo di Polizia Tributaria, che, non osservando la linea gerarchica nelle relazioni di servizio e disciplinari, pubblicava sul *forum* del sito *internet* www.ficiesse.it un messaggio riportante accadimenti circa l'operato dei propri superiori che, in quanto inerenti al servizio e alla disciplina, dovevano formare oggetto di istanza di conferimento di cui all'art. 735 del DPR 15 marzo 2010, n. 90. La sentenza, sulla scorta delle concordanti risultanze penali, ha valutato la veridicità dei criticati comportamenti tenuti da un ufficiale ed indicati nel messaggio predetto, e ha ritenuto che "non può in astratto dubitarsi che esisteva, non solo il diritto, ma addirittura un dovere militare, e civico, alla denuncia di comportamenti contrasociali ad una amministrazione della disciplina militare in senso compatibile con l'assetto democratico dell'apparato statale con i principi costituzionali che regolano l'ordinamento delle Forze Armate (art. 53, ultimo comma, Cost.)"; in conseguenza le espressioni usate "non possono considerarsi estranee al diritto di critica o eccedenti i valori democratici e gli interessi umani che l'imputato pretendeva di difendere".

Ben diverso il caso vagliato da Cons. Stato, Sez. Seconda, 24 aprile 2018, n. 363, che ha confermato la perdita di grado per rimozione di un finanziere già penalmente condannato per il

5. Le esternazioni telematiche dei magistrati e i risvolti disciplinari

Oltre che per gli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia, anche per la magistratura il tema delle esternazioni in via mediatica, giornalistica o tramite *social* è centrale⁽⁴²⁾, stanti le funzioni, di rilevanza costituzionale, assolte.

Oltre ai recenti moniti del Presidente della Repubblica Mattarella ricordati nel par. 1, lo stesso procuratore generale della Cassazione, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, ha rimarcato sia le troppe esternazioni di magistrati, soprattutto pubblici ministeri, sui *social* e non solo, sia che persino le ipotesi di illeciti extra funzionali di cui al D.Lgs. n. 109/2006 non danno la possibilità di giungere ad un "equilibrio tra la tutela della libertà di espressione del magistrato come cittadino e il suo ruolo istituzionale". Le risultanze sono il vuoto normativo che rischia di far venir meno l'imparzialità del magistrato⁽⁴³⁾.

Il problema è quasi inesistente nelle magistrature speciali, numericamente meno poderose, ma che hanno comunque regolamentato con minimali direttive interne la materia⁽⁴⁴⁾.

Ben più rilevante è il tema per i quasi novemila magistrati ordinari, per i quali, come è noto, è testualmente considerato illecito disciplinare, in via generale, dall'art. 5, lett. u), v) e z), del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109:

reato di cui all'art. 600-ter, comma 3, c.p. "perché per via telematica e servendosi di programmi di condivisione con tutti gli altri utenti rete *internet* distribuiva immagini pornografiche prodotti mediante lo sfruttamento sessuale di minori".

(42) Sul tema, v. l'accurato studio, ricco di pronunciamenti disciplinari del CSM, di M. FRESA, *La parola dei magistrati tra libertà di espressione, obblighi di segreto e dovere di riserbo*, in www.giustiziainsieme.it, 31 marzo 2019; v. anche M. FANTACCHIOTTI et al., *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*, Milano, Giuffrè, 2010, 110 ss.; P. FIMIANI, M. FRESA, *Gli illeciti disciplinari dei magistrati ordinari*, Torino, Giappichelli, 2013; V. TENORE (a cura di), *Il magistrato e le sue quattro responsabilità*, cit.; in precedenza, S. DE NARDI, *La libertà di espressione dei magistrati*, Napoli, Jovene, 2008; R. FUZIO, *Le dichiarazioni dei magistrati agli organi di informazione: limiti e rilevanza disciplinare*, in *FORO IT.*, 2007, V, 69; F. GRISOLIA, *A proposito di esternazioni dei magistrati e controllo disciplinare*, in *QUESTIONE GIUSTIZIA*, 2002, 1237; W. DE NUNZIO, *Libertà di manifestazione del pensiero e deontologia professionale del magistrato*, in *DOCUMENTI GIUST.*, 1998, 1977.

(43) Anche l'attento presidente dall'Anm Eugenio Albamonte, in un'intervista al *Messaggero* del 22 febbraio 2018, ha rimarcato la pericolosità di affermazioni infelici tramite strumenti *social*, proponendo alla giunta dell'associazione di modificare il codice deontologico dell'Anm con un intervento diretto sui *social network*: "Il senso - spiega Albamonte - è che i magistrati devono considerare il comportamento sul *web* analogo a quello in una manifestazione pubblica". Un po' come se si fosse in tv, insomma: "Un *post* sbagliato su *Facebook* ha più rilevanza di un intervento improprio in un convegno e persino su un giornale. Ho fiducia che l'iniziativa troverà il consenso dell'associazione" (www.ilmessaggero.it).

(44) Per i magistrati della Corte dei conti, il Consiglio di presidenza ha adottato, con delibera 24 novembre 2017, n. 250, delle linee guida, necessariamente ampie e generiche, sui rapporti tra magistrati e *mass media*, che, nel ribadire che i rapporti con i mezzi di informazione per attività istituzionali spettano al presidente della Corte, al procuratore generale e ai presidenti e procuratori regionali, impongono in generale, per qualsiasi esternazione "criteri di moderazione e di equilibrio [...] evitando espressioni di scherno o dispregiative, in modo da non recare danno alla propria dignità e delle altre persone fisiche o giuridiche o al prestigio delle istituzioni pubbliche".

u) la divulgazione, anche dipendente da negligenza, di atti del procedimento coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione, nonché la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, o sugli affari definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui;

v) pubbliche dichiarazioni o interviste che, sotto qualsiasi profilo, riguardino i soggetti a qualsivoglia titolo coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria;

z) il tenere rapporti in relazione all'attività del proprio ufficio con gli organi di informazione al di fuori delle modalità previste dal decreto legislativo emanato in attuazione della delega di cui agli articoli 1, comma 1, lettera d) e 2, comma 4, della Legge 25 luglio 2005, n. 150.

Giova ribadire che l'oggetto di questo studio concerne le dichiarazioni tramite *social* o altri mezzi più tradizionali in contesti extralavorativi e non già le comunicazioni "istituzionali" alla stampa, normate da varie fonti. Su quest'ultimo punto il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 24 settembre 2008, ha stabilito con formale delibera che, per le comunicazioni istituzionali, il procuratore della Repubblica, come previsto dall'art. 5 del D.Lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, mantiene stabilmente e personalmente i rapporti con gli organi di informazione, ovvero a mezzo di un unico magistrato appositamente delegato, evitando sempre nella diffusione delle informazioni di fare riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento.

Anche l'art. 6 del codice etico approvato il 13 novembre 2010 (Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa) fissa direttive sul tema delle comunicazioni istituzionali e non, ma il testo, come è noto, non ha diretta incidenza disciplinare⁽⁴⁵⁾.

(45) Recita l'art. 6: "Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio. Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni per ragioni del suo ufficio concernenti l'attività del suo ufficio o conosciute per ragioni di esso e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati. Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio, dignità e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa, così come in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione. Evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica". Come ben rimarca M. FRESA, in *La parola dei magistrati tra libertà di espressione, obblighi di segreto e dovere di riserbo*, "Mentre le disposizioni previste dai primi due commi sono trascritte anche nel cosiddetto *codice disciplinare* (il D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, così come modificato dalla Legge n. 69 del 2006), le disposizioni previste dal terzo e quarto comma dell'art. 6 del codice etico non sono tradotte in disposizioni normative per i profili disciplinari. Sicché può senz'altro

Ma a prescindere da tali esternazioni legate ad attività d'ufficio (indagini in corso o altro)⁽⁴⁶⁾ ed espresse in modo non conforme alla normativa ed al principio di riserbo, ben diverso è il tema del diffuso utilizzo di scritti, *mail*, strumenti *social* o radiotelevisivi per un distorto esercizio da parte del magistrato della pretesa libertà di pensiero, su vari temi e nei confronti di vari soggetti, in contesti aperti, qualora risulti lesiva di altri valori costituzionali (dell'onore e reputazione altrui, oltre che del decoro, dignità, riserbo e imparzialità delle proprie funzioni anche in contesti extragiudiziari).

In passato il problema si era posto per le partecipazioni televisive di magistrati divenuti commentatori seriali di processi in corso o da poco conclusi, e il CSM ha da tempo stabilito che è sottoposta ad autorizzazione del CSM la partecipazione programmata continuativa e non occasionale, anche se gratuita, a trasmissioni televisive, radiofoniche ovvero diffuse per via telematica o informatica da chiunque gestite, nella quali vengono trattate specifiche vicende giudiziarie ancora non definite nelle sedi competenti, (art. 4.2-*bis* della circolare sugli incarichi extragiudiziari, approvata con delibera del 2 dicembre 2015).

afferinarsi che, sul versante delle dichiarazioni, interviste e partecipazione a trasmissioni televisive, l'Associazione nazionale magistrati - almeno sul piano della regola astratta che, però, non risulta mai applicata nella pratica - è più rigorosa del legislatore, stigmatizzando in particolare le dichiarazioni non ispirate a criteri di equilibrio, dignità e misura e la partecipazione a trasmissioni televisive finalizzate a rappresentare in forma scenica vicende giudiziarie in corso". Si rammenta che le regole deontologiche espresse dal codice etico hanno una rilevanza soltanto indiretta e mediata nella materia disciplinare, nella misura in cui i precetti in esso previsti coincidono con una delle fattispecie tipiche previste dal D.Lgs. n. 109/2006; al di fuori di tali casi rilevano solo ai fini delle eventuali sanzioni in sede associativa, sanzioni che - di fatto - non risultano però mai essere state adottate (ai sensi degli artt. 9, 10 e 11 dello statuto dell'Anm) dagli organi dell'associazione a ciò deputati (il comitato direttivo centrale, con eventuale ricorso all'assemblea generale, sulla base dell'azione esercitata dal collegio dei probiviri).

(46) Su procedimenti in corso, il CSM ha più volte ribadito (risoluzioni 18 aprile 1990; 19 maggio 1993; 1° dicembre 1994) che:

1. Il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero non tollera limiti soggettivi e quindi compete, senza dubbio alcuno, anche ai magistrati;
2. Tuttavia, la delicatezza della funzione richiede alcune cautele, nell'interesse della giustizia e della stessa credibilità della funzione giurisdizionale;
3. È in ogni caso opportuno evitare - da parte dei magistrati - dichiarazioni alla stampa su processi che stanno trattando o nei quali sono o saranno chiamati a qualunque titolo a svolgere la propria funzione. È altresì opportuno evitare dichiarazioni anche in relazione a procedimenti pendenti di cui una qualsiasi fase sia stata già definita con la partecipazione del magistrato stesso;
4. Qualora ragioni di pubblico interesse richiedano chiarezza e trasparenza, anche per rassicurare l'opinione pubblica, su un procedimento in corso, è consigliabile che il magistrato riferisca al capo dell'ufficio, il quale potrà valutare l'opportunità di una sua dichiarazione ufficiale o di un comunicato stampa, rispettati - ovviamente - i limiti del segreto d'ufficio;
5. Nelle valutazioni, anche critiche, su procedimenti tuttora in corso, diversi da quelli di cui al punto 3, sono indispensabili particolari cautele ed attenzioni, ferma comunque la necessità che le dichiarazioni rispettino la verità storica e non siano gratuitamente offensive.

Oggi il problema è però più ampio, e riguarda qualsiasi esternazione tramite strumenti *social*.

Come ben rimarcato, anche per i magistrati, dalla nota sentenza 8 giugno 1981, n. 100, della Consulta, “per quanto concerne la libertà di manifestazione del pensiero non è dubbio che essa rientri tra quelle fondamentali protette dalla nostra Costituzione ma è del pari certo che essa, per la generalità dei cittadini, non è senza limiti, purché questi siano posti dalla legge e trovino fondamento in precetti e principi costituzionali, espressamente enunciati o desumibili dalla Carta costituzionale (cfr. sent. 9 del 1965). I magistrati, per dettato costituzionale (artt. 101, comma secondo, e 104, comma primo, Cost.), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità: nell’adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione; assicurano, nel contempo, quella dignità dell’intero ordine giudiziario, che la norma denunziata qualifica prestigio e che si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa”.

Pertanto, con pronuncia n. 20/2018, la sezione disciplinare del CSM, dopo l’intervento cassatorio del giudice di legittimità⁽⁴⁷⁾ di un primo provvedimento assolutorio per scarsa rilevanza del fatto, ha ritenuto che costituisce condotta disciplinarmente rilevante quella tenuta dal magistrato che, in violazione di norme di legge (violazione dell’art. 4, comma 1, lett. d, D.Lgs. n. 109/2006: violazione dei generali doveri di correttezza, equilibrio, riserbo) e deontologiche, posti un messaggio offensivo, a mezzo del proprio profilo personale del *social network Facebook*, nei confronti del sindaco della città di Roma Ignazio Marino ove esercita le funzioni giudiziarie requirenti.

Tale comportamento è stato ritenuto scorretto e rilevante ai fini della configurabilità dell’illecito disciplinare, in quanto idoneo a rendere percepibile l’offesa da una pluralità indefinita di utenti della rete, a prescindere dalla considerazione della percezione dell’offesa che il destinatario della medesima ne abbia avuto. Inizialmente, con provvedimento 8 luglio 2016, n. 207, la sezione disciplinare del CSM aveva ritenuto il fatto di scarsa rilevanza per la sua occasionalità il fatto, ma l’intervento della Cassazione ha imposto la successiva sanzione.

(47) Cass., S. U., 31 luglio 2017, n. 18987, in www.dirittoegiustizia.it, 1° agosto 2017, con nota di S. MENDICINO, *Anche al magistrato non si riconosce la scarsa rilevanza dell’illecito disciplinare se consegue ad un reato*.

Con sentenza 25 luglio 2017, n. 127, la sezione disciplinare del CSM ha invece ritenuto in parte escluso l'addebito e in parte di scarsa rilevanza il fatto che un pubblico ministero avesse tramite *Facebook* espresso giudizi e apprezzamenti sull'avvenenza di un attore (Gabriel Garko) coinvolto, come parte lesa, nel crollo di una palazzina e il cui fascicolo era stato assegnato al predetto magistrato, non ritenendo violati gli artt. 1 e 2, comma 1, lett. d) e v), del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109.

Con provvedimento 3 aprile 2016, n. 64, la sezione disciplinare del CSM ha assolto un magistrato fuori ruolo per mandato politico da sindaco, ritenendo che le affermazioni fatte tramite *Facebook* rispondessero in parte a finalità politiche e in parte non ledessero l'immagine del magistrato.

Con provvedimento 25 settembre 2016, n. 95, la sezione disciplinare del CSM ha vagliato la sussistenza o meno dell'illecito disciplinare di cui agli artt. 1, comma 1, e 4, comma 1, lett. d), del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, perché, in violazione dei generali doveri di correttezza, equilibrio, riserbo, postava nel proprio profilo del *social network Twitter* commenti asseritamente sconvenienti su colleghi e su un neo giudice costituzionale, assolvendo il magistrato in quanto l'interpretazione delle frasi oggetto di contestazione deve essere effettuata in senso unitario e globale e una lettura logica delle frasi in oggetto, debitamente inserite nel contesto delle frasi degli interlocutori, evidenzia che trattasi di una conversazione sviluppatasi "sul filo dell'ironia".

Con provvedimento 19 gennaio 2007, n. 1, la sezione disciplinare del CSM ha affermato la responsabilità disciplinare di un magistrato che, usando uno pseudonimo, aveva formulato su un sito *internet* giudizi dal contenuto altamente diffamatorio nei confronti di diversi colleghi, affermando che essi avrebbero agito nell'ambito di un processo per ragioni politiche, usando reiteratamente espressioni gratuitamente lesive, prove di qualsiasi prova o fondamento e, comunque, diffamatorie, esorbitanti gli ordinari limiti di continenza, e idonee, quindi, a ledere il prestigio dell'ordine giudiziario.

Tuttavia, a fronte di crescenti casi di uso non consapevole degli strumenti mediatici, soprattutto da parte delle generazioni più giovani frutto di una società meno cartacea e più telematica, va fatto tesoro dei moniti del CSM a proposito del rispetto dei criteri di equilibrio, dignità e misura nei rapporti del magistrato con i mezzi di informazione. Gli stessi attengono "allo stile magistratuale, al buon costume giudiziario e forense, all'educazione civile e alla cultura di chi esercita una pubblica funzione in generale e la funzione giudiziaria in particolare", e "si tratta di tutta una trama di prassi e di stili difficilmente catalogabili e controllabili, che deve rimanere eminentemente affidata all'autoregolamentazione e all'autocontrollo, alla

formazione culturale, alla riprovazione all'interno del mondo giudiziario, del mondo forense e, più in generale, della pubblica opinione, piuttosto che alle sanzioni disciplinari", in quanto "è sempre, del resto, una velleità assurda quella di giuridificare tutte le regole sociali, morali e deontologiche".

6. Libertà di pensiero ed esternazioni disciplinarmente rilevanti di dipendenti privati

Se per i dipendenti pubblici, soprattutto in divisa, il tema delle esternazioni mediatiche e dei suoi riflessi disciplinari rappresenta una tematica emergente, nel lavoro privato il problema è ormai un classico della letteratura giudiziaria: per i dipendenti privati, infatti, l'uso non accorto degli strumenti *social* rappresenta un tipico caso di illecito disciplinare, ben scandagliato, da anni, dalla giurisprudenza e dalla dottrina. Il tema si è da molto tempo posto in relazione alle critiche del lavoratore privato al proprio datore.

Da questo esplorato punto di partenza occorre partire, chiarendo, in fatto, che le casistiche venute al pettine della magistratura (ma lo stesso vale per altre categorie, quali i pubblici dipendenti), sono schematicamente riconducibili a tre macro-ipotesi:

a) comportamenti offensivi, ingiuriosi, denigratori o comunque fonte di disprezzo o dileggio o palese ostilità verso il datore, colleghi o terzi;

b) comportamenti che violano il dovere di riservatezza, segretezza, di fedeltà e affidabilità in genere;

c) comportamenti personali del tutto estranei all'ambito lavorativo, ma che sono idonei a determinare una perdita del vincolo fiduciario in relazione agli aspetti legati al rapporto di lavoro.

Premesso, come si è visto anche per il lavoro pubblico, che anche le condotte extralavorative (ivi comprese quelle tramite strumenti "social") possono assumere valenza disciplinare⁽⁴⁸⁾, nell'impiego privato il problema delle esterna-

(48) Nell'impiego con datore privato la giurisprudenza ritiene valutabili disciplinarmente condotte extralavorative estranee all'azienda se, in relazione alle mansioni affidate, alla tipologia del rapporto di lavoro, al grado di affidamento ed alle esigenze organizzative, il lavoratore appaia inidoneo alle future prestazioni o ledano la credibilità sul mercato (l'immagine) dell'impresa: Cass., Sez. lav., 24 ottobre 2016, n. 21367; 2 agosto 2010, n. 17969, in *MASS. GIUR. LAV.*, 2011, 158, con nota di C. TAMBURRO, *Il cuoco contrabbandiere: giusta causa oggettiva di licenziamento*; 9 agosto 2004, n. 15373, in *GIUST. CIV.*, 2004, I, 2931; 6 marzo 2003, n. 3379, in *REP. FORO IT.*, 2003, voce *Lavoro* (rapporto di), n. 1598; 13 aprile 2002, n. 5332, in *NOTIZIARIO GIURISPRUDENZA LAV.*, 2002, 504; 14 luglio 2001, n. 9590, *ivi*, 2001, 798; 4 settembre 1999, n. 9354, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2000, II, 346, con nota di S. BRUN, *Licenziamento per fatti extra-lavorativi e accertamenti probatori in materia di licenziamento discriminatorio*; 9 marzo 1998, n. 2626, in *GIUST. CIV.*, 1998, I, 1240. In dottrina, sulla valenza disciplinare di condotte extralavorative nel lavoro privato, vedasi A. M. PERRINO, *Il principio di proporzionalità della sanzione disciplinare*

zioni, con qualunque mezzo, dei lavoratori, pur espressive di libertà di pensiero *ex art. 21 Cost.* ed *ex art. 1* statuto dei lavoratori (“nel rispetto dei principi della Costituzione e delle norme della presente legge”), è tradizionalmente fatto refluire, sul piano giudiziario, nella possibile perdita del rapporto di fiducia con il lavoratore per talune condotte espressive di scarsa diligenza e di scarsa fedeltà (art. 2105 c.c.), potenzialmente lesive del datore, o negli inadempimenti di “non scarsa importanza”, con conseguenti sanzioni disciplinari, anche espulsive.

La dottrina⁽⁴⁹⁾ e la giurisprudenza⁽⁵⁰⁾ hanno dunque sovente messo in

e la recidiva, in S. MAINARDI (a cura di), *Il potere disciplinare del datore di lavoro*, Torino, Utet, 2012, 191; C. VALLE, *Esercizio del potere disciplinare e processo penale*, in S. MAINARDI (a cura di), *Il potere disciplinare del datore di lavoro*, cit., 438; M. MEUCCL, *Private vicende riprovevoli ed elemento fiduciario nel rapporto di lavoro*, in *LAV. PREV. OGGI*, 1986, 884; A. VALLEBONA, *Lavoro e vita privata*, in *MASS. GIUR. LAV.*, 1999, 1554; C. PISANI, *Licenziamento e fiducia*, Milano, Giuffrè, 2004; D. PIZZONIA, *Licenziamento e vita privata del lavoratore*, in *GIUR.IT.*, 2000, 1612.

(49) Sul tema, nel lavoro privato, tra i tanti contributi v. E. FIATA, *Limiti al diritto di critica del lavoratore e controllo di legittimità* (nota a Cass., Sez. lav., 19 gennaio 2019 n. 1379), in *GIUR. IT.*, 2019, 614; I. CAIRO, *Il diritto di critica del lavoratore*, in www.dirittolavorovariazioni.com, 2017; P. ROCCHETTI, *Diritto di critica del lavoratore, suoi limiti ed esercizio, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale. Commento alle sentenze n. 996/17 e n. 4125/2017 della Sezione Lavoro della Cassazione*, in www.questionegiustizia.it, 17 maggio 2017; V. VALENTI, *Diritto di critica del lavoratore: tra obbligo di fedeltà e “dovere” di verità*, in *RIV. GIUR. LAV.*, 2016, II, 502; S. DI STASI, *Potere disciplinare e diritto di critica del lavoratore: illegittimità del recesso se il datore non mantiene la promessa data*, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2013, 659; O. MAZZOTTA, *Diritto di critica e contratto di lavoro*, in *FORO IT.*, 1986, I, 1878; O. DESSÌ, *Il diritto di critica del lavoratore*, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2013, I, 395; A. M. PERRINO, op. cit., 195 ss., con vasti richiami dottrinali e giurisprudenziali; M. N. BETTINI, *Il diritto di critica del lavoratore nella giurisprudenza*, in *AA.VV.*, *Diritto e libertà, Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Torino, Giappichelli, 2008, 141; A. DE LUCA, *Diritto di critica del lavoratore*, in *LAVORO GIUR.*, 2008, 983; V. PAPA, *Lavoro e dissenso. Il diritto di critica del lavoratore e i suoi limiti nell'interpretazione giurisprudenziale*, in *RIV. CRITICA DIR. LAV.*, 2008, 805; R. BENINATO, *I labili confini del diritto di critica dei lavoratori nei confronti dell'ente datoriale*, in www.altalex.com, 31 maggio 2007; M.G. GRECO, *Diritto di critica e rapporto di lavoro*, in *ARG. DIR. LAV.*, 2006, 293; G. VECA, *Osservazioni in merito al diritto di critica del dipendente e rapporto di lavoro subordinato*, in *RESP. CIV. E PREV.*, 2005, 453.

(50) Nella giurisprudenza lavoristica, tra le tante sentenze, sostanzialmente ancorate alla analoga giurisprudenza sviluppatasi sui canoni di legittima critica dei giornalisti, ma tese ad esaltare la lesione del rapporto fiduciario datore-lavoratore e le regole di correttezza e buona fede, v: Cass., Sez. lav., 16 febbraio 2017, n. 4125, in *LAVORO GIUR.*, 2017, 456, con nota di C. SANTORO, *Il diritto di denuncia del lavoratore nei confronti del datore di lavoro*; 17 gennaio 2017, n. 996, in *RIV. GIUR. LAV.*, 2017, II, 410 (m), con nota di M. GIACONI, *Un caso di whistleblowing davanti alla Cassazione*; 8 agosto 2016, n. 16629, in *REP. FORO IT.*, 2016, voce *Lavoro* (rapporto di), n. 1219; 2 febbraio 2016, n. 1978, in *GIUR. IT.*, 2016, 654, con nota di G. CASTELLANI, *Diligenza e fedeltà del lavoratore*; 9 gennaio 2015, n. 144, in *LAVORO GIUR.*, 2015, 599, con nota di F. M. GALLO, *Quando l'obbligo di fedeltà si estende ai comportamenti extralavorativi*; 8 luglio 2015, n. 14249; 25 febbraio 1986, n. 1173, in *FORO IT.*, 1986, I, 1877, con nota di O. MAZZOTTA, cit.; 7 novembre 2006, n. 23726, ivi, 2007, I, 81; 8 luglio 2009, n. 16000, in *REP. FORO IT.*, 2009, voce *Lavoro* (rapporto di), n. 1092; 17 settembre 2009, n. 20048, in *FORO IT.*, 2010, I, 451; 18 settembre 2013, n. 21362, in *REP. FORO IT.*, 2013, voce *Lavoro* (rapporto di), 1207. Più di recente, App. Venezia, Sez. lav., 8 novembre 2014, n. 520; Cass., Sez. lav., 23 dicembre 2016, n. 26930, che sintetizza i principi di diritto in materia di legittimo esercizio del diritto di critica; *in terminis*, Cass., Sez. lav., 10 dicembre 2008, n. 29008, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2009,

collegamento tale principio con la perdita di fiducia verso il lavoratore, vagliando casistiche molto varie, che ben si attagliano anche al lavoro pubblico.

I tradizionali approdi giurisprudenziali in materia di legittimo esercizio del diritto di critica del lavoratore sono riassumibili nel rispetto dei limiti di continenza formale e sostanziale e nella lesività della condotta della lavoratrice del decoro dell'impresa datoriale, suscettibile di provocare, con la caduta della sua immagine, anche un danno economico in termini di perdita di commesse e di occasioni di lavoro; pertanto il giudice di merito è di regola chiamato a valutare in concreto se la condotta sia inidonea a ledere definitivamente la fiducia alla base del rapporto di lavoro, così integrando violazione del dovere di fedeltà posto dall'art. 2105 c.c., e giusta causa di licenziamento.

Anche in tempi recenti, la Corte di cassazione, nel lavoro privato, ha più volte affermato il principio per il quale l'obbligo di fedeltà, la cui violazione può rilevare come giusta causa di licenziamento, si sostanzia nell'obbligo di un leale comportamento del lavoratore nei confronti del datore di lavoro e va collegato con le regole di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. Dovendosi di conseguenza il lavoratore astenere non solo dai comportamenti espressamente vietati dall'art. 2105 c.c., ma anche da tutti quelli che, per la loro natura e le loro conseguenze, appaiono in contrasto con i doveri connessi all'inserimento del lavoratore nella struttura e nell'organizzazione dell'impresa o creano situazioni di conflitto con le finalità e gli interessi dell'impresa stessa o sono idonei, comunque, a ledere irrimediabilmente il presupposto fiduciario del rapporto stesso⁽⁵¹⁾.

Seconda, 918, con nota di F. SANTINI, *Il diritto di critica del lavoratore alla luce della più recente ricostruzione dell'obbligo di fedeltà*. Tutte le sentenze valorizzano la doverosa valutazione in concreto della violazione o meno del rapporto di fiducia e fedeltà ex art. 2105 c.c. In relazione ai *social*, per il Tribunale di Busto Arsizio (20 febbraio 2018, n. 62) sono stati sufficienti i pochi caratteri di un *tweet* per ledere l'immagine del datore di lavoro e "rendere esplicito un atteggiamento di disprezzo verso l'azienda e i suoi amministratori", ledendo così il vincolo di fedeltà alla base dei rapporti di lavoro con conseguente licenziamento per giustificato motivo soggettivo. La pronuncia è anche interessante per l'aspetto dell'onere della prova, affermandosi che, se il lavoratore contesta la paternità dei *post* sostenendo di lasciare incustoditi *smartphone* e *tablet*, deve anche dimostrare l'accesso abusivo da parte di terzi. Secondo invece il Tribunale di Milano (9 novembre 2017, n. 3153) rientra nel diritto di critica pubblicare un articolo che riguarda la propria azienda e commentarlo "genericamente", affermando che "padroni così meritano solo disprezzo". Il Tribunale di Milano ha anche ritenuto la parola "bastardo" non è diffamatoria, ma una semplice espressione di disistima. Sulla stessa linea una recente pronuncia della Suprema Corte (Cass., Sez. lav., n. 21965/2018, cit.) secondo la quale, alla luce degli *standard* presenti nel contesto sociale odierno, nel cui ambito vanno collocate e temperate le esigenze di tutela della libertà di espressione della persona rispetto al compimento di condotte offensive o diffamatorie, l'utilizzo di frasi pesanti costituisce mera "coloritura" entrata nel linguaggio comune.

(51) *Ex plurimis*, Cass., Sez. lav., n. 16000/2009, cit.; n. 29008/2008, cit.; 3 novembre 1995, n. 11437, in *FORO IT.*, 1995, I, 3425.

La libertà di pensiero del lavoratore, scolpita dall'art. 21 Cost. e ribadita dall'art. 1 statuto lav., non è dunque esente da limiti posti a tutela di altri beni giuridici egualmente meritevoli di protezione, quali, ad esempio, l'onore, la riservatezza, la reputazione e l'immagine della persona fisica e giuridica⁽⁵²⁾.

È stato poi evidenziato, come già rimarcato per il giornalista, che il diritto di critica del lavoratore deve rispettare il principio della continenza sostanziale (secondo cui i fatti narrati devono corrispondere a verità) e quello della continenza formale (secondo cui l'esposizione dei fatti deve avvenire misuratamente), precisandosi al riguardo che, nella valutazione del legittimo esercizio del diritto di critica, il requisito della continenza cosiddetta *formale*, comportante anche l'osservanza della correttezza e civiltà delle espressioni utilizzate, è attenuato dalla necessità, ad esso connaturata, di esprimere le proprie opinioni e la propria personale interpretazione dei fatti, anche con espressioni astrattamente offensive e soggettivamente sgradite alla persona cui sono riferite⁽⁵³⁾.

In particolare, il limite di continenza formale è superato dall'uso di espressioni diffamatorie o denigratorie⁽⁵⁴⁾ nonché di epiteti ingiuriosi⁽⁵⁵⁾.

(52) S. DI STASI, op. cit.; V. VALENTI, op. cit.

(53) Cass., Sez. lav., n. 996/2017, cit.; 22 gennaio 1996, n. 465, in *FORO IT.*, 1996, I, 493; 2 giugno 1997, n. 5947, in *REP. FORO IT.*, 1997, voce *Responsabilità civile*, n. 101. Il lavoratore, quindi, nell'esercizio del diritto di critica è tenuto al rispetto dei principi di cosiddetta *continenza sostanziale e formale*. Il primo di essi consiste nel rispetto della verità, o meglio della veridicità dei fatti criticati. La critica, infatti, per sua natura non può essere soggetta al canone della verità oggettiva, perché è sempre espressione di un'opinione e di un'interpretazione necessariamente soggettiva di fatti e comportamenti (V. VALENTI, op. cit.). Il secondo principio, invece, impone che le opinioni espresse, anche se aspramente polemiche, siano commisurate a parametri di correttezza e civiltà desumibili dalle fondamentali regole del vivere civile. Il diritto di critica deve dunque essere esercitato attraverso forme linguistiche che, sebbene sgradite alla persona cui sono riferite, non risultino gratuitamente offensive, volgari o denigratorie (tra le molte, v. Cass., Sez. lav., n. 996/2017, cit.; n. 16000/2009, cit.; 21 settembre 2005, n. 18570, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2006, 289, con nota di M. G. GRECO, *Diritto di critica e rapporto di lavoro*). Per la giurisprudenza di merito "è giustificato il licenziamento intimato per giusta causa al lavoratore che abbia postato su *Facebook* frasi offensive coinvolgenti i colleghi e il datore di lavoro non integrando nel caso di specie reazione legittima ad una provocazione posta in essere dal datore di lavoro o dai colleghi" (Trib. Ivrea 28 gennaio 2015, cit.).

(54) Cass., Sez. lav., 22 agosto 1997, n. 7884, in *DIR. LAV.*, 1998, II, 166, con nota di n. L. INNOCENZI, *Lesione dell'immagine del datore di lavoro e giusta causa di licenziamento*; 16 maggio 1998, n. 4952, in *MASS. GIUR. LAV.*, 1998, 663, con nota di L. FAILLA, *Diritto di critica e rapporto di lavoro: una importante presa di posizione della Corte di cassazione*; 24 settembre 2003, n. 14179; 17 dicembre 2003, n. 19350, in *REP. FORO IT.*, 2003, voce *Lavoro* (rapporto di), n. 1129; 14 giugno 2004, n. 11220, in *MASS. GIUR. LAV.*, 2004, 813, con nota di V. NUZZO, *Diritto di critica del dipendente e presunta violazione del vincolo di fiducia*; n. 29008/2008, cit.; 29 novembre 2016, n. 24260, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2017, 420, con nota di F. FONTANA, *Diritto di critica del lavoratore e licenziamento per giusta causa*.

(55) Cass., Sez. lav., 29 aprile 2004, n. 8254, in *REP. FORO IT.*, 2004, voce *Lavoro* (rapporto di), n. 1627; 21 marzo 2016, n. 5523, in *LAVORO GIUR.*, 2016, 683, con nota di S. IACOBUCCI, *Il confine tra "conversazione tra colleghi" e uso di "epiteti ingiuriosi" nella giurisprudenza di legittimità*.

La giurisprudenza ha altresì precisato come il medesimo limite di continenza formale imponga la manifestazione di un “dissenso ragionato” senza trascendere nella mera denigrazione personale.

Denigrazione che non è consentita nemmeno ove la critica del lavoratore sia espressa in forma satirica, essendo comunque preclusa l’attribuzione alla persona di qualità disonorevoli, di riferimenti volgari ed infamanti o di deformazioni tali da suscitare disprezzo e dileggio⁽⁵⁶⁾.

La Cassazione ha nel contempo vagliato con maggior larghezza di vedute le critiche mosse a datore privato da sindacalisti⁽⁵⁷⁾, evidenziando che il contesto delle relazioni sindacali è indubbiamente caratterizzato dall’usuale ricorso ad espressioni più forti, in quanto si è comunque nell’ambito di una fisiologica situazione di conflittualità, senza che si possa configurare però la fattispecie dell’ingiuria o della diffamazione, limiti immanenti a qualsiasi attività sindacale.

È stato dunque più volte ribadito il principio secondo cui il dipendente-rappresentante sindacale si trova in posizione paritetica con il datore di lavoro quando esercita il suo diritto di critica in tale qualità. Il lavoratore che sia anche rappresentante sindacale se, quale lavoratore subordinato, è soggetto allo stesso vincolo di subordinazione degli altri dipendenti, si pone, in relazione all’attività di sindacalista, su un piano paritetico con il datore di lavoro, con esclusione di qualsiasi vincolo di subordinazione, giacché detta attività, espressione di una libertà costituzionalmente garantita dall’art. 39 Cost., non può (in quanto diretta alla tutela degli interessi collettivi dei lavoratori nei confronti di quelli contrapposti del datore di lavoro) essere subordinata alla volontà di quest’ultimo. Conseguente che la contestazione dell’autorità e della supremazia del datore di lavoro, siccome caratteristica della dialettica sindacale ove posta in essere dal lavoratore sindacalista e sempreché inerisca all’attività di patronato sindacale, non può essere sanzionata disciplinarmente.

Tale approdo giurisprudenziale si palesa assai rilevante anche per sindacalisti operanti nel pubblico impiego, ivi compreso quello militare dopo la

(56) Cass., Sez. lav., 24 maggio 2001, n. 7091, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2002, II, 258, con nota di L. MERLINI, *Attività di volantinaggio e ricorso alla satira nell’esercizio della libertà di critica del sindacato*; e n. 18570/2005, cit.

(57) Tra le tante, v. Cass., Sez. lav., 14 maggio 2012, n. 7471, ivi, 2013, II, 81, con nota di S. GRIVET-FETÀ, *Presupposti e limiti del diritto di critica del lavoratore*; 3 dicembre 2015, n. 24652; n. 7091/2001, cit.; 8 novembre 1995, n. 11436, in *LAVORO E PREV. OGGI*, 1996, 144. Anche con la più recente sentenza 10 luglio 2018, n. 18176, in *FORO IT.*, 2018, I, 4007, con nota di R. FRATINI, *Il diritto di critica sindacale ed i suoi limiti esterni*, la Cassazione afferma che il rappresentante sindacale è legittimato ad esprimere liberamente la propria posizione critica nei confronti della società, a condizione che non contravvenga alla correttezza formale, denigrando l’impresa o addebitando alla stessa fatti non provati.

recente pronuncia della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 120/2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che "I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali" invece di prevedere che "I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali"⁽⁵⁸⁾.

Ed anche il diritto di critica al datore tramite *social network*, seguito da licenziamento, è stato oggetto di crescenti interventi della dottrina⁽⁵⁹⁾ e di varie recenti sentenze della Cassazione e di merito tese a valorizzare le peculiarità dei singoli casi⁽⁶⁰⁾, ma tendenzialmente senza mai considerare la natura "riservata"

(58) Per una applicazione degli enunciati anche nel lavoro pubblico, v. Tar Lazio, Sez. Prima-quater, 4 giugno 2013, n. 5566, su legittime esternazioni telematiche di un sindacalista della amministrazione penitenziaria.

(59) Tra i vari contributi si segnalano M. MISCIONE, *I comportamenti privati rilevanti per il lavoro nella rete senza tempi e spazi*, in *LAVORO GIUR.*, 2017, 521; I. SEGHEZZI, *I social network e le nuove frontiere dell'illecito disciplinare*, ivi, 2018, 556.

(60) Ad esempio, v. Cass., Sez. lav., 31 gennaio 2017, n. 2499, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2017, 762, con nota di M. MATARESE, *La critica del lavoratore attraverso i social network: quando il licenziamento per asserita lesione dell'immagine aziendale cela un intento ritorsivo*. Il caso che ha occupato i giudici di legittimità riguardava un lavoratore, il quale veniva licenziato per aver pubblicato in una chat di *Facebook*, accessibile solo a dieci colleghi e nella quale gli stessi si scambiavano informazioni sull'incontro sindacale per il rinnovo del contratto integrativo, un'immagine satirica asseritamente lesiva del marchio aziendale. La Corte ha considerato "illegittimo, in quanto ritorsivo" il licenziamento impugnato in primo grado, confermando in pieno la decisione della Corte di merito. Per i giudici "si tratta di libero esercizio del diritto di critica, a ogni modo non integrante una potenziale lesione dell'immagine aziendale per via della diffusione della vignetta limitata ai partecipanti alla chat".

La Cassazione, sulla stessa traccia, si è mossa pochi mesi dopo con altra pronuncia confermativa di un annullamento in sede di appello del licenziamento del ricorrente che aveva criticato l'azienda sulla propria pagina *Facebook* (Cass., Sez. lav., 31 maggio 2017, n. 13799, in *NOTIZIARIO GIURISPRUDENZA LAV.*, 2017, 584).

La sentenza n. 10280/2018, *cit.*, si è invece occupata (confermandone la legittimità, come già avevano fatto le corti di merito) del licenziamento di una lavoratrice che, sulla propria bacheca virtuale di *Facebook*, aveva espresso frasi di disprezzo nei confronti dell'azienda per cui lavorava e del suo legale rappresentante (letteralmente: "mi sono rotta i coglioni di questo posto di merda e per la proprietà"); la fattispecie era stata oggetto di rituale contestazione ex art. 7, Legge n. 300/1970, con procedimento esitato nel licenziamento per giusta causa. È anzitutto evidente per il giudicante che, pur non essendoci esplicita nomina né dell'azienda per cui operava la lavoratrice, né dell'amministratore a cui si riferiva, entrambi fossero facilmente identificabili dai destinatari e che, quindi, si fosse realizzata una sostanziale diffamazione.

Per una ulteriore pronuncia (Cass., Sez. lav., 10 novembre 2017, n. 26682, in *LAVORO GIUR.*, 2018, 471, con nota di A. LEVI, *Il controllo difensivo a distanza e l'inoperatività dell'art. 4 dello Statuto*), costituisce grave negazione dell'elemento fiduciario alla base del rapporto di lavoro la condotta del dipendente che, in numerose *e-mail* inviate dall'*account* aziendale, abbia formulato espressioni scurrili nei confronti del legale rappresentante e di altri collaboratori, con accuse di inettitudine e scorrettezze.

Viceversa, sono legittime e non giustificano il licenziamento le *e-mail* contro l'azienda se il

della corrispondenza né l'assenza di volontà divulgativa, e valutando invece la portata diffamatoria delle espressioni utilizzate dal lavoratore e l'eventuale esercizio del diritto di critica⁽⁶¹⁾. Persino l'uso denigratorio nei confronti del datore di lavoro di messaggi *Whatsapp* è assunto a rilevanza disciplinare e poi giudiziaria⁽⁶²⁾, al pari di critiche via *skype*⁽⁶³⁾.

Giova però ribadire, come già rimarcato nel par. 1, che la diffusione del messaggio ad un numero determinato o limitato di persone rileva per valutare la gravità della condotta in punto di proporzionalità punitiva o la potenziale

dipendente non usa termini offensivi (Cass., Sez. lav., 14 maggio 2018, n. 11645). Il caso vagliato dal giudice di legittimità ha riguardato un lavoratore che aveva scritto al proprio superiore gerarchico elencandogli diversi problemi e soprusi subiti sul lavoro. La sentenza ha precisato che il clima di tensione in azienda può giustificare un tono seccato e amaro che non per questo deve essere considerato illecito.

(61) Cfr., *ex pluribus*: Cass., Sez. lav., n. 8254/2004, cit.; 7 settembre 2012, n. 14995, in *NOTIZIARIO GIURISPRUDENZA LAV.*, 2013, 156; 20 settembre 2016, n. 18404; 9 febbraio 2017, n. 3484, in *RIV. GIUR. LAV.*, 2017, II, 388 (m), con nota di R. BARLETTA, *Comunicazioni sindacali e diritto di critica*; n. 26682/2017, cit.; 28 settembre 2018, n. 23601.

(62) Premesso che la giurisprudenza tende, come per le mail e i messaggi in *Facebook*, anche per i messaggi di *Whatsapp* a non considerare la natura "riservata" della corrispondenza e l'assenza di volontà divulgativa, valutando invece la portata diffamatoria delle espressioni utilizzate dal lavoratore e l'eventuale esercizio del diritto di critica (così Cass., 6 settembre 2018, n. 21719; Trib. Milano, 30 maggio 2017), va rimarcato che i messaggi *Whatsapp* sono stati considerati prove documentali che possono essere prodotte anche quando il datore di lavoro non è tra i destinatari della *chat*. È stato ad esempio ritenuta rilevante la produzione di una *chat* su *Whatsapp* inviata da un dirigente alla moglie dell'amministratore unico, denotante un atteggiamento ostile verso l'azienda e tale da giustificare il licenziamento (v. Trib. Fermo, 30 settembre 2017, n. 1973). In senso contrario Trib. Roma 4 maggio 2018, n. 3478, che ha invece ritenuto illegittimo il licenziamento irrogato alla lavoratrice che aveva usato un tono di sfida nel *file* vocale inviato nella *chat* di gruppo su *Whatsapp*, della quale faceva parte anche il proprio superiore; il giudice ha fatto prevalere le parole usate sulle eventuali intenzioni, ed è proprio la trascrizione del *file* vocale a salvare la lavoratrice, acquisita in giudizio come prova documentale. È stata invece ritenuta legittima la produzione di messaggi di una *chat* su *Whatsapp* inviati da un medico del pronto soccorso ai colleghi, recapitata da uno di essi al datore di lavoro, nella quale si organizzava una discutibile gara di grandezza degli aghi da usare sui pazienti (Trib. Vicenza, 14 dicembre 2017, n. 778).

Inoltre, è stata ritenuta legittima l'esclusione da parte di una cooperativa e, di conseguenza, il licenziamento disciplinare di un socio lavoratore che, in una *chat* su *Whatsapp*, aveva tentato di boicottare l'attività produttiva, fomentando forme di protesta anche da parte degli altri soci (Trib. Bergamo, 7 giugno 2018, n. 424).

(63) Secondo Trib. lav., Genova 6 febbraio 2017, n. 72, ove il lavoratore utilizza, anche solo dinanzi ai compagni di lavoro, espressioni diffamatorie nei confronti del datore di lavoro, mediante la piattaforma *Skype* dal *personal computer* aziendale, non viola la *privacy* il datore di lavoro che ne sia venuto a conoscenza non per avere forzato o aperto posta riservata (la *password* è stata data dal ricorrente al datore su sua richiesta), ma per l'apertura automatica del programma che ha mostrato i messaggi offensivi: è dunque legittimo il licenziamento per giusta causa intimato dalla società e non ritorsivo. Va sottolineato quanto affermato dal giudice secondo il quale: "Se è vero che l'*account* era personale, è però emerso dall'istruttoria che il *computer* non era privato ma dell'azienda, che dovevano essere fatto su di essi delle manutenzioni e che *Skype* si apriva all'avviamento del *computer* stesso e soprattutto che *Skype* veniva utilizzato per le comunicazioni tra i lavoratori, l'azienda e gli altri dipendenti come piattaforma comune di scambio messaggi".

lesione dell'immagine aziendale (parimenti per una valutazione di proporzionalità punitiva), ma non certo per affermare la liceità *tout court* di un comportamento comunque offensivo o denigratorio: la riservatezza della comunicazione non esclude infatti né, tanto meno, legittima la diffamazione, che ha risvolti disciplinari evidenti.

7. Conclusioni e riflessi giuridici ulteriori delle “frequenzazioni” telematiche

Come si è visto da questa breve rassegna su varie categorie, e, nello specifico, e su alcune carriere pubbliche particolarmente espressive di etica comportamentale e legalità nell'agire quotidiano, numerose fonti legislative, contrattuali, regolamentari (di solito nell'ambito delle previsioni disciplinari) di ampia formulazione (che, nei vari ordinamenti civili e militari esaminati, fanno riferimento a “doveri di fedeltà, correttezza, lealtà, imparzialità, riserbo”, a “mancanza del senso dell'onore o del senso morale”, a “denigrazione dell'amministrazione o dei superiori”, a “violazione dei generali doveri di correttezza, equilibrio, riserbo”) impongono cautele nelle dichiarazioni pubbliche e un uso consapevole degli strumenti *social* da parte dei propri adepti, anche in contesti privati.

Quanto detto vale anche in altri ordinamenti, libero-professionali, sportivi, ove stanno progressivamente emergendo analoghe casistiche⁽⁶⁴⁾.

Tali “cadute di stile” sono talvolta dolose e consapevolmente volute, ma molto spesso sono meramente colpose e dovute, oltre che a impulsività, reattività e scarsa ponderazione, alla convinzione che il silenzio di una tastiera e di uno schermo o di uno *smartphone* implicino una comunicazione riservata e ristretta. Ma, come si è già detto, la più o meno ampia diffusività di una frase diffamatoria (o di una foto non istituzionale) per la giurisprudenza non rileva (se non in punto di gravità dei fatti in sede di applicazione del principio di proporzionalità punitiva) a fronte della realizzata lesione dei valori, interni ed esterni all'ordine di appartenenza, lesi dalla improvvida esternazione telematica.

Persino le condivisioni di altrui affermazioni offensive o minatorie possono configurare un illecito, quanto meno disciplinare, di un dipendente pubblico: si pensi, oltre ai già segnalati *like*⁽⁶⁵⁾, i richiami in una propria pagina *Facebook* di

(64) Per un recente caso di sanzione inflitta ad una atleta di pallavolo che, in violazione dei principi informativi di lealtà e correttezza *ex* art. 16 dello statuto Fipav 19 Rat e 2 del codice del comportamento sportivo del Coni, aveva veicolato tramite il *social network*, *Twitter*, frasi allusivamente offensive e denigratorie nei confronti del direttore tecnico delle squadre nazionali demminili di *beach volley*, apostrofato come “caprone nero o uomo nero”, v. Cons. Stato, Sez. Quarta, 22 giugno 2017, n. 3065. Ma anche per i liberi professionisti la tematica si presterebbe a interventi deontologici e disciplinari.

(65) Vedi sopra, nota 38.

dette illecite affermazioni di terzi⁽⁶⁶⁾. Lo strumento telematico, oltre al tema dei risvolti disciplinari (o civili e penali) delle esternazioni analizzati in questo studio, pone poi tante ulteriori nuove questioni giuridiche che la magistratura sta progressivamente vagliando:

- se un'amicizia su *Facebook* possa configurare una frequentazione abituale (cosiddetta *commensale abituale*) o una "notoria amicizia" implicante obbligo di astensione per conflitto di interesse dal trattare una pratica (*ex art. 51 c.p.c.*, oggi art. 7, DPR n. 62/2013)⁽⁶⁷⁾, o, per un militare o un poliziotto, una causa di trasferimento per incompatibilità ambientale;

- se sia legittimo un falso profilo *Facebook* creato dal datore per verificare un reiterato uso improprio (affettivo/sentimentale) del *personal computer* d'ufficio da parte del lavoratore in orari d'ufficio, per poi licenziarlo⁽⁶⁸⁾;

- in che misura il novellato art. 4 statuto lav. consenta controlli datoriali su "strumenti utilizzati per rendere la prestazione lavorativa" telematica del dipendente (*personal computer, smartphone, cellulari, tablet, ecc.*)⁽⁶⁹⁾; inoltre tali

(66) È stato ritenuto legittimo il licenziamento del dipendente per la pubblicazione, sul suo profilo personale *Facebook*, di un comunicato ingiurioso nei confronti dell'azienda, a nulla valendo la circostanza per cui chi aveva materialmente redatto il testo fosse un terzo soggetto, in considerazione del fatto che, il dipendente, "divulgandone i contenuti sul proprio profilo personale, aveva, così, mostrato di condividerli" (App. Potenza, 14 marzo 2017).

(67) Esclude tale conflitto di interesse Tar Sardegna, Sez. Prima, 3 maggio 2017, n. 281, in *GUIDA AL DIR.*, 2017, fasc. 22, 42. Anche la seconda sezione civile della Corte di cassazione francese, con la decisione n. 1 del 5 gennaio 2017, esclude che l'amicizia su *Facebook* possa pregiudicare l'imparzialità di giudizio. *In terminis*, Tar Liguria, Sez. Seconda, 3 settembre 2014, n. 1330, in *FORO AMM.*, 2014, 2382.

(68) Cass., Sez. lav., 27 maggio 2015, n. 10955 (in *FORO IT.*, 2015, I, 2316, annotata da M. FALSONE, *L'infelice giurisprudenza in materia di controlli occulti e le prospettive del suo superamento*, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2015, II, 990) ha confermato la legittimità del licenziamento ritenendo che "la creazione del falso profilo *Facebook* non costituisce, di per sé, violazione dei principi di buona fede e correttezza nell'esecuzione del rapporto di lavoro, attenendo ad una mera modalità di accertamento dell'illecito commesso dal lavoratore". La sentenza ha inoltre ritenuto compatibile tale condotta datoriale con il divieto generale dell'uso di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, sancito dall'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, oggi novellato, in quanto "ove il controllo sia diretto non già a verificare l'esatto adempimento delle obbligazioni direttamente scaturenti dal rapporto di lavoro, ma a tutelare beni del patrimonio aziendale ovvero ad impedire la perpetrazione di comportamenti illeciti, si è fuori dallo schema normativo della Legge n. 300 del 1970, art. 4".

(69) Sul tema, si rinvia a V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., 317, ove si è rimarcato come la recente novella all'art. 4 St. lav. apportata dall'art. 23 D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151, nel sancire, al comma 2, che la disposizione di cui al comma 1 sul necessario previo accordo sindacale (o autorizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro) per l'installazione degli impianti audiovisivi e degli altri strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori "non si applica agli strumenti utilizzati dal lavoratore per rendere la prestazione lavorativa e agli strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze", ha oggi risolto, a favore del datore, antichi problemi sulla liceità di taluni invasivi controlli sui lavoratori, ampliando, e quasi generalizzando (previa adeguata informazione e rispetto del D.Lgs. n. 196/2003), la incondizionata possibilità di controlli a

controlli datoriali pongono problemi, secondo taluni, di incidenza sulla *privacy* dell'autore, originando così problemi di utilizzabilità in sede disciplinare di acquisizioni illegittime. Può solo sinteticamente affermarsi che la Cassazione, Sezione lavoro⁽⁷⁰⁾, nonostante qualche divergente pronuncia di merito⁽⁷¹⁾, ha chiaramente ritenuto pienamente effettuabili controlli sull'uso non istituzionale di postazioni lavoro del lavoratore e utilizzabili le relative acquisizioni, in perfetta sintonia con la giurisprudenza penale⁽⁷²⁾, che ha ritenuto che l'inutilizzabilità degli atti illegalmente formati a mente dell'art. 240, comma 2, c.p.p. non preclude che gli stessi possano valere come spunto di indagine, così come accade per gli scritti anonimi.

In ogni caso, per prevenire inopportune iniziative disciplinari (o civili, se non addirittura penali) nascenti da uso improprio delle piattaforme *social*, vanno

distanza dei lavoratori, senza alcun previo accordo sindacale, sugli “strumenti di registrazione degli accessi e delle presenze” (formula che a nostro avviso ben consente oggi di collocare telecamere in corrispondenza di orologi marcatempo, presupposto per l'accertamento di reati, superando il risalente indirizzo ostativo del Garante della *privacy* espresso con provvedimento 8 aprile 2010, *doc. web* n. 1712680, punto 4.1., o di utilizzare, come registratori di presenze, rilevatori di impronte digitali) e su strumenti utilizzati “per rendere la prestazione lavorativa”. A quest'ultima nozione possono essere ricondotti personal computer, *tablet* e cellulari d'ufficio e relativi programmi installati (es. *mail* istituzionale, *internet* fruito dall'ufficio, ecc.).

(70) Cass., Sez. lav., 22 giugno 2016, n. 12898, in *FORO IT.*, 2016, I, 2746, su verifiche sugli accessi a siti porno da parte di un dipendente pubblico; v anche Trib. Torino 8 gennaio 2008, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2008, 1265, con nota di D. IARUSSI, *L'utilizzabilità delle prove acquisite a sostegno del licenziamento disciplinare: tra potere datoriale (e del giudice) e diritto alla riservatezza del lavoratore* (fattispecie in materia di utilizzo in causa lavoristica di tabulati telefonici aziendale), annotata da R. IMPERIALI, *Privacy e controllo sul cellulare e computer aziendali a fini personali: un difficile equilibrio*, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2008, II, 860; Trib. Milano 9 dicembre 2007, in *RIV. IT. DIR. LAV.*, 2008, II, 838, con nota di S. CAFFIO, *Poteri datoriali e tutela della riservatezza del lavoratore: note a margine di una sentenza di merito (fattispecie in materia di ispezione interna)*. Sul punto, v. anche V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, cit., 390 ss.; S. P. EMILLANI, *Potere disciplinare e protezione dei dati personali*, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2007, 637; G. SPOLVERATO, F. MARCHESAN, *Controlli sul lavoro e privacy. Controlli difensivi, controlli leciti e rispetto della privacy*, in *DIR. E PRATICA LAV.*, 2009, fasc. 15, 3. Sul tema incide anche la novella all'art. 4 St. lav. ad opera del cosiddetto *Job act*.

Sul possibile controllo a distanza tramite strumenti non autorizzati, sulla base della mera finalità difensiva, parla la Cassazione in molte sentenze: cfr. Cass., Sez. lav., n. 8998/2001, in *ARCH. CIV.*, 2001, 1229; n. 4746/2002, in *LAVORO E PREV. OGGI*, 2002, 1124; n. 2722/2012, in *ARGOMENTI DIR. LAV.*, 2012, 102; n. 10955/2015, cit.; n. 20440/2015, in *FORO IT.*, 2015, I, 3835.

(71) Si segnala un'interessante pronuncia del Tribunale di Roma (Sez. Terza lav., 13 giugno 2018, ord. n. 57668, ivi, 2018, I 2932) che ha ribadito la necessità del rispetto delle procedure autorizzatorie previste dalla legge e del rispetto della normativa sulla *privacy* (e dell'art. 4 St. lav. novellato) in relazione ai sistemi di controllo a distanza. La pronuncia è interessante perché, attraverso un rigoroso ragionamento, ritiene ormai superati, dopo la novella all'art. 4 St. lav., gli spazi di controllo a distanza tramite strumenti non autorizzati, sulla base della mera finalità difensiva di cui parla la Cassazione (sent. nn. 8998/2001, 4746/2002, 2722/2012, 10955/2015, 20440/2015, cit.).

(72) Cass. 10 luglio 2013, n. 29433, richiamata dal CSM, Sez. disc. nella pronuncia n. 127/2017 su uso inopportuno di *Facebook* da parte di una magistrata.

a nostro avviso assunte doverose iniziative (una vera e propria *social media policy*), soprattutto a favore delle nuove generazioni, che nascono “geneticamente telematiche”, e come tali probabilmente non hanno ben chiara la distinzione tra comunicazioni personali “a quattrocchi” e comunicazioni tramite *social*, ritenendo che le due forme relazionali siano equiparabili, ma dimenticando che, oltre ai contenuti comunicativi (potenzialmente diffamatori, calunniatori o denigratori del datore o di terzi), è proprio lo strumento utilizzato, aperto (talvolta inconsapevolmente per l’autore dello scritto) ad una comunità indistinta, a far assumere all’affermazione, alla critica, alla foto, al filmato, una valenza giuridica, disciplinare, civile o penale.

In primo luogo, vanno dunque implementate alcune occasionali ma meritorie attività formative attivate dai vertici delle Pubblica Amministrazione, valendosi sia delle proprie Scuole militari e di Polizia, sia della figura del “responsabile per la transizione digitale”, prevista dall’art. 17 del codice dell’amministrazione digitale, sia dell’ufficio procedimenti disciplinari, oltre che della Scuola nazionale dell’amministrazione, che da anni ha in catalogo corsi su Etica e procedimenti disciplinari aperti anche a queste nuove forme di illiceità telematica.

In sintonia con quanto sopra auspicato, le Forze Armate e di Polizia, e la stessa magistratura hanno più volte pungolato l’attenzione, in contesti accademici e formativi, sulla sobrietà espressiva in generale e tramite strumenti *social* in particolare, non solo nelle comunicazioni ufficiali alla stampa, ma soprattutto nell’uso privato di tali strumenti. Del resto l’art. 13 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il codice dell’amministrazione digitale, impone l’attuazione di politiche di reclutamento e formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Da qui, ad esempio, la già ricordata presentazione, il 15 giugno 2017 presso la Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, alla presenza dei vertici delle Forze Armate e della Polizia di Stato, del progetto dal titolo “*L’uso consapevole dei social network*” da parte degli appartenenti alle Forze di Polizia e alle Forze Armate, in cui è stato proiettato il video “*Siamo quello che postiamo*”, contenente, accanto a video relativi ad eventi realmente verificatisi, anche le simulazioni di pubblicazioni e interventi ritenuti inopportuni sui *social network* in cui gli appartenenti ai delicati Corpi dello Stato possono incorrere.

Un ulteriore opportuno intervento preventivo potrebbe tradursi in un più sistematico richiamo all’uso consapevole, anche in contesti privati, degli strumenti *social* attraverso i codici di comportamento interni alle singole Pubbliche Amministrazioni (o, per militari, Polizia e magistratura, attraverso



regolamenti o deliberati consiliari) che ai sensi dell'art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 62/2013, recependo e adattando il codice-tipo del DPR n. 62 citato, esaltino il profilo comunicativo dei dipendenti, dettagliando e sconsigliando talune condotte telematiche inopportune o vietate.

Tale uso consapevole degli strumenti *social* non va però limitato alle dichiarazioni scritte o verbali pubbliche, ma va esteso, a nostro avviso, come recenti fatti di cronaca confermano, alle fotografie⁽⁷³⁾ o filmati spesso inviati tramite *Whatsapp* o addirittura inseriti in pagine telematiche aperte, che possono evidenziare condotte sconvenienti o frequentazioni di soggetti (ad esempio, destinatari, in sedi istituzionali, di provvedimenti di varia natura facenti capo al pubblico dipendente immortalato) non consone allo *status* e alla qualifica rivestita: si pensi a foto di dipendenti (soprattutto appartenenti a Forze di Polizia) con pregiudicati, o espressive di gesti scomposti in contesti pubblici (ad esempio, istigazioni alla violenza in una tifoseria), o di aperta convivialità ludico-ricreativa con soggetti nei cui confronti va mantenuta terzietà (ad esempio, un magistrato in atteggiamenti intimi o estremamente amichevoli con un avvocato patrocinante nel suo distretto), o di denigrazione del rispetto delle norme (ad esempio, istigazioni a condurre motoveicoli a folli velocità in autostrada da parte di un poliziotto), o di istigazione all'odio razziale a discriminazioni (ad esempio, in commenti a filmati *Whatsapp* durante l'arresto di un extracomunitario o in *post* su *Facebook* dedicati offensivamente ai parcheggiatori abusivi), ecc.

(73) Nel lavoro privato la giurisprudenza ha affermato che “Integra gli estremi della giusta causa di licenziamento il fatto del dipendente che ha ‘postato’ sul proprio profilo *Facebook* una foto nella quale egli è ritratto impugnando un arma” (Trib. Bergamo, 24 dicembre 2015, cit.).

Tutto quanto sopra espresso non deve ovviamente andare a scapito della libertà di ordinaria aggregazione attraverso tali strumenti *social* e, soprattutto, della libertà di pensiero (e di critica), espressa con pacatezza, ma anche talvolta in modo garbatamente ironico, umoristico e in una corretta contestualizzazione storico-ambientale (ad esempio, in esemplificazioni didattiche, o in scambi di opinioni *ioci* o *docendi causa* tra colleghi o amici).

In conclusione, in un'epoca connotata da diffuso degrado etico in vari contesti, il recupero della sobrietà espressiva, della ponderazione in ciò che si scrive, si fotografa e si posta, oltre che della ricerca della verità dei fatti e della onestà valutativa degli stessi, deve essere un basilare obiettivo a tutela della vera libertà di pensiero sia per i giornalisti, sia per i pubblici dipendenti, oltre che per i liberi professionisti e per lavoratori privati. Ma tale monito va rivolto, non da ultimo, anche ai politici, modello etico-comportamentale a cui la società fatalmente si ispira, vedendo ogni giorno esternazioni televisive, radiofoniche, cartacee e, soprattutto, telematiche (*Twitter*, *Facebook* ecc.) di autorevoli parlamentari e Ministri, non sempre ispirate a logiche di sobrietà e compostezza.

Queste ultime possono pericolosamente indurre il “cittadino qualsiasi” (soprattutto se in divisa) ad emulare un certo lassismo verbale, abbandonandosi a critiche infelici o commenti inopportuni a fraseggi scurrili, che possono tradursi in illeciti disciplinari, sostanzialmente assenti invece per la classe politica (basti pensare al carente sistema disciplinare dei parlamentari sul piano normativo e all'occasionale esercizio punitivo interno ai partiti), ma ben presenti nel pubblico impiego e che in taluni casi possono trasmodare in illecito civile e addirittura penale (diffamazione aggravata dall'utilizzo di un mezzo di pubblicità, quale è *Facebook* o altro strumento *social*: art. 595, comma 3, c.p.)⁽⁷⁴⁾.

Difatti, anomalmente latitanti in punto di regole etiche e disciplinari appaiono la politica⁽⁷⁵⁾ e gli organi di governo centrali⁽⁷⁶⁾ e locali, carenti nel fissare

(74) Per un caso di possibile diffamazione di un collega attraverso *Facebook* da parte di un finanziere, cfr. Cass. pen. n. 16712/2014, cit. Sulla giurisprudenza univoca sul punto di diffamazione aggravata tramite strumenti *social*, cfr. la precedente nota 8.

(75) I partiti politici hanno parimenti laconici regolamenti disciplinari, con sanzioni però che, in astratto, possono giungere sino alla espulsione. Sull'etica della politica, assai efficaci ci sembrano le parole espresse sul punto dal sen. Chiti in una intervista di Giovanni Grasso in R. CHIEPPA, S. TRAVERSA (a cura di), *Etica e responsabilità. Principi fondamentali e società civile italiana (Atti del Convegno, Roma, 8 giugno 2010)*, Napoli, Jovene, 2011, 196, secondo cui “I partiti devono garantire il rispetto dell'etica e della legalità in maniera più stringente rispetto a quanto può fare la magistratura. Ci sono comportamenti che non hanno riflessi penali ma che sono incompatibili con una politica orientata da valori e vissuta come impegno per i cittadini. La politica non può tollerare comportamenti scorretti. Deve dare priorità alla trasparenza e alla credibilità [...] alcuni incarichi impongono un passo indietro in caso di vicende giudiziarie, fino all'accertamento delle responsabilità. Attraverso lo statuto ed il codice etico di ciascun partito, bisogna fissare regole chiare”. In sintonia con tali enunciati, nella

medesima intervista, si pone l'on. Orlando, *ibidem*, 196, secondo cui “Nel settore politico [...] è carente una etica condivisa. Si carica così e impropriamente, sulla questione morale e sulla questione legale la valutazione dei comportamenti. È l'esistenza di tale convenzione etica tra le forze politiche che, in altri Paesi, determina l'applicazione di sanzioni politiche e la selezione dei dirigenti politici e ciò a prescindere, e a volte anche in assenza di procedimenti giudiziari. In Italia si carica, invece, la magistratura di un compito che le è estraneo [...] esso è l'effetto diretto dell'assenza di regole etiche convenzionali nell'attività politica, un'assenza espressa dalla ricorrente ed illuminante affermazione: ‘attendo l'esito del processo’. Nei Paesi dotati, in politica, di codice etico non si attende l'esito del processo”.

- (76) A fronte di frequenti manifestazioni di malcostume e di illegalità di alcuni nostri parlamentari, non limitate ad esternazioni verbali e scritte improvvise (votazioni plurime affidate a “pianisti”, risse, ingiurie, gesti osceni, minacce in aule parlamentari, occupazioni di tetti, conflitti di interesse, condanne penali per fatti anche extralavorativi spesso gravissimi, ecc.), gli artt. 59-62 del regolamento della Camera e gli artt. 66 e 67 del regolamento del Senato prevedono sanzioni disciplinari anormalmente lievi per i deputati e senatori (quella massima alla Camera è “il richiamo formale” del presidente dell'Assemblea con “allontanamento fino a giorni quindici dai lavori parlamentari”, che diventano solo dieci per i senatori *ex art.* 67, comma 3, reg. Senato), non prevedendo, tra l'altro, sanzioni espulsive per fatti particolarmente gravi. In particolare, il regolamento della Camera, ma analoghe disposizioni compaiono in quello del Senato, si limita a sancire che:

“Art. 59. 1. Se un deputato pronunzia parole sconvenienti oppure turba col suo contegno la libertà delle discussioni o l'ordine della seduta, il Presidente lo richiama nominandolo. 2. Ciascun deputato che sia richiamato all'ordine, qualora intenda dare spiegazioni del suo atto o delle sue espressioni, può avere la parola, alla fine della seduta, o anche subito, a giudizio del Presidente.

Art. 60. 1. Dopo un secondo richiamo all'ordine avvenuto nello stesso giorno, ovvero, nei casi più gravi, anche indipendentemente da un precedente richiamo, il Presidente può disporre l'esclusione dall'Aula per il resto della seduta, se un deputato ingiuria uno o più colleghi o membri del Governo. 2. Se il deputato si rifiuta di ottemperare all'invito del Presidente di lasciare l'Aula, il Presidente sospende la seduta e dà ai Questori le istruzioni necessarie perché i suoi ordini siano eseguiti. 3. Il Presidente della Camera può altresì proporre all'Ufficio di Presidenza la censura con interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta, se un deputato fa appello alla violenza, o provoca tumulti, o trascorre a minacce o a vie di fatto verso qualsiasi collega o membro del Governo, o usa espressioni ingiuriose nei confronti delle istituzioni o del Capo dello Stato. Le decisioni adottate dall'Ufficio di Presidenza sono comunicate all'Assemblea e in nessun caso possono essere oggetto di discussione. Qualora poi il deputato tenti di rientrare nell'Aula prima che sia spirato il termine di interdizione, la durata dell'esclusione è raddoppiata. 4. Per fatti di eccezionale gravità che si svolgano nella sede della Camera, ma fuori dell'Aula, il Presidente della Camera può proporre all'Ufficio di Presidenza le sanzioni previste nel comma 3.

Art. 61. 1. Quando sorga tumulto nell'Aula e riescano vani i richiami del Presidente, questi abbandona il seggio e ogni discussione s'intende sospesa. Se il tumulto continua, il Presidente sospende la seduta per un dato tempo o, secondo l'opportunità, la toglie. In quest'ultimo caso l'Assemblea o la Commissione s'intende convocata senz'altro, con lo stesso ordine del giorno, per il seguente giorno non festivo alla stessa ora di convocazione della seduta che è stata tolta, oppure anche per il giorno festivo quando l'Assemblea o la Commissione abbia già deliberato di tenere seduta in quella data.

Art. 62. 1. I poteri necessari per il mantenimento dell'ordine nella Camera spettano alla Camera stessa e sono esercitati in suo nome dal Presidente, che dà alla guardia di servizio gli ordini necessari. 2. La forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, non può accedere alle Aule della Camera, delle Giunte o delle Commissioni se non per ordine del Presidente della Camera e dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta. Per le Aule degli organi parlamentari bicamerali, l'ordine è dato dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato. 3. La forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, non può accedere alla sede della Camera, né ad alcun locale in cui abbiano sede organi e uffici della Camera medesima o che sia

precetti non solo per le esternazioni verbali e scritte, ma per tutte le condotte morali che devono presiedere al quotidiano vissuto.

Solo di recente si è sopperito a tale carenza per i deputati, con un codice di condotta approvato il 12 aprile 2016, ma inspiegabilmente connotato dalla presenza di obblighi ma privi di sanzione⁽⁷⁷⁾.

Tirando le somme di queste riflessioni, e ciò vale per ogni individuo, solo la presenza (anche sul piano mediatico-televisivo) di buoni modelli comportamentali, il recupero e un consolidamento dei principi etici in contesti familiari, scolastici e lavorativi, la valorizzazione della fatica dello studio (che insegna compostezza mentale) e una più pregnante educazione civica diffusa anche

comunque nella disponibilità di essa, se non per ordine o previa autorizzazione del Presidente. Non può accedere a locali nei quali abbiano sede organi parlamentari bicamerali, se non per ordine o previa autorizzazione data dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato. 4. Gli atti e i provvedimenti di enti e organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa, non possono in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali della Camera".

Sul tema dell'assenza di regole disciplinari per parlamentari e membri di Governo si sofferma G. SIRIANNI, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, Angeli, 2009, 39.

(77) Si legge nel sito della Camera (www.camera.it/leg17/465?tema=lobbying#m) che nella seduta del 12 aprile 2016, la giunta per il regolamento della Camera ha approvato il codice di condotta dei deputati, che reca le norme di comportamento dei membri della Camera dei deputati, informate ai valori di correttezza e imparzialità, e le procedure per garantire il rispetto di tali norme. Il provvedimento si fonda sul principio che l'esercizio delle funzioni di deputato deve essere svolto con disciplina ed onore e in rappresentanza della Nazione. I deputati non devono ottenere nessun vantaggio finanziario dalla propria attività parlamentare e in caso di conflitto di interessi, devono porre in atto ogni mezzo per rimuoverlo. Ciascun deputato deve presentare una comunicazione al Presidente della Camera relativa alle cariche e agli uffici ricoperti alla data di presentazione della candidatura, alle attività imprenditoriali o professionali svolte e a ogni attività di lavoro autonomo o impiego privato. Con una separata comunicazione devono dichiarare la propria situazione patrimoniale all'inizio e alla fine del mandato, secondo quanto disposto dalla Legge n. 441/1982. Alla dichiarazione devono essere allegate le copie delle dichiarazioni relative agli eventuali finanziamenti ricevuti. È posto il divieto per il deputato di accettare doni di valore superiore a euro 250. Le dichiarazioni dei deputati relative a interessi finanziari, finanziamenti ricevuti e cariche ricoperte sono pubblicate sul sito internet della Camera.

Si prevede l'istituzione, presso l'Ufficio di presidenza della Camera, del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati, che fornisce pareri sull'interpretazione e attuazione delle disposizioni del codice, su richiesta del singolo deputato o del Presidente della Camera. Il comitato è stato costituito il 18 maggio 2016.

Le sanzioni (*rectius*, le "non sanzioni" n.d.A.) sono costituite dall'annuncio in Assemblea e dalla pubblicazione sul sito internet della Camera dei casi di mancato rispetto del codice.

Al Senato - a seguito delle modifiche approvate dall'Assemblea con delibera del 21 dicembre 2017 "Riforma organica del regolamento del Senato" pubblicata in Gazzetta Ufficiale 19 gennaio 2019, n. 15 - è previsto espressamente nel regolamento parlamentare (art. 12, comma 2-bis) che spetta al Consiglio di presidenza l'adozione di un codice di condotta dei senatori, che stabilisce principi e norme di condotta ai quali gli stessi devono attenersi nell'esercizio del mandato parlamentare.

attraverso idonee attività formative, possono aiutare a comprendere meglio la distinzione tra le regole della vita reale *offline* e quelle, parimenti insidiose, di quella *online*, e ad attenuare in parte questa deriva sociale che si manifesta anche attraverso l'attivismo telematico, sintetizzabile in un solo concetto: la dilagante incapacità di autocontrollo e di soppesare le parole da parte della "legione di imbecilli" di cui parla plasticamente Umberto Eco.

L'alternativa, per molti auspicabile, è il più dignitoso silenzio, tra l'altro consono alla blasonata Arma, i cui Carabinieri sono storicamente "Usi obbedir tacendo". È dunque auspicabile un recupero di tale motto anche in moderni contesti *social*.





**Tenente Colonnello
Riccardo BOGNANNI**
Capo 6^a Sezione
della Direzione di Amministrazione
del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

DOTTRINA

Il precontenzioso nelle procedure di gara ad evidenza pubblica e il ruolo paragiurisdizionale dell'ANAC^(*)

Abstract

L'istituto del precontenzioso è attualmente disciplinato dall'art. 211 del D.Lgs. n. 50/2016 e rappresenta quell'ulteriore potere che l'Autorità Nazionale Anticorruzione esercita in chiave "quasi giudiziale", consistente nel risolvere stragiudizialmente le potenziali controversie attinenti all'espletamento delle procedure di gara a evidenza pubblica.

In particolare, detto istituto trova espressione in un parere "facoltativamente" vincolante, nella considerazione che esso obbliga le parti che abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi. Trattasi, in sostanza, di uno strumento alternativo al giudizio - inquadrabile nell'ambito della categoria delle cosiddette alternative dispute resolutions -, che, in chiave anticipatoria e preventiva del contenzioso giurisdizionale, corrisponde alla sottesa istanza di ripristino della legalità delle procedure di gara.

Nell'attuale disciplina, i rimedi preventivi sono due: il parere di precontenzioso "facoltativamente" vincolante e quel complesso meccanismo che - ove sussistano gravi violazioni del codice dei contratti - prevede un preventivo parere-diffida verso la stazione appaltante inadempiente, da un lato, e un'eventuale fase processuale che consegue all'inottemperanza a siffatto parere, dall'altro. Essi sono tra loro rimedi diversi, atteso che il primo è provocato da istanza di parte, mentre il secondo è attivabile d'ufficio in virtù di una legittimazione straordinaria ad agire di cui è titolare l'ANAC.

The Pre-Litigation Institute is currently governed by art. 211 of legislative decree no. 50/2016 and it represents the additional power that the National Anti-Bribery Authority exercises in a "quasi-judicial" key, consisting in the extra-judicial resolution of potential disputes relating to the completion of public tender procedures.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

In particular, this institution finds expression in an opinion “optionally” binding, in the consideration that it obliges the parties who have previously agreed to abide by it.

In essence, this is an alternative instrument to the judgement - which can be classified within the category of so-called alternative dispute resolutions - which, in terms of anticipatory and preventive litigation, corresponds to the underlying request to restore the legality of the tender procedures.

In the current regulations, there are two preventive remedies: the “optionally” binding pre-litigation opinion and that complex mechanism which - in the event of serious violations of the contracts code - provides for a prior peer-review notice to the defaulting contracting authority, on the one hand, and a possible procedural phase which follows from the non-compliance with such an opinion, on the other.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I poteri dell’Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di contratti pubblici. Cenni. - 3. Il parere di precontenzioso. - 4. La versione originaria dell’art. 211 del Codice dei contratti pubblici: l’istituto della raccomandazione vincolante. - 5. Il precontenzioso a seguito del decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 56/2017) e secondo la disciplina regolamentare dell’ANAC. - 6. La legittimazione straordinaria ad agire dell’ANAC e suoi presupposti. - 7. Profili conclusivi.

1. Premessa

Nel sistema dei contratti pubblici, disciplinato dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei Contratti Pubblici), l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) assume una posizione di preminenza poiché investita di compiti complessi e particolarmente penetranti nelle dinamiche gestionali delle pubbliche amministrazioni.

L’ANAC, infatti, è assegnataria, in materia di contratti pubblici, di un’ampia gamma di poteri sia di vigilanza, sia di regolazione, sia di intervento diretto attraverso strumenti di controllo e sanzionatori.

Nelle sue variegate competenze essa si configura come un vero e proprio soggetto garante della legalità del sistema nel suo complesso.

In particolare, è chiamata a coniugare quegli opposti interessi che si realizzano nell’ambito delle procedure di gara, e che riguardano da un lato il rapido ed efficace svolgimento dell’*iter* procedurale - nella prospettiva di favorire la massima partecipazione e il confronto concorrenziale tra gli operatori economici in un mercato sempre più globalizzato - e dall’altro un’attività parallela di prevenzione e repressione della corruzione e di tutte le altre forme di illegalità che possono verificarsi durante le procedure accennate.

Sulla coesistenza di tali interessi, apparentemente contrapposti ma complementari tra loro, e sulla disciplina del settore della contrattualistica pubblica,

improntata a principi di legalità, trasparenza ed efficienza, si fonda la *mission* dell'ANAC.

In altri termini, questa nuova *Authority*, nel settore degli appalti pubblici, ha assunto competenze nuove e rafforzate rispetto a quelle svolte dalla soppressa Autorità di vigilanza (AVCP), di cui ha conservato le funzioni e il personale. L'ANAC, infatti, possiede un ventaglio di competenze che rende unica la sua *mission* nel panorama delle Autorità Amministrative Indipendenti, concernendo l'esercizio di plurime funzioni che spaziano dalla vigilanza (declinata anche nella peculiare forma della cosiddetta vigilanza collaborativa) alla regolazione attraverso linee guida, ai pareri di precontenzioso e alla legittimazione straordinaria ad agire.

Con il presente studio, incentrato per lo più sul potere di rilasciare pareri di precontenzioso in materia di contratti pubblici da parte dell'ANAC, ci prefiggeremo lo scopo di fornire, senza pretesa di esaustività, un'esposizione sul tema illustrandone modalità, caratteri e implicazioni anche alla luce delle recenti evoluzioni normative sul piano legislativo e regolamentare, senza tralasciare spunti critici afferenti all'argomento.

2. I poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in materia di contratti pubblici. Cenni

Appare doveroso premettere che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è un organismo indipendente, istituito dall'art. 1 della L. 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", incaricato di svolgere attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Si tratta, segnatamente, della prima *Authority* che unisce il controllo e la vigilanza nel settore dei contratti pubblici al sistema di prevenzione della corruzione. L'ANAC incorpora, infatti, i poteri della soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), assommando a tali competenze specifici poteri sanzionatori in tema di anticorruzione.

La scelta legislativa di congiungere le competenze sulla prevenzione e la lotta alla corruzione a quelle di vigilanza sui contratti pubblici trae origine dall'esperienza pratica, spesso caratterizzata da una stretta connessione tra fenomeni corruttivi ed appalti pubblici.

Più di recente il legislatore, con il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114, ha dotato l'ANAC di poteri di intervento più effi-

caci e concreti, riunendo in un unico organismo sia la vigilanza sui contratti pubblici sia la prevenzione e il contrasto del fenomeno corruttivo.

L'ANAC, quindi, acquisisce i poteri dell'Autorità di vigilanza per i lavori pubblici (AVCP), incorporandone, a partire dal 25 giugno 2014, data di entrata in vigore del D.L. n. 90/2014, la sua struttura organizzativa. Sul piano delle competenze e delle funzioni, l'art. 19 del D.L. 90/2014 prevede il trasferimento all'ANAC dei poteri di vigilanza propri dell'AVCP, come definiti dal previgente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) all'art. 6, comma 7. Giova a tale proposito ricordare che si trattava di poteri che l'AVCP esercitava in ordine all'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare vigente sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; poteri di segnalazione al Governo e al Parlamento di fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa; poteri di formulazione di proposte al Governo; poteri di predisposizione della relazione annuale alle Camere; poteri di svolgimento di accertamenti ispettivi, di irrogazione di sanzioni pecuniarie e interdittive.

È da soggiungere che l'AVCP sovrintendeva all'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici, e in tale ambito svolgeva una fondamentale funzione di precontenzioso, consistente nell'esprimere pareri sulle procedure di gara, previa richiesta delle stazioni appaltanti o di uno o più concorrenti. Funzione, questa, nella quale convergono quegli altri poteri di regolazione e di vigilanza che ora competono all'ANAC.

3. Il parere di precontenzioso

Il cosiddetto precontenzioso rappresenta quell'ulteriore potere che, già attribuito all'AVCP, l'ANAC effettivamente esercita in chiave “quasi giudiziale”, ovvero nella risoluzione stragiudiziale di controversie sorte durante la fase di evidenza pubblica.

In sostanza l'Autorità, opportunamente interpellata su questioni inerenti allo svolgimento di pubbliche gare, rilascia un parere che può giungere sino alla formulazione di un'ipotesi di soluzione di potenziali controversie.

Già previsto dal codice dei contratti pubblici, emanato con D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, cosiddetto codice “*De Lise*” dal nome del suo promotore, il parere di precontenzioso era inizialmente un atto meramente endoprocedimentale, di natura tecnica, liberamente richiesto dalla parte e privo del carattere della vincolatività.

Successivamente, con l'entrata in vigore dell'attuale codice, l'istituto in questione subisce una radicale trasformazione che muta la sua originaria natura.

È bene ricordare che l'art. 211, comma 1, del D.Lgs. 50/2016 stabilisce testualmente che “su iniziativa della stazione appaltante o di una o più delle altre parti, l'ANAC esprime parere, previo contraddittorio, relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta. Il parere obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto in esso stabilito. Il parere vincolante è impugnabile innanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa ai sensi dell'art. 120 del codice del processo amministrativo. In caso di rigetto del ricorso contro il parere vincolante, il giudice valuta il comportamento della parte ricorrente ai sensi dell'art. 26 del codice del processo amministrativo”.

La disposizione in esame, pertanto, riconosce alle stazioni appaltanti e a una o più imprese la possibilità di richiedere l'intervento dell'ANAC, affinché si esprima su questioni intervenute nello svolgimento di pubbliche gare finalizzate ad individuare il miglior contraente. Si tratta, in sintesi, di un parere la cui portata innovativa risiede proprio nella sua natura facoltativa - giacché scaturisce da una scelta discrezionale dell'istante - che diviene vincolante solamente per coloro che preventivamente abbiano voluto prestare il consenso a uniformarvisi.

Operando un raffronto con l'originario parere di precontenzioso reso dall'AVCP ai sensi del previgente art. 6, comma 7, lett. n), del D.Lgs. 163/2006, si rileva come quest'ultimo, privo di vincolatività per le parti, risentisse di una certa diffidenza dell'ordinamento a riconoscere nell'Autorità di vigilanza funzioni paracontenziose, venendo così ricondotto in concreto a uno strumento meramente facoltativo con funzione deflattiva delle controversie potenziali. Il nuovo Codice, al contrario, prevede una disciplina del parere in questione decisamente più evoluta sul piano dell'effettività della tutela dell'interesse generale sotteso, ovvero dell'interesse alla mera legittimità dell'attività amministrativa.

Tutto ciò induce a ritenere lo stesso istituto un rimedio alternativo alla tutela giurisdizionale, inquadrabile come tale nell'ambito della categoria delle cosiddette *alternative dispute resolutions*. La disciplina di dettaglio relativa ai pareri di precontenzioso, come meglio si vedrà appresso, è stata adottata dall'ANAC dapprima con il Regolamento del 5 ottobre 2016, nel quale è possibile cogliere un'ulteriore accentuazione del carattere paragiurisdizionale della procedura *de qua*, e successivamente emendata, in una prospettiva migliorativa e efficientistica, con il Regolamento del 9 gennaio 2019.

In generale, i predetti strumenti alternativi di risoluzione delle controversie si prefiggono numerose finalità, che vanno dalla riduzione del carico giudiziario all'eliminazione degli alti costi, delle lungaggini e dei tecnicismi del processo tradizionale.

In ambito pubblicistico, accanto a questi scopi, se ne aggiungono ulteriori, quali il miglioramento della qualità delle decisioni pubbliche e la moralizzazione dell'Amministrazione. Nel settore dei contratti pubblici, i rimedi extraprocessuali sono alternativi al giudizio: essi hanno la funzione di prevenire il contenzioso, nel senso che sono attivabili prima dell'apertura di un giudizio.

L'elemento anticipatorio che, come affermato, caratterizza tutti i rimedi non giurisdizionali in ambito contrattualistico, si lega a un ulteriore elemento proprio di tali rimedi, ovvero la sottesa istanza di ripristino della legalità della procedura di gara.

All'interno del sistema degli appalti pubblici, però, una logica anticipatrice e preliminare non caratterizza solo i rimedi alternativi, ma riguarda pure l'attuale processo giurisdizionale. Infatti, il codice impone la contestazione immediata dei provvedimenti di esclusione e di ammissione, con l'impossibilità di far valere i relativi vizi in sede d'impugnazione dell'aggiudicazione. Gli eventuali vizi della fase di ammissione, devono essere eccepiti prima dello svolgimento della gara. L'art. 120, comma 2-*bis*, del Codice del Processo Amministrativo (c.p.a.) dispone che "il provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa [...] va impugnato nel termine di trenta giorni, decorrente dalla sua pubblicazione sul profilo del committente della stazione appaltante [...].

L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale". Quest'anticipazione della tutela, costituisce una misura correttiva dell'alterazione subita nel tempo dal contenzioso amministrativo sui contratti pubblici.

Così, se da un lato la disciplina precedente precludeva l'impugnazione diretta e immediata delle ammissioni, sulla base del presupposto che l'impresa fosse titolare di un interesse concreto e attuale a contestare l'ammissione altrui solo a conclusione della procedura selettiva, dall'altro è ora previsto l'onere di impugnazione immediata dell'altrui ammissione alla procedura di gara. L'interesse concreto ed attuale a contestare l'ammissione altrui è declinabile anche come interesse al corretto svolgimento della gara, scisso e autonomo - sebbene strumentale - rispetto a quello all'aggiudicazione.

In questo modo è tutelato in via autonoma l'interesse al legittimo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica, nel precipuo intento di rendere effettiva tutela a tutti i partecipanti alla gara. In altri termini, emerge l'esigenza pubblica della moralità della gara e dell'efficienza nel risultato della scelta del contraente.

Nell'attuale disciplina, i rimedi preventivi sono due e precisamente: il parere di precontenzioso dell'ANAC "facoltativamente" vincolante e il complesso meccanismo che prevede, da un lato, una fase preliminare in cui l'ANAC emana sempre un parere-diffida e, dall'altro, un'eventuale fase processuale che s'instaura a seguito della mancata ottemperanza a siffatto parere. Sono rimedi diversi tra loro, atteso che il primo è provocato da istanza di parte, mentre il secondo è d'ufficio.

4. La versione originaria dell'art. 211 del Codice dei contratti pubblici: l'istituto della raccomandazione vincolante

Prima dell'entrata in vigore del decreto correttivo al Codice (D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56), il disposto di cui all'art. 211 dell'attuale Codice prevedeva due commi: il primo, che modificava e affinava il parere precontenzioso non vincolante dell'*ex* AVCP, rendendolo a determinate condizioni vincolante; il secondo, che introduceva il controverso istituto della raccomandazione vincolante, resa dall'ANAC nell'esercizio delle sue funzioni e rivolta in via esclusiva alla stazione appaltante.

A seguito dell'intervenuto emendamento del 2017 (cit. D.Lgs. 56/2017), l'art. 211 prevede, al comma 1, che l'ANAC, su istanza della stazione appaltante o di una o più delle altre parti, rilasci "previo contraddittorio" un parere per risolvere "questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara". Detto parere - prosegue la disposizione codicistica - diviene vincolante per le sole parti che vi abbiano previamente acconsentito, ed ha natura di atto impugnabile in sede giurisdizionale secondo il rito speciale *ex* art. 120 c.p.a.

A garanzia dell'effettività tutoria del parere, inoltre, è stabilita una misura deterrente contro un'eventuale impugnazione del parere medesimo, che consiste nella valutazione del comportamento della parte il cui ricorso venga rigettato, ai fini della condanna della stessa alle spese *ex* art. 26 c.p.a.

Più controverso, invece, si è presentato l'istituto della raccomandazione di cui al previgente comma 2 del medesimo art. 211, oggi abrogato per effetto dell'art. 52-*ter* del D.L. 50/2017, convertito nella L. 96/2017.

L'intervenuta modifica legislativa ha comportato l'innesto di tre nuovi commi (commi 1-*bis* - 1-*quater*), che hanno sostituito al suddetto potere di raccomandazione, riconosciuto in capo all'ANAC, una legittimazione straordinaria della stessa ad impugnare, in caso di mancato adeguamento spontaneo della stazione appaltante, qualunque provvedimento ritenuto "viziato da gravi violazioni" del Codice.

In base alla disposizione normativa descritta, che disciplinava il previgente potere di raccomandazione, era previsto che qualora l'ANAC nell'ambito della propria attività di vigilanza avesse accertato un vizio di legittimità che inficiava la validità di uno degli atti della procedura di gara, potesse aprire una fase endo-procedimentale per intimare alla stazione appaltante, con atto di raccomandazione vincolante, di rimuovere - attraverso l'autotutela - la causa di invalidità procedurale, entro un termine non superiore a sessanta giorni. Ancora, si prevedeva che nel caso di mancato adeguamento da parte dell'Amministrazione nel tempo intimato, l'ANAC avrebbe irrogato una sanzione pecuniaria da 250 a 25mila euro a carico del dirigente responsabile, incidendo sfavorevolmente sulla reputazione della stazione appaltante.

Il Consiglio di Stato, in sede di parere reso sullo schema di decreto legislativo recante il codice dei contratti, ebbe a pronunciarsi negativamente su tale disposizione, giudicandola invasiva della discrezionalità della stazione appaltante, al punto di incidere con riflessi limitativi sull'esercizio stesso del potere di autotutela amministrativa che, come tale, era condizionato dalla sussistenza di un interesse concreto e attuale.

Da un'analisi dell'istituto della raccomandazione, risulta come nell'ordinamento nazionale, al pari di quello comunitario, l'esercizio del relativo potere è riconosciuto in capo alle Amministrazioni soprattutto come fattore implicito ai poteri di vigilanza e controllo previsti dalla normativa interna. In particolare, il potere di raccomandazione può essere esercitato dalle Autorità Amministrative Indipendenti, nello svolgimento delle loro funzioni di vigilanza, assumendo in linea generale le forme di un atto che - lungi dall'essere vincolante - sia diretto a indirizzare un soggetto verso una certa condotta.

Pur tuttavia, vi erano ipotesi tipizzate, come quella di specie disciplinata dalla disposizione in commento - ora abrogata - in cui la raccomandazione si caratterizzava per una natura decisoria e vincolante per il destinatario, che come tale impugnabile in sede giurisdizionale. L'art. 211, comma 2, nel disciplinare il potere di raccomandazione dell'ANAC, ne prevedeva l'esternazione in un atto attraverso il quale "invitare" la stazione appaltante, incorsa nel vizio di legittimità, "ad agire in autotutela e a rimuovere gli effetti illegittimi della sua attività", soggiungendo, come deterrente, le sanzioni amministrative pecuniaria e reputazionale.

Tale "invito", in altri termini, era un vero e proprio "ordine" rivolto alla pubblica amministrazione di esercitare un potere, quello dell'autotutela, che costituisce emanazione del principio cardine della discrezionalità amministrativa, come disciplina in proposito la L. 241/1990.

La norma di cui all'art. 211, comma 2, come accennato, è stata integralmente abrogata per lasciare spazio a una terna di disposizioni (commi 1-*bis* - 1-*quater*), introdotta ai sensi dell'art. 52-*ter* del D.L. 50/2017, convertito nella L. 96/2017, che qualifica in senso innovativo il potere dell'ANAC.

5. Il precontenzioso a seguito del decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 56/2017) e secondo la disciplina regolamentare dell'ANAC

L'art. 123 del D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, recante modifiche correttive al D.Lgs. 50/2016, ha abrogato il comma 2 dell'art. 211 del Codice, caducando l'istituto della raccomandazione vincolante quale strumento diretto a indurre la stazione appaltante a conformare la propria attività alle prescrizioni dell'Autorità.

Sempre lo stesso articolato, d'altro canto, ha inserito al comma 1 dell'art. 211 del Codice la precisazione che il parere dell'ANAC è reso “previo contraddittorio” tra le parti. Il legislatore delegato, con quest'ultimo inciso, ha voluto apporre un'interpolazione, a significare che l'adozione del parere di precontenzioso non può prescindere da un formalismo procedimentale tra le parti, chiamate comunque a partecipare alla formazione di un atto provvedimentale dell'Autorità, in ossequio alle vigenti norme in materia di procedimento amministrativo.

Una dettagliata analisi delle caratteristiche principali del parere di precontenzioso, per come strutturato e disciplinato, impone di descriverne le fasi procedurali inerenti alla sua formazione.

La normativa primaria nel limitarsi a specificare che il parere deve essere reso “entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta”, fornisce una scarsa disciplina, che necessita di essere integrata sia dal Regolamento del 5 ottobre 2016 sia, a decorrere dal 10 febbraio 2019, dal Regolamento del 9 gennaio 2019, entrambi emanati dall'ANAC.

Il procedimento per l'emanazione del parere, come ampiamente puntualizzato, è facoltativo, in quanto rimesso all'iniziativa di parte, e può essere avviato dalla stazione appaltante ovvero da una o più parti interessate, nonché dai soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, costituiti in associazioni o comitati, quando agiscono come “parti” nel procedimento amministrativo per la tutela di quegli interessi. Esso prende avvio con la formulazione di un'apposita istanza, avente ad oggetto “questioni controverse” insorte “durante lo svolgimento delle procedure di gara”.

La stessa parte istante è tenuta a comunicare la propria iniziativa a tutti i soggetti interessati alla soluzione della questione controversa, palesando altresì la relativa prova da fornire all'Autorità adita.

Quando l'istanza è presentata singolarmente, il parere espresso è da intendersi non vincolante, salva la possibilità, per il soggetto richiedente, di manifestare comunque la volontà di attenersi a quanto stabilito in esso. In tal caso, laddove le altre parti aderiscano all'istanza nei dieci giorni successivi alla relativa ricezione, il parere assume efficacia vincolante.

Nel caso in cui, invece, l'istanza sia presentata congiuntamente dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate, con espresso impegno ad attenersi a quanto stabilito nel parere, quest'ultimo assume efficacia vincolante per le parti che vi abbiano acconsentito. Anche in tale ipotesi, è prevista la comunicazione dell'iniziativa agli altri soggetti interessati, con conseguente legittimazione di questi ultimi ad adesioni successive ed estensione agli stessi dell'efficacia vincolante. L'istanza da cui prende l'avvio il procedimento di precontenzioso è soggetta a specifici requisiti formali e sostanziali. Sotto il primo profilo, essa deve essere redatta secondo il modulo predisposto dall'Autorità e trasmessa tramite PEC, corredata di eventuale memoria e/o documentazione. Sempre sotto il profilo formale, rappresenta condizione di ammissibilità dell'istanza stessa la sua sottoscrizione da parte del soggetto legittimato ad esprimere all'esterno la volontà dell'istante.

Dal punto di vista sostanziale, invece, l'istanza deve contenere una succinta esposizione degli elementi di fatto e di diritto rilevanti ai fini della decisione e illustrare i quesiti di diritto per i quali è richiesto il parere.

La richiesta di parere è in seguito soggetta ad una serie di condizioni di ammissibilità: alcune dirette a garantire che l'istanza sia sorretta da un interesse concreto e attuale, e altre dirette a scongiurare istanze prive del requisito della specificità. Particolare novità, da ultimo, è stata introdotta dal Regolamento del 9 gennaio 2019, ove l'ANAC prevede espressamente l'inammissibilità di quelle istanze dirette a far valere l'illegittimità di un atto di gara autonomamente impugnabile, per il quale siano già decorsi i termini di impugnazione giurisdizionale.

Giova ricordare che i Regolamenti pongono a carico della parte interessata un onere comunicativo della presentazione dell'istanza, ma la vera e propria comunicazione di avvio del procedimento di precontenzioso è subordinata al superamento di un vaglio preliminare di ammissibilità e procedibilità dell'istanza medesima. A tal riguardo, nel caso in cui l'accertamento preliminare operato dall'Ufficio sia negativo, il procedimento si conclude con l'archiviazione, comunicata agli interessati dallo stesso Ufficio.

Solo nel caso di superamento del citato vaglio preliminare, è prevista l'assegnazione al Consigliere relatore competente. È poi l'Ufficio che provvede a comunicare alle parti l'avvio del procedimento, assegnando loro un termine non superiore a cinque giorni per la presentazione di memorie e documenti ove mancanti.

Al fine di evitare che la prosecuzione della procedura di gara possa compromettere l'efficacia dell'intervento dell'Autorità, il Regolamento prevede che l'istanza introduttiva rechi sempre l'impegno "a non porre in essere atti pregiudizievole ai fini della risoluzione della questione fino al rilascio del parere". Se invece l'istanza è singola ed è presentata da una parte diversa dalla stazione appaltante, quest'ultima, con la comunicazione di avvio del procedimento, è invitata a non porre in essere "atti pregiudizievole ai fini della risoluzione della questione fino al rilascio del parere".

Alla luce della documentazione prodotta e delle informazioni acquisite, l'Ufficio può disporre, ove lo ritenga, l'audizione delle parti interessate. Completata l'istruttoria, compete sempre all'Ufficio presentare il parere al Consigliere relatore per la successiva approvazione da parte del Consiglio, che deve in ogni caso adottare il parere entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza.

Quanto al contenuto, il parere può essere reso in forma semplificata nei casi in cui la questione oggetto dell'istanza appaia di pacifica risoluzione e riguardi una gara il cui valore sia di importo inferiore alla soglia comunitaria, per servizi e forniture, e inferiore a un milione di euro per i lavori; ovvero può essere reso in forma semplificata anche attraverso "il mero rinvio a precedenti pareri già adottati", quando si tratti di parere non vincolante in appalti sopra soglia, o di parere vincolante ove la questione sia di pacifica risoluzione.

In tali casi, l'Ufficio, in deroga al procedimento ordinario, predispone direttamente una bozza di parere con una motivazione in forma semplificata che, previa approvazione del Presidente, viene sottoposta all'approvazione del Consiglio. Dalla suddetta disciplina risulta possibile ricostruire le caratteristiche principali dell'istituto *de quo*.

Occorre premettere che le suddette disposizioni regolano effettivamente due istituti con funzione diversa, a seconda che l'istanza di parere sia formulata a meri fini interpretativi o che, all'opposto, il coinvolgimento dell'Autorità avvenga a valle dell'adozione di un provvedimento amministrativo potenzialmente impugnabile innanzi al giudice amministrativo, riguardo al quale sia insorta una "questione" dove le parti decidono, in prima battuta, di investire l'ANAC.

Più precisamente, nel primo caso, il parere ANAC assume connotati “interpretativi” e l'intervento dell'Autorità si traduce in uno strumento di indirizzo dell'azione amministrativa, che risolve in via preventiva questioni interpretative connesse alla procedura di gara. Il parere così espresso si colloca nel quadro della più ampia funzione di interpretazione normativa e di consulenza su questioni giuridiche generali e particolari attribuita all'Autorità, che è venuta sempre più sviluppandosi a fianco, e ad opportuna integrazione del suo potere di vigilanza. Nell'altro caso, in cui il parere ha per oggetto la legittimità di un provvedimento amministrativo già adottato, postula l'instaurarsi di un procedimento assimilabile sensibilmente, sul piano funzionale, ad un “giudizio”, in quanto l'Autorità esercita un'attività squisitamente “giustiziale”. La pronuncia dell'ANAC, allora, pur avendo la forma di parere, rappresenta nella sostanza una decisione amministrativa assunta all'esito di un procedimento contenzioso di carattere giustiziale.

Un'ulteriore importante caratteristica del parere è data dal suo aspetto “facoltativamente” vincolante.

L'art. 211 del D.Lgs. 50/2016 disciplina il parere emanato “su iniziativa della stazione appaltante o di una o più delle altre parti”, facendo riferimento espresso al solo parere vincolante. Il Regolamento, per contro, distingue espressamente tra il parere vincolante, reso su istanza congiunta (o per adesione successiva quando l'istanza è proposta “dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate e le parti esprimono la volontà di attenersi a quanto sarà stabilito nel parere di precontenzioso”), e quello su istanza singola della stazione appaltante (o di una parte interessata) “da intendersi non vincolante”.

Il mantenimento di una forma di parere non vincolante - già previsto nella disciplina del 2006 - da parte della normativa secondaria non sembra porsi *contra legem*, potendo trovare appiglio nell'inciso “Il parere obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto in esso stabilito” (art. 211, cit.). In altri termini, la normativa primaria, nel ricondurre l'effetto vincolante al preventivo assenso “delle parti” e non della singola parte, legittimerebbe la disposizione regolamentare lasciando spazio per l'ipotesi di un eventuale parere di precontenzioso non vincolante. La normativa di riferimento prevede, inoltre, l'impugnabilità in via giurisdizionale del solo parere vincolante, escludendo l'impugnabilità in via diretta del parere non vincolante.

All'atto della sua instaurazione, il procedimento di precontenzioso non ha effetti sospensivi sulla procedura di gara, benché correlatamente l'istanza introduttiva di esso preveda l'assunzione dell'impegno “a non porre in essere atti pregiudizievoli ai fini della risoluzione della questione fino al rilascio del parere”.

Analogamente, il rilascio del parere, anche se vincolante, non abilita l'ANAC ad "adottare atti in luogo della stazione appaltante" in caso di inadempimento, né produce effetti costitutivi, modificativi o estintivi sull'eventuale provvedimento oggetto della "questione controversa". Esso, una volta pronunciato, fa soltanto sorgere, nel caso di accertamento vincolante di un vizio, l'obbligo della stazione appaltante di conformarsi ai diktat dell'ANAC, tramite l'esercizio di poteri di autotutela.

Il parere di precontenzioso, infatti, richiede l'intermediazione dell'esercizio del potere amministrativo per soddisfare l'interesse sostanziale sotteso alla questione.

Esso non presenta effetti caducatori, in quanto l'ANAC non può adeguare autoritativamente le situazioni repute *contra legem*. Ciò sembra avvalorato da una considerazione sistematica.

Come detto, la versione originaria dell'art. 211 prevedeva due istituti di natura e funzione differenti: il parere di precontenzioso e la raccomandazione vincolante, oggi abrogata. Il legislatore e, in termini ancor più chiari, il Regolamento ANAC che disciplinava la raccomandazione vincolante hanno riconosciuto una connessione tra i due istituti.

Una delle ipotesi in cui il potere di vigilanza dell'Autorità doveva attivarsi, concretandosi in una raccomandazione vincolante, era proprio quella del mancato adeguamento della stazione appaltante al parere di precontenzioso vincolante.

La raccomandazione vincolante, oggi abrogata, assurgeva pertanto a strumento complementare al parere di precontenzioso, diretto a garantirne l'esecuzione in caso di mancata intermediazione spontanea dell'attività di adeguamento della stazione appaltante.

Occorre considerare che, ora l'istituto della raccomandazione vincolante è stato abrogato, ad analoghi effetti giunge la legittimazione straordinaria riconosciuta all'Autorità dai commi 1-*bis* - 1-*quater* dell'art. 211.

Un rapporto di complementarietà in chiave evolutiva tra l'istituto del precontenzioso e la legittimazione straordinaria è configurabile nei casi in cui la questione sottoposta all'Autorità in sede di parere riguarda i bandi, gli altri atti generali e i provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto (comma 1-*bis*) ovvero provvedimenti viziati da "gravi violazioni" delle regole codicistiche (comma 1-*ter*).

In tali casi, a fronte del mancato adeguamento spontaneo della stazione appaltante, l'ANAC è legittimata ad impugnare il provvedimento viziato direttamente innanzi al giudice amministrativo.

5.1 In particolare: la vincolatività del parere

Nell'ambito del sistema regolatorio il parere di precontenzioso deve riguardare questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara ed è rilasciato, sentite le parti coinvolte, entro il termine di trenta giorni dal momento in cui è stata inoltrata la richiesta. Tale parere costituisce un'evoluzione del parere facoltativo non vincolante espresso in precedenza dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici e poi dall'ANAC, nell'ambito del suo più generale potere di controllo. Il vecchio codice dei contratti (D.Lgs. 163/2006), a mente dell'art. 6, comma 7, lett. n), aveva già previsto la possibilità che l'Autorità di settore rilasciasse un parere su questioni insorte durante le procedure di gara, e che quel parere poteva eventualmente sfociare nella formulazione di un'ipotesi di soluzione.

Il carattere non vincolante del parere, secondo il vecchio codice, determinava alcune conseguenze: da un lato, il destinatario del parere avrebbe potuto discostarsi da esso con un provvedimento congruamente motivato; dall'altro, la concreta lesività del parere si manifestava solo nell'ipotesi in cui esso fosse stato trasposto o richiamato nell'atto conclusivo del procedimento che disponeva in senso negativo per l'interessato, non potendo sussistere prima di tale momento un concreto e diretto pregiudizio della posizione giuridica soggettiva fatta valere.

L'incidenza del parere non vincolante dell'ANAC, inoltre, doveva essere valutata solo in relazione alla sua capacità di integrare la motivazione del provvedimento finale, con la conseguenza che in tale caso l'atto era ritenuto impugnabile unitamente alla delibera finale che lo recepiva, altrimenti il ricorso era da ritenersi inammissibile per carenza di lesività. Il parere non vincolante, pertanto, era privo di natura provvedimentale e non era idoneo di per sé a cagionare direttamente e immediatamente pregiudizio, in quanto le parti non erano obbligate a seguirlo. Esso si limitava così a costituire un semplice atto di indirizzo utile all'orientamento dei comportamenti degli operatori del settore.

Il parere non vincolante era comunque espressione dell'effetto di *moral suasion* insito nel potere, riconosciuto all'Autorità, di emanare direttive generali qualora la richiesta di parere fosse stata ritenuta inammissibile, ma nondimeno di interesse generale. Con il nuovo codice dei contratti pubblici il parere subisce una mutazione genetica che porta a un cambiamento radicale di modello. Il parere, da un lato, è ancora facoltativo, dall'altro, assume una valenza vincolante.

La vincolatività del parere non discende da un'espressa previsione normativa, ma è rimessa alla volontà di parte.

Ne deriva, allora, che il parere di precontenzioso diviene vincolante solo per coloro che manifestino la volontà di uniformarsi ad esso.

Dispone, al riguardo, l'art. 211 del codice che il parere "obbliga le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito ad attenersi a quanto in esso stabilito", e pure nel caso di istanza singola è necessario manifestare espressamente la volontà di aderire al parere. Giova sottolineare che il parere così rilasciato non fa venir meno la discrezionalità dell'Amministrazione, la quale mantiene la propria potestà decisionale ed è tenuta solo all'obbligo di motivare l'eventuale atto difforme; né esso si impone in ogni caso ai soggetti privati, i quali sono liberi di aderirvi. Elemento qualificante dell'attuale rimedio, è il consenso prestato dalle parti, secondo la logica propria dei rimedi alternativi. L'efficacia di tale strumento, per certi versi deflattivo del contenzioso dipende dalla disponibilità espressa ad aderire al parere, e siffatta disponibilità è strettamente legata all'autorevolezza riconosciuta al soggetto che lo ha emanato.

D'altra parte, anche i pareri dell'Autorità di settore di cui al previgente codice, pur non essendo vincolanti, raramente venivano disattesi, proprio in ragione di un condizionamento di *moral suasion* generalmente riconosciuto all'Autorità di vigilanza e regolazione. Ancor più oggi, nell'attuale vigenza del codice, siffatta persuasività risulta maggiormente rafforzata in virtù del carattere della vincolatività (facoltativa) attribuita al parere di precontenzioso.

Il parere di precontenzioso, pertanto, indifferentemente dal fatto se sia vincolante o meno, assolve ad un'autentica funzione di regolazione, ponendosi come atto idoneo a incidere sulle condotte di tutti i soggetti che operano nel settore dei contratti pubblici.

La conferma di ciò è data dalla previsione secondo la quale, qualora la richiesta di parere sia inammissibile per qualsivoglia ragione giuridica, l'Autorità ha comunque il potere di emettere ugualmente una pronuncia se ritiene di rilevante interesse la questione sottoposta alla sua cognizione. Si realizza, così, quel legame di *regulation by litigation* che consente all'ANAC di svolgere la funzione regolatoria, di carattere generale, partendo dalla questione particolare ad essa deferita.

6. La legittimazione straordinaria ad agire dell'ANAC e suoi presupposti

Il D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96, ha introdotto, in chiave innovativa della disciplina, i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* all'art. 211 del Codice dei contratti, attribuendo una legittimazione straordinaria ad agire giudizialmente in capo all'ANAC.

Detta legittimazione risponde all'attuale logica della disciplina normativa dei contratti pubblici, tesa a promuovere il rilascio di un parere dell'Autorità di vigilanza al fine di deflazionare il contenzioso. In particolare, il meccanismo introdotto dal D.L. 50/2017 prevede che l'ANAC, qualora ritenga che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del codice, emetta un "parere motivato nel quale [indichi] specificamente i vizi di legittimità riscontrati". Ove poi la stazione appaltante non si conformi a quel parere entro il termine assegnato, l'Autorità medesima è legittimata a presentare ricorso al giudice amministrativo (art. 211, comma 1-*ter*).

Oltre al "ricorso previo parere motivato", di cui al comma 1-*ter*, il decreto correttivo al codice disciplina il cosiddetto "ricorso diretto", di cui al comma 1-*bis*. All'ANAC è così attribuito un duplice potere d'azione in giudizio, a tutela dell'interesse pubblico generale: da un lato, in via diretta, dall'altro, indirettamente, previo parere motivato al quale stazione appaltante non abbia aderito. Da quest'analisi emerge che i poteri attribuiti all'ANAC sono diversi, come tra l'altro rilevato dalla Commissione Speciale del Consiglio di Stato, sia per il modo in cui si esprimono (ricorso diretto, nell'ipotesi del comma 1-*bis*; ricorso previo parere motivato, nell'ipotesi del comma 1-*ter*), sia per i presupposti legittimanti il ricorso giurisdizionale (bandi, atti generali e provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, violativi di norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nell'ipotesi di cui al comma 1-*bis*; provvedimenti viziati da gravi violazioni del codice dei contratti, nell'ipotesi di cui al comma 1-*ter*). Tra le due ipotesi di legittimazione ad agire dell'ANAC, quella che risulta più aderente alla logica di prevenzione del contenzioso è la complessa sequenza parere motivato - legittimazione. Essa costituisce una peculiare espressione di quel potere di vigilanza e di regolazione esercitato dall'Autorità di settore che si traduce proprio nell'affermazione di un indirizzo in chiave di legittimità dell'azione amministrativa della stazione appaltante.

A ben vedere, la legittimazione a ricorrere previo parere motivato, che trae la sua origine dal soppresso istituto della raccomandazione vincolante di cui all'abrogato comma 2, si risolve in una evoluzione del controllo di legittimità sugli atti già emanati dalla stazione appaltante.

In altri termini, mentre nel modello della raccomandazione vincolante era la stazione appaltante a doversi rivolgere al giudice, impugnando la raccomandazione stessa e l'ANAC era tenuta a difendere in giudizio la propria determinazione, l'attuale rimedio risponde a un altro schema logico che è quello di legittimare l'Autorità ad adire il giudice amministrativo qualora sia la stazione appaltante a non attenersi al motivato parere, disattendendo o non eseguendo i pronunciamenti ivi espressi.

Più precisamente il rimedio in questione, volto a sollecitare l'intervento in autotutela dell'Amministrazione, la cui attività sia risultata inficiata da "gravi violazioni", si scompone in due momenti: un primo momento, propriamente di precontenzioso, caratterizzato dall'emanazione del parere motivato, nel quale sono segnalate le violazioni riscontrate e i rimedi per eliminarle; un secondo momento, contenzioso, dal quale scaturisce la legittimazione ad agire.

L'implicazione che discende dal duplice disposto parere motivato - legittimazione ad agire, si sostanzia nella complessiva attività posta in essere dall'ANAC in attuazione dei poteri di regolazione, vigilanza-controllo e vigilanza collaborativa ad essa attribuiti. Esiste una connessione tra i rimedi di precontenzioso e l'attività complessivamente svolta dall'Autorità: i primi sono strumenti che completano ed esprimono, al contempo, la seconda.

Appare di tutta evidenza che l'ANAC diviene un interprete privilegiato dell'interesse pubblico per il corretto svolgimento delle procedure di gara. Anche il Consiglio di Stato, a proposito dell'istituto della raccomandazione vincolante, si era pronunciato affermando che il rimedio prescinde dall'interesse del singolo partecipante all'aggiudicazione, poiché risulta finalizzato al "ripristino della legalità procedurale e al corretto svolgimento delle procedure di appalto nell'interesse di tutti i partecipanti e finanche di quello collettivo dei cittadini".

Il rimedio di precontenzioso, così concepito, non risponde (solo) ad una logica di composizione consensuale dei conflitti, ma ad una precisa scelta dell'ordinamento di privilegiare l'interesse al corretto svolgimento delle procedure contrattuali. Interesse la cui tutela si vuole assicurare con la legittimazione ad agire giudizialmente in capo all'ANAC.

Ancor più marcatamente dell'ipotesi di ricorso mediato (art. 211, comma 1-ter), l'interesse sostanziale ad un corretto svolgimento dell'*iter* procedurale inerente all'affidamento di contratti pubblici emerge nel caso del cosiddetto ricorso diretto (art. 211, comma 1-bis). Qui la legittimazione all'impugnativa riconosciuta all'ANAC ha per oggetto bandi di gara, atti generali e provvedimenti relativi a contratti di grande impatto, prescindendo dalla fase precontenziosa.

Quindi, l'interesse sostanziale che sottende la proposizione del ricorso giurisdizionale, anche in tale ipotesi, è da individuarsi nella volontà di garantire un'effettiva tutela alle disposizioni normative che presidiano sulla corretta e legittima attività delle stazioni appaltanti.

L'ANAC, in questo, è chiamata ad essere il garante del legittimo svolgimento delle procedure di gara, e pertanto le si riconosce quel potere di adire il giudice per ripristinare la legalità violata, in coerenza e in stretta connessione con gli altri poteri autoritativi di cui essa è titolare.

6.1 Casi e tipologie di provvedimenti oggetto di impugnazione da parte dell'ANAC

Con delibera 13 giugno 2018, l'ANAC si è dotata di un nuovo "Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'art. 211 commi 1-*bis* e 1-*ter* del D.Lgs. 50/2016", in ordine al potere di impugnare, direttamente, bandi ed atti di gara illegittimi per violazione delle norme in materia di contratti pubblici (art. 211, comma 1-*bis*) ovvero, indirettamente, quei provvedimenti delle stazioni appaltanti viziati da "gravi violazioni" (art. 211, comma 1-*ter*), qualora il parere motivato rilasciato per rimuovere i suddetti gravi vizi sia rimasto disatteso (cosiddetto ricorso mediato).

Con tale Regolamento l'ANAC ha dato attuazione alla disposizione di cui al comma 1-*quater* dell'art. 211, che stabilisce che l'Autorità "con proprio regolamento, può individuare i casi e le tipologie di provvedimenti in relazione ai quali esercita i poteri di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter*".

I suddetti commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* sono stati inseriti dall'art. 52-*ter* del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella L. 21 giugno 2017, n. 96, conseguentemente l'abrogazione del comma 2 del medesimo articolo 211 (disciplinante il potere di raccomandazione vincolante) disposta ai sensi dell'art. 123, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

La norma entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 17 luglio 2018, detta una disciplina puntuale sull'esercizio del potere impugnatorio dell'ANAC. In particolare, in esso si definiscono tassativamente i casi e le tipologie di provvedimenti, in sussistenza dei quali è possibile adire il giudice amministrativo, direttamente o mediatamente, nei termini e alle condizioni previsti dalla direttiva primaria.

Più precisamente, la normativa regolamentare in tratto contiene 15 articoli suddivisi nei seguenti quattro Capi:

- Capo I, (artt. 1-2), Disposizioni generali;
- Capo II, (artt. 3-5), Legittimazione all'impugnazione di cui all'art. 211, comma 1-*bis* (Ricorso diretto);
- Capo III, (artt. 6-10), Legittimazione all'impugnazione di cui all'art. 211, comma 1-*ter* (Ricorso previo parere motivato);
- Capo IV, (artt. 11-15), Disposizioni comuni, finali e transitorie.

L'elemento di novità, introdotto con tale delibera dell'ANAC, è essenzialmente riconducibile alla tassatività delle ipotesi e dei provvedimenti che condizionano l'esercizio del potere impugnatorio.

In riferimento alla legittimazione ad agire di cui al comma 1-*bis* (articoli 3-5 del Regolamento), è previsto che l'impugnazione si propone direttamente al giudice, senza previa interlocuzione con la stazione appaltante, avverso bandi,

atti generali e provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora l'Autorità ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Il Regolamento, nello specifico, anche tenuto conto dell'elaborazione dei dati contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, definisce cosa debba intendersi per contratti di "rilevante impatto", ovvero quei contratti (art. 3 del Regolamento):

- a) che riguardino, anche potenzialmente, un ampio numero di operatori;
- b) relativi a: interventi in occasione di grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico; interventi disposti a seguito di calamità naturali; interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche;
- c) riconducibili a fattispecie criminose, situazioni anomale o sintomatiche di condotte illecite da parte delle stazioni appaltanti;
- d) relativi ad opere, servizi o forniture aventi particolare impatto sull'ambiente, il paesaggio, i beni culturali, il territorio, la salute, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale;
- e) aventi ad oggetto lavori di importo pari o superiore a quindici milioni di euro ovvero servizi e/o forniture di importo pari o superiore a venticinque milioni di euro.

Sotto il profilo procedurale, ai fini impugnatori diretti, il ricorso è proposto previa delibera del Consiglio e su proposta dell'Ufficio competente dell'ANAC. La delibera consiliare, a tal riguardo, deve dare conto della sussistenza dei presupposti legittimanti l'azione innanzi al giudice.

Quanto al potere di impugnazione di cui al comma 1-*ter* (articoli 6-10 del Regolamento), l'Autorità può agire in giudizio, previa emissione di un parere motivato contenente la diffida alla stazione appaltante a sanare in autotutela le illegittimità riscontrate, in presenza di "gravi violazioni" del Codice dei contratti. In proposito, al Capo III, il Regolamento individua le "gravi violazioni" che legittimano l'emissione del parere-diffida, elencandole e qualificandole come tassative.

Il ricorso innanzi al giudice amministrativo trova il suo fondamento legittimante nel caso in cui il suddetto rimedio precontenzioso non dovesse sortire l'effetto sperato.

Secondo la disposizione regolamentare, pertanto, sono da considerarsi "gravi" le seguenti violazioni:

- a) affidamento di contratti pubblici senza previa pubblicazione di bando o avviso nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sul profilo di committente della stazione appaltante e

sulla piattaforma digitale dei bandi di gara presso l'Autorità, laddove tale pubblicazione sia prescritta dal codice;

b) affidamento mediante procedura diversa da quella aperta e ristretta fuori dai casi consentiti, e quando questo abbia determinato l'omissione di bando o avviso ovvero l'irregolare utilizzo dell'avviso di pre-informazione di cui all'art. 59, comma 5, e all'art. 70 del codice;

c) atto afferente a rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture;

d) modifica sostanziale del contratto che avrebbe richiesto una nuova procedura di gara ai sensi degli articoli 106 e 175 del codice;

e) mancata o illegittima esclusione di un concorrente nei casi previsti dall'art. 80 e dall'art. 83, comma 1, del codice;

f) contratto affidato in presenza di una grave violazione degli obblighi derivanti dai trattati;

g) mancata risoluzione del contratto nei casi di cui all'art. 108, comma 2, del codice;

h) bando o altro atto indittivo di procedure ad evidenza pubblica che contenga clausole o misure ingiustificatamente restrittive della partecipazione e, più in generale, della concorrenza.

L'instaurazione del procedimento preordinato all'emissione del parere motivato prevede che il Consiglio dell'ANAC, su proposta dell'Ufficio competente, lo deliberi entro sessanta giorni dall'acquisizione della notizia, indicando in esso le illegittimità riscontrate e i rimedi adeguati per rimuoverle.

Una volta emesso, il parere è trasmesso alla stazione appaltante, perché provveda ad ottemperarvi entro un termine non superiore, al più tardi, a sessanta giorni. Decorso il termine stabilito, ove la stazione appaltante non si sia conformata, ovvero non abbia soddisfatto i *diktat* autoritativi, il Consiglio dell'Autorità, entro i successivi trenta giorni, delibera in ordine alla proposizione del ricorso giurisdizionale.

È da aggiungere che in entrambe le ipotesi di legittimazione ad agire, sia per quanto concerne il ricorso diretto sia per quello previo parere motivato, l'Autorità regolatoria individua gli atti impugnabili, distinguendoli in due categorie: la prima è relativa a regolamenti e atti amministrativi di carattere generale, che disciplinano sostanzialmente l'avvio della gara, e l'altra riguarda provvedimenti inerenti più propriamente alla gestione della gara medesima.

Infine, gli altri articoli del Regolamento, riportati nei capi I e IV, dettano disposizioni comuni ai due poteri di impugnazione, e concernono l'acquisizione della notizia di violazione, la trattazione delle segnalazioni, la pubblicità e i rapporti con altri procedimenti dell'Autorità.



7. Profili conclusivi

Dal quadro sinora esposto sull'esercizio delle funzioni paragiurisdizionali in chiave precontenziosa, emerge come sia determinante l'influenza esercitata dall'ANAC sull'intero sistema dei contratti pubblici. Il D.Lgs. 50/2016, difatti, ha accresciuto ulteriormente le funzioni dell'Autorità, al fine di promuovere le migliori pratiche amministrative.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza - svolta in particolare anche attraverso strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione che indirizzino l'Amministrazione verso canoni di legalità e trasparenza delle procedure - si colloca l'istituto del precontenzioso.

Esso costituisce, segnatamente, espressione del potere di vigilanza in materia di contratti pubblici, in virtù del quale l'ANAC si afferma nel settore quale presidio di legalità e trasparenza. Sul piano meramente giustiziale, l'istituto del precontenzioso si configura come uno strumento preventivo e, al contempo, anticipatorio del contenzioso innanzi al giudice amministrativo.

In sostanza, l'ANAC con il parere di precontenzioso risponde appieno alle richieste giustiziali delle parti del procedimento, indirizzando le stesse verso l'eliminazione di quelle illegittimità in cui siano incorse per qualunque causa o motivo.

Possiamo concludere, pertanto, affermando che il precontenzioso diviene uno strumento intimamente connesso con l'attività di vigilanza - declinata anche nella peculiare forma della vigilanza collaborativa - costituendo un'innovazione consequenziale e logica che assume una connotazione "giudicante", tipica del potere paragiurisdizionale riconosciuto dal legislatore alle Autorità Amministrative Indipendenti.





Consigliere
Pasquale FIMIANI
 Sostituto Procuratore Generale presso la
 Corte Suprema di Cassazione

ECO AMBIENTE

Questioni problematiche nell'applicazione del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (*Titolo VI-bis TUA*)

Abstract

Una delle novità della legge 22 maggio 2015, n. 68 è costituita dall'introduzione nel Testo Unico Ambientale (TUA), dopo la parte sesta, della parte sesta-*bis* che, ai nuovi artt. 318-*bis*/318-*octies*, disciplina la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale previste dal TUA delineando un meccanismo che riproduce quello già previsto dal decreto legislativo n. 758/1994 in materia di sicurezza sul lavoro. Se sul versante operativo e procedurale ci si può giovare dell'apporto della giurisprudenza e della dottrina formatasi sul decreto legislativo n. 758, stante la sostanziale identità delle due procedure ben più problematica, rispetto alla materia della sicurezza sul lavoro, è l'individuazione dell'ambito di applicabilità delle nuove previsioni, stante la scelta del legislatore di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura, ma di subordinarne la operatività alla verifica, caso per caso, della sussistenza di determinate condizioni di concreta inoffensività.

One of the new elements of law n. 68 of 22 May 2015 is the introduction into the Testo Unico Ambientale (TUA), after the sixth part, of the sixth-bis part which, in the new articles 318-bis/318-octies, regulates the procedure for the extinction of environmental fines provided for by the TUA, outlining a mechanism which reproduces that already provided for by legislative decree no. 758/1994 on safety at work. If, on the operative and procedural side, one can benefit from the contribution of the jurisprudence and doctrine formed on legislative decree no. 758, given the substantial identity of the two procedures, which is much more problematic, with respect to the matter of safety at work, it is the individuation of the ambit of applicability of the new provisions, given the choice of the legislator not to specify the fines for which recourse can be made to the special procedure, but to subordinate the operativeness to the verification, case by case, of the existence of determined conditions of concrete inoffensiveness.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'individuazione delle contravvenzioni cui è applicabile la procedura estintiva in relazione alla pena. - 3. Il danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. - 4. Mancanza di titolo abilitativo e prescrizioni. - 5. I casi di impossibilità materiale o giuridica di emanare la prescrizione.

1. Premessa

L'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale previste dal TUA di cui alla parte VI-*bis* D.Lgs. 152/2006 (artt. 318-*bis*/318-*octies*) introdotta con la legge 22 maggio 2015, n. 68⁽¹⁾ se, quanto ai profili operativi e procedurali, può giovare dell'apporto della giurisprudenza e della dottrina formatasi sul D.Lgs. n. 758, stante la sostanziale identità delle due procedure⁽²⁾ presenta diversi profili di criticità.

Va premesso che non possono sorgere dubbi sul fatto che il titolo VI-*bis* sia applicabile alle sole contravvenzioni in materia ambientale previste dal TUA con esclusione di quelle previste da altre norme ambientali; è evidente la differenza rispetto al settore della sicurezza sul lavoro, in cui il legislatore ha fatto riferimento all'intera materia, anche a seguito della estensione da parte dell'art. 15 della legge 23 aprile 2004 n. 124, che stabilì che il procedimento estintivo di cui al D.Lgs. 758/1994 si applica a tutte le violazioni previste dalle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro. Certo, la scelta di limitare la operatività del meccanismo estintivo alle sole contravvenzioni previste dal TUA, genera ingiustificate disparità di trattamento rispetto alle contravvenzioni previste da altre norme ambientali, con situazioni talvolta paradossali (ad esempio, il sistema è applicabile al reato di violazione delle prescrizioni relative alla gestione di una discarica di cui all'art. 256, comma 4, TUA, mentre sono esclusi i reati relativi alla stessa gestione previsti dal D.Lgs. n. 36/2003).

(1) Per un esame del nuovo Titolo VI-*bis* sia consentito rinviare al Nostro, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 831 ss. V. anche: AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal D.Lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in www.penalecontemporaneo.it, 5 Novembre 2015; PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la legge 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, in *AMBIENTE & SVILUPPO*, 2016, VII, 499; RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati: commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; SERLENGA, *Legge n. 68/2015: la nuova procedura di estinzione del reato ambientale*, in *AMBIENTE & SVILUPPO*, 2016, VI, 419; VITA, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del D.Lgs. 152/2006 introdotta dalla legge n. 68/2015: analisi e riflessioni*, in www.osservatorioagromafie.it, 2016.

(2) Un punto che distingue le due procedure è la previsione della prescrizione asseverata, rispetto alla quale i citati documenti ricognitivi riferiscono che è generalmente condivisa l'individuazione da parte degli uffici di Procura del soggetto competente all'asseverazione tecnica nell'Agenzia regionale per l'ambiente (alcuni fanno riferimento alla ASL o al NOE dei Carabinieri, e altri aggiungono la Polizia Provinciale).

Problematica, rispetto alla materia della sicurezza sul lavoro, è l'individuazione dell'ambito di applicabilità delle nuove previsioni, stante la scelta del legislatore di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura, ma di subordinarne la operatività alla verifica, caso per caso, della sussistenza di determinate condizioni di concreta inoffensività⁽³⁾.

In particolare, vi sono quattro questioni di carattere generale sulle quali è necessario riflettere ai fini della applicabilità della speciale procedura.

In primo luogo, circa l'individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal TUA per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva, si registra un contrasto interpretativo tra chi ritiene sufficiente che tra le pene editali sia prevista l'ammenda e, quindi, comprende tutte le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo esclusivamente le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto e chi, invece, ritiene inapplicabile la procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda. Occorre, poi, verificare la clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, sussistente quando il reato abbia "cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette", in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono.

Altro passaggio per la verifica di applicabilità della procedura è quello relativo alla sua compatibilità con la struttura delle fattispecie di reato che puniscono la mancanza di titolo abilitativo, dovendosi accertare se e con quali modalità, sia ad esse applicabile la regolarizzazione.

Ultima questione di carattere generale è se nelle contravvenzioni ambientali sia possibile ammettere il contravventore al pagamento dell'oblazione agevolata anche nel caso in cui non sia impartita alcuna prescrizione per la impossibilità (materiale o giuridica) della sua emanazione.

(3) Scelta che, lasciando spazi di opinabilità, determina il rischio di contrasti interpretativi tra l'organo di vigilanza e il PM, che rischiano di appesantire il sistema. Nel corso delle indagini, il PM, quale "*dominus*" delle stesse, ha la parola definitiva sulla ammissibilità alla procedura, anche se all'esito di una inevitabile interlocuzione con l'organo di vigilanza. In caso di diniego delle prescrizioni, resta aperta la possibilità di rivolgersi al giudice, come da ultimo precisato da Cass. pen., Sez. Terza, n. 7678/2017, in Ced Cassazione rv. n. 269140: "in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale. (In motivazione, la S.C. ha affermato che, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina dettata dagli artt. 20 e ss. del D.Lgs. n. 758 del 1994, la formale assenza della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale nei casi in cui, legittimamente, l'organo di vigilanza ritenga di non impartire alcuna prescrizione di regolarizzazione, tenuto conto che l'imputato può comunque richiedere di essere ammesso all'oblazione, sia in sede amministrativa, sia successivamente in sede giudiziaria e nella stessa misura agevolata)".

2. L'individuazione delle contravvenzioni cui è applicabile la procedura estintiva in relazione alla pena

Come si è anticipato, circa l'individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal TUA per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva, si registra un contrasto interpretativo tra chi ritiene sufficiente che tra le pene edittali sia prevista l'ammenda e, quindi, comprende tutte le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo esclusivamente le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto e chi, invece, ritiene inapplicabile la procedura estintiva alle contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda. Per la verità la prima posizione, espressa solo in alcuni protocolli elaborati dagli uffici di Procura ed in posizioni minoritarie della dottrina⁽⁴⁾, si fonda unicamente sul silenzio del legislatore e sulla sufficienza della ammenda quale condizione di operatività della speciale procedura. Ben più convincenti sono gli argomenti a favore della seconda soluzione, seguita dalla maggior parte degli uffici giudiziari e dalla dottrina di gran lunga maggioritaria⁽⁵⁾, consistenti:

- nella neutralità del dato del silenzio del legislatore;
- nella assenza nei lavori preparatori della legge di riferimenti al tema di quali fosse la pena per le contravvenzioni che potevano accedere alla procedura estintiva (che, anzi, è stata sostanzialmente esclusa dal dibattito);
- nel fatto che il legislatore, prevede con l'art. 318-*septies*, comma 3, la facoltà per l'autore del reato, in caso di adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma congruo, oppure in caso di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162-*bis* c.p., norma applicabile, come è noto, alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda alternativa all'arresto, con la conseguente illogicità di una soluzione secondo cui un reato punito con pena congiunta possa estinguersi mediante l'ammissione al pagamento in forma ridotta (*ex art. 318-septies*, comma 1), ma non mediante l'oblazione speciale di cui all'art. 162-*bis* c.p.⁽⁶⁾;

(4) SERLENGA, *Legge n. 68/2015: la nuova procedura di estinzione del reato ambientale...*, cit.

(5) V. in particolare PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit.

(6) Va ricordato che secondo la giurisprudenza (Cass. pen., sez. Prima, n. 3236/1994) "l'istituto dell'oblazione previsto dall'art. 162 c.p. si differenzia sostanzialmente da quello di cui all'art. 162-*bis* stesso codice, aggiunto dall'art. 12 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Nel primo si configura un vero e proprio diritto pubblico soggettivo in capo all'imputato, con conseguente limitazione del potere-dovere all'accertamento formale della figura di reato e al controllo dell'avvenuto pagamento della somma corrispondente all'entità prevista dalla norma e dalle spese di giustizia. Per contro, nell'ipotesi prevista dall'art. 162-*bis* c.p., al giudice di merito è riconosciuto un ampio potere discrezionale, con riferimento alla valutazione del fatto materiale, alla sua gravità, alle conseguenze dannose o pericolose ed alla eventuale possibilità di eliminazione delle stesse da parte dell'imputato. Ne consegue che la permanenza di ripercussioni dannose o pericolose

- nella illogicità anche di una soluzione che vede ammessa la speciale procedura per le contravvenzioni sanzionate con l'arresto e l'ammenda, e quindi più gravi, rispetto a quelle, almeno formalmente meno gravi punite con il solo arresto, che pacificamente non hanno accesso né alla nuova procedura né all'oblazione speciale;

- nella contrarietà al principio di legalità della pena della tesi estensiva, in quanto la soluzione inclusiva delle contravvenzioni punite con pena congiunta, finirebbe per rendere inapplicabile la pena dell'arresto, soluzione possibile solo in caso di espressa previsione normativa.

La conseguenza, escludendo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto e con quella congiunta, è che quelle cui è applicabile la speciale procedura estintiva sono quelle previste in tema di:

- autorizzazione integrata ambientale, dall'art. 29-*quattordices*, comma 1, primo periodo, comma 3, comma 5;

- scarichi, dall'art. 137, comma 1, comma 7 (nel caso di rifiuti non pericolosi), comma 9, comma 10, comma 12 e comma 14;

- rifiuti, dall'art. 256, comma 1, lett. a), comma 2 (con riferimento al comma 1, lett. a), comma 4 (con riferimento al comma 1, lett. a), comma 6, primo periodo;

- omessa bonifica, dall'art. 257, comma 1;

- incenerimento o di coincenerimento di rifiuti, dall'art. 261-*bis*, comma 8, primo periodo, comma 9, comma 10, comma 11;

- emissioni in atmosfera, dall'art. 279, commi 1, 2, 3, 4 e 6;

- combustibili, dall'art. 296, comma 1, lett. a).

3. Il danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette

La seconda verifica da compiere riguarda la clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, prevista dall'art. 318-*bis*, sussistente quando il reato abbia “cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”, in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono. L'individuazione di tale condizione non è agevole, per una serie di ragioni.

del reato, eliminabili dal contravventore, viene in evidenza e ha efficacia ostativa al ricorso - e all'ammissione - all'oblazione soltanto quando si verte nelle ipotesi previste dall'art. 162-*bis* c.p.”.

La prima è che la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal TUA ha natura di reato di pericolo presunto, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno, in quanto l'offensività è insita nella condotta stessa ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione)⁽⁷⁾, ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata, nel qual caso, "la sanzione penale è giustificata dal pericolo di inquinamento dell'ambiente attraverso condotte che l'esperienza ha rivelato capaci di produrre; sicché la norma funge da ostacolo, prevenendo il rischio di una concreta offesa al bene ambiente da parte dell'esercente un'attività autorizzata che, violando, anche se colposamente, le prescrizioni dell'autorizzazione di cui è munito, potrebbe determinare un concreto pericolo di compromissione dell'ambiente"⁽⁸⁾.

Tali caratteristiche attengono, però, al rapporto tra le contravvenzioni ambientali ed il cosiddetto "danno criminale" cioè alle modalità di aggressione o di messa in pericolo dell'ambiente quale bene giuridico protetto.

Al contrario, ai fini della ammissibilità della procedura, occorre effettuare una valutazione nella fattispecie concreta, per verificare se l'attività posta in essere, anche se relativa a reato di pericolo presunto, rechi effettivamente danno, o pericolo concreto di danno all'ambiente (ad esempio, un'attività non autorizzata, potrebbe essere svolta nel rispetto delle condizioni di gestione previste dalla legge; o, al contrario, la violazione di una prescrizione dell'autorizzazione, pur attendo ad un aspetto formale, potrebbe causare vizi gestionali che, per le ricadute sul concreto esercizio dell'attività, possono comportare un pericolo non presunto, ma effettivo, per l'ambiente).

Nello svolgimento di tale valutazione vanno considerate altre previsioni della parte VI-*bis* e in particolare il comma 3 dell'art. 318-*ter* per il quale "con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose" e l'art. 318-*septies*, comma 3, il quale, riproducendo l'art. 24, comma 3, D.Lgs. n. 758/1994, prevede che "l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose

(7) Cfr., *ex multis*, Cass. pen., sez. Terza, n. 3199/2015, in tema di scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione, n. 7392/1995, in tema di gestione di discarica non autorizzata e n. 192/2013, in tema di costruzione di impianto che genera emissioni in atmosfera senza autorizzazione.

(8) Cass. pen., sez. Terza, n. 21463/2015, in tema di violazione del divieto di scarico extra tabellare; per analoghe affermazioni, v., *ex multis*, sez. Terza, n. 24334/2014, in tema di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione ad emissioni in atmosfera (nella specie, omessa tenuta del registro in cui annotare i consumi di prodotto verniciante).

della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* del codice penale”.

Entrambe le norme, quindi, prevedono ipotesi di danno e/o di pericolo che non precludono l'accesso alla procedura, ma che, al contrario, lo consentono; trattasi, evidentemente, di situazioni di minore intensità, rispetto a quelle preclusive della procedura estintiva. Diventa, allora, necessario individuare queste ultime, quale parametro di riferimento per poi stabilire il minor livello di intensità che consente l'accesso al sistema delle prescrizioni.

Per quanto riguarda il riferimento nell'art. 318-*bis* alle risorse ambientali, sembra immediato il collegamento con le nozioni di danno ambientale e di minaccia imminente previste, rispettivamente, dagli artt. 300 e 302, comma 7, TUA, che si riferiscono a specie ed habitat naturali protetti, acque e terreno e per le quali è previsto un autonomo sistema di tutela e di riparazione, incompatibile con quello previsto dal titolo VI-*bis*.

Solo, quindi, in presenza di situazioni di minor lesione alle risorse ambientali o di pericolo non imminente, può ricorrersi alla speciale procedura.

Per quanto riguarda le risorse urbanistiche o paesaggistiche protette il cui danno o messa in pericolo preclude il ricorso al sistema prescrizionale, occorre considerare che le contravvenzioni previste dal TUA hanno in ogni caso interferenza con le risorse ambientali e che queste, pertanto, costituiscono parametri di riferimento da tenere comunque presenti; si tratta, quindi, di valori ulteriori da tenere in considerazione non in alternativa a quelli strettamente ambientali, ma solo in via eventuale ed integrativa, quando la lesione alle risorse ambientali non sia particolarmente intenso, ma la particolare localizzazione dell'attività illecita o le specifiche modalità del suo svolgimento possano invece raggiungere una soglia di compromissione o di messa in pericolo del paesaggio o dell'assetto urbanistico tale da precludere il ricorso alla procedura estintiva⁽⁹⁾.

(9) Una diversa soluzione è prospettata da PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit., il quale dopo aver posto la questione se il legislatore, nel riferirsi alle “risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”, abbia inteso richiamare la categoria formale delle aree e dei beni sottoposti a vincolo o a speciale regime di tutela o abbia impiegato quella locuzione in modo onnicomprensivo per alludere cioè al bene “ambiente” tutelato dalla normativa, osservando che “la scelta tra le due opzioni non è facile, in quanto, ritenendo che la valutazione selettiva dell'assenza di danno (e del pericolo concreto di danno) debba farsi solo se il fatto è commesso all'interno di una delle risorse specificamente tutelate dalla legge, ci si deve chiedere quale disciplina vada applicata quando il fatto è all'esterno di una di queste aree (ad esempio, l'abbandono di un consistente carico di rifiuti, tale da deturpare in concreto il sito collocato ad una distanza superiore dai 150 metri da un'acqua pubblica)”, ritiene debba essere sicuramente esclusa l'interpretazione secondo cui, in caso di violazione commessa in area “comune”, è impossibile impartire la prescrizione, giacché sarebbe costituzionale una disciplina che preveda un trattamento di favore per le situazioni più gravi, affermando che “analoghe perplessità derivano però dall'interpretazione opposta e cioè che

4. Mancanza di titolo abilitativo e prescrizioni

Molte delle contravvenzioni alle quali è applicabile la speciale procedura estintiva riguardano lo svolgimento di una attività senza autorizzazione. Occorre chiedersi se tali ipotesi siano suscettibili di imposizione di una prescrizione.

La risposta è negativa per diverse ragioni⁽¹⁰⁾.

In primo luogo, tali contravvenzioni non sanzionano lo svolgimento di un'attività senza preventiva richiesta di autorizzazione, ma puniscono tale svolgimento in assenza di titolo. Pertanto, non consistendo l'attività illecita nella omessa richiesta, una prescrizione che si limitasse a ingiungere di presentarla sarebbe inidonea, in quanto eccentrica rispetto alla "ratio" punitiva: la presentazione di domanda di autorizzazione non determinerebbe, infatti, né la cessazione del reato né il venir meno gli effetti della condotta già realizzata.

Parimenti sarebbe inidonea una prescrizione con cui al contravventore sia soltanto ingiunto di mettersi in regola entro un certo termine, in quanto egli non è nella condizione di "eliminare" efficacemente l'illecito, dipendendo il rilascio dell'autorizzazione dalle valutazioni e dai tempi di esame della Pubblica Amministrazione. La soluzione negativa, del resto, è in linea con l'orientamento della giurisprudenza⁽¹¹⁾ secondo cui "nel settore ambientale, l'autorizzazione svolge non solo una funzione abilitativa cioè di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma assume anche un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati *standards* e consente il cosiddetto monitoraggio ecologico, sicché la mancanza di detto provvedimento incide su alcuni interessi protetti dal precetto penale.

Perciò l'omessa valutazione della Pubblica Amministrazione impedisce quella conoscenza e informazione ambientale e quel controllo sull'attività cui sono deputati il procedimento autorizzatorio e le relative sanzioni in caso di disobbedienza a questi precetti, comportando perciò una effettiva conseguenza pericolosa, in quanto conoscenza e informazione sono strumenti necessari per la prevenzione.

il passaggio alla procedura prescrizionale sarebbe comunque obbligato stante la mancata esplicita previsione della necessità di una valutazione preventiva della gravità dell'illecito: l'automatismo appare irrazionale tenuto conto che lo stesso fatto (come nell'esempio sopra formulato), lesivo in concreto dell'ambiente e non soltanto in via presuntiva, subisce un trattamento diverso a seconda che sia stato commesso in un'area sottoposta a speciale regime di protezione oppure no", per concludere che il rinvio alle "risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette" è "solo un modo (enfatico) per alludere al bene dell'ambiente".

(10) Condivise sostanzialmente da tutti i commentatori. Cfr., in particolare, AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006...*, cit., PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit., e VITA, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del d.lgs. 152/2006 introdotta dalla legge n. 68/2015: analisi e riflessioni*, cit.

(11) Cass. pen., Sez. Terza, n. 3589/1996.

Pertanto, solo dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio può affermarsi che sono venute meno le conseguenze pericolose eliminabili dal contravventore, onde è possibile richiedere l'oblazione cosiddetta facoltativa, mentre le importanti funzioni svolte dall'autorizzazione nel campo ambientale escludono la possibilità che il successivo rilascio abbia efficacia sanante di una situazione antigiuridica e pericolosa venutasi a creare a causa di un comportamento omissivo e commissivo dell'agente".

Diverso è il caso di attività attivabili mediante comunicazione (ad es. recupero di rifiuti non agevolati), in quanto la sua presentazione, decorso un certo periodo, in assenza di divieto da parte della Pubblica Amministrazione, consente l'inizio dell'attività stessa, per cui sono predeterminabili termini per la regolarizzazione e la sua verifica nel tempo. In ogni caso, in presenza di illeciti dipendenti dalla mancanza di titolo abilitativo, sarebbe inidonea una prescrizione consistente nella mera ingiunzione di interrompere l'attività, sia perché tale obbligo discende direttamente dalla legge, sia perché le norme di settore già prevedono procedimenti amministrativi finalizzati a far cessare le attività formalmente non in regola.

5. I casi di impossibilità materiale o giuridica di emanare la prescrizione

La prescrizione, una volta ritenute sussistenti le condizioni previste dall'art. 318-*bis*, deve necessariamente essere impartita e non costituisce una mera facoltà dell'organo di vigilanza. L'obbligatorietà ha il suo fondamento nell'art. 318-*ter* TUA che, nell'usare il verbo "impartisce" e non la formula "può impartire", esclude ogni spazio di discrezionalità dell'organo di vigilanza.

Vi sono però situazioni in cui è materialmente o giuridicamente impossibile impartire una prescrizione.

Sotto il primo profilo viene in evidenza l'ipotesi di spontanea ed autonoma eliminazione dell'illecito ad opera del contravventore.

L'impossibilità giuridica riguarda invece il caso di contravvenzioni istantanee, in cui la violazione ha già compiutamente leso il bene giuridico protetto (si pensi all'inosservanza dell'obbligo di comunicare preventivamente l'attivazione di un impianto accertata in un momento successivo); ovvero l'ipotesi in cui il contravventore non ricopra più, all'atto dell'accertamento, una carica che lo metta nella condizione di potere eliminare l'illecito.

L'esame di tali situazioni deve prendere le mosse dal concetto di regolarizzazione che, secondo la circolare del Ministero del Lavoro 27 febbraio 1996, n. 25, deve intendersi come "la possibilità per il trasgressore di elidere situazioni

illicite non completamente esaurite e non già il mero intervento proteso a far solo cessare gli effetti permanenti di un fatto o comportamento che ha comunque determinato conseguenze o eventi che, di per sé, sono dettati dall'ordinamento e vanno necessariamente perseguiti in caso di accadimento", con la conseguenza che "la prescrizione deve essere omessa, in quanto improduttiva degli effetti voluti, tutte le volte in cui il reato non sia suscettibile di sanatoria nel senso sopra precisato e quando sussiste l'impossibilità concreta per il contravvenuto di eseguire la regolarizzazione della situazione illecita accertata ovvero quando il soggetto contravvenuto non ha i poteri o i mezzi occorrenti a provvedere alla regolarizzazione del fatto".

Nell'ipotesi di spontanea regolarizzazione da parte del contravventore si era posta la questione se il contravventore potesse comunque essere ammesso, previo pagamento della somma dovuta, al procedimento di definizione in via amministrativa previsto dagli articoli 20 e ss. del D.Lgs. n. 758/1994.

La soluzione affermativa prese le mosse dalla sentenza 18 febbraio 1998, n. 19, con cui la Corte costituzionale dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 24, comma 1, del D.Lgs. n. 758/1994⁽¹²⁾, "nella parte in cui non prevede che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa con conseguente dichiarazione di estinzione del reato coloro i quali abbiano regolarizzato la violazione prima che l'autorità di vigilanza abbia impartito la prescrizione", o "abbiano regolarizzato la violazione nonostante l'organo di vigilanza abbia omesso di impartire la prescrizione, ovvero l'abbia impartita senza osservare le forme legislativamente richieste", affermando che entrambe le ragioni che ispirano la disciplina del D.Lgs. n. 758 (da un lato ad assicurare l'effettività dell'osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro, dall'altro conseguire una consistente deflazione processuale), ricorrono nel caso in cui il contravventore abbia spontaneamente e autonomamente provveduto a eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione prima o, comunque, indipendentemente dalla prescrizione dell'organo di vigilanza⁽¹³⁾.

Tali argomentazioni furono riprese dalla Corte costituzionale con le ordinanze 16 dicembre 1998, n. 416 e 28 maggio 1999, n. 205, che dichiararono la

(12) Cui corrisponde l'art. 318-*septies* TUA.

(13) Al "*dictum*" della Corte costituzionale si è allineata Cass. pen., sez. Terza, n. 9478/2005, secondo cui, "quando l'organo di vigilanza non abbia impartito al contravventore alcuna prescrizione, per la già avvenuta spontanea regolarizzazione, il procedimento penale non subisce alcuna sospensione, in quanto il contravventore può chiedere comunque di essere ammesso all'oblazione in sede amministrativa nei termini previsti dall'art. 21 del D.Lgs. n. 758 del 1994, ovvero può, in seguito, avvalersi dell'oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162-*bis* c.p. e dell'art. 24 del citato D.Lgs."

manifesta infondatezza di numerose questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21 comma 2 D.Lgs. n. 758, cit. nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'organo di vigilanza di ammettere obbligatoriamente il contravventore al pagamento in sede amministrativa di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione anche nel caso in cui non venga impartita alcuna prescrizione per la materiale impossibilità della sua emanazione.

La Corte ampliò le possibilità di ricorso all'oblazione agevolata, in quanto le ordinanze facevano riferimento a varie ipotesi: reato già consumato e non ottemperabile; casi in cui l'impossibilità di impartire la prescrizione era stata ricollegata al tipo di violazione di natura procedurale, per la quale non poteva essere adottato alcun provvedimento atto a rimuovere la violazione contestata; ovvero reati nei cui confronti era comunque venuta meno la situazione antigiusdittica che aveva dato origine alla violazione contestata.

A tali principi fece seguito l'art. 15 del D.Lgs. n. 124/2004, che estese la procedura di cui al D.Lgs. n. 758/1994 alle contravvenzioni in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, prevedendone l'applicazione "anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione".

Orbene, quanto alla materia ambientale, non sembrano esservi dubbi, ricorrendo la stessa "ratio", che "ove risultasse che le conseguenze dannose o pericolose sono venute meno grazie ad un comportamento volontario dell'autore dell'infrazione, o che il medesimo vi ha posto comunque rimedio, anche successivamente al momento di consumazione del reato, il contravventore - previa valutazione da parte dell'autorità giudiziaria della natura e delle concrete modalità di realizzazione della violazione contestata - possa comunque essere ammesso, dopo avere provveduto al pagamento della somma dovuta, al procedimento di definizione in via amministrativa"⁽¹⁴⁾, previsto dalla nuova parte sesta-*bis* TUA.

Diverso è il caso dei reati a condotta esaurita, riguardo ai quali si pone una duplice questione:

- se l'art. 15, comma 3, del D.Lgs. n. 124/2004 abbia ampliato ai reati istantanei previsti in materia di sicurezza sul lavoro la possibilità di ricorso al sistema delle prescrizioni;
- se, in caso di risposta affermativa, la norma sia applicabile anche ai reati ambientali di carattere istantaneo a condotta cosiddetta *esaurita*.

(14) Così Corte cost., ord., n. 205/1999.

Una recentissima decisione della Cassazione (Sez. Terza, n. 36405/2019 - ud. 18 aprile 2019; dep. 26 agosto 2019) arrivando alla conclusione che “la procedura di estinzione prevista dagli artt. 318-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 152 del 2006 si applica tanto alle condotte esaurite - come tali dovendosi intendere tutte le condotte prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore - quanto alle ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e volontariamente regolarizzato l’illecito commesso”.

Ragioni testuali e sistematiche (si rinvia alle pagine 4 e seguenti della decisione) portano a ritenere, infatti, che l’art. 15, comma 3, cit. “identifica due condotte alternative, alle quali è parimenti possibile applicare la procedura estintiva in esame”; tale conclusione, si aggiunge deve “automaticamente estendersi alla procedura di cui all’art. 318-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 152 del 2006. La procedura di estinzione prevista dal testo unico sull’ambiente è, infatti, costruita sul medesimo meccanismo previsto dalla normativa di cui al D.Lgs. n. 758 del 1994, e, dunque - come segnalato anche dal ricorrente - ne segue l’interpretazione. Soprattutto, deve rilevarsi che la conclusione cui si è pervenuti risponde - tanto nei reati ambientali quanto nelle violazioni in materia di sicurezza e igiene sul lavoro - ad esigenze di intrinseca ragionevolezza, in quanto impedisce di applicare un trattamento peggiorativo al soggetto che abbia commesso un illecito di limitata gravità, perché istantaneo e non produttivo di conseguenze dannose o pericolose, rispetto al contravventore che - pur avendovi spontaneamente posto rimedio - abbia commesso un illecito dannoso o pericoloso per l’ambiente o per la sicurezza dei lavoratori: se quest’ultimo soggetto può beneficiare della procedura estintiva di cui agli artt. 318-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 152 del 2006 e 20 e ss. del D.Lgs. n. 756 del 1994, tanto più la procedura in questione deve essere riconosciuta in capo al contravventore che abbia commesso una violazione meno grave - perché istantanea e privo di conseguenze - e abbia correttamente proceduto al pagamento delle sanzioni amministrative imposte dall’autorità di vigilanza”.





Avvocato
Giulio MANCINI
Avvocato civilista
Patrocinante in Cassazione

ECO AMBIENTE

Il tema della risarcibilità dei danni conseguenti a reati ambientali^(*)

Abstract

Interventi ed orientamenti della Corte Suprema di Cassazione in tema di legittimazione a costituirsi parte civile in capo ai Comuni, per il risarcimento del danno conseguente alla realizzazione di opere abusive, in dipendenza della lesione dell'interesse giuridico all'integrità ed inviolabilità della sfera funzionale dei Comuni stessi, nonché all'ordinata realizzazione del programmato assetto urbanistico del territorio.

La risarcibilità in capo agli enti locali territoriali dei danni diversi dal danno all'ambiente propriamente inteso, aventi natura anche non patrimoniale, ma pur sempre derivanti dal medesimo fatto illecito (ossia dallo stesso fatto produttivo di danno ambientale).

This article addresses the Supreme Court of Cassation's interventions and approaches related to the Municipalities' legitimacy to be plaintiffs in the suit for the compensation for damages caused by the realization of abusive works. In particular, it deals with the request for damages linked with the creation of abusive works that undermines Municipalities' legal interest in terms of integrity and inviolability of their functional sphere (especially when it is associated with the town's territory planning).

Moreover, this analysis focuses on the right of compensation for local territorial entities for damages differing from the environmental damages as properly defined and understood. In fact, its main contribution is analyzing specifically those damages characterized by a non-material nature but deriving from the same action that caused the considered environmental damage.

Quello della risarcibilità dei danni conseguenti a violazioni della normativa ambientale è tema di sicura stringente attualità e quindi di sensibile interesse.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

Al riguardo, si segnala il recente intervento della Corte Suprema di Cassazione, Sezione Settima Penale che - con l'ordinanza numero 2780 del 2019 - ha ribadito come, quanto alla legittimazione a costituirsi parte civile in capo al Comune, il diritto di quest'ultimo al risarcimento del danno conseguente alla realizzazione di opere abusive si fonda sulla lesione dell'interesse giuridico all'integrità ed inviolabilità della sfera funzionale del Comune stesso, nonché all'ordinata realizzazione del programmato assetto urbanistico del territorio.

In proposito, la stessa ordinanza rammenta come già con precedenti interventi⁽¹⁾ la Corte Suprema avesse ritenuto ed affermato che “le violazioni urbanistico-edilizie determinano nei confronti dell'ente comunale un danno risarcibile, atteso che incidono negativamente sull'interesse dell'ente pubblico al libero esercizio della propria posizione funzionale, così come su quello alla realizzazione del programmato sviluppo urbanistico. Trattasi di un danno a natura sia patrimoniale, qualora comporti nuovi oneri o la perdita concreta di utilità o di posizioni di vantaggio delle quali l'ente territoriale fruiva, che non patrimoniale, determinato dalla mancata o ritardata realizzazione dell'interesse pubblico”.

L'ordinanza in questione ci ricorda poi come la stessa Corte Suprema abbia più volte affermato che la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali spetti non soltanto al Ministro dell'Ambiente, per il risarcimento del danno ambientale, ma anche agli enti locali territoriali, i quali deducano di avere subito, per effetto della condotta illecita, un danno diverso da quello ambientale, avente natura anche non patrimoniale.

Sul punto, per tutte valga la nota sentenza della Cassazione Penale, Sezione Quarta, 27 maggio 2014, n. 24619, non a caso espressamente richiamata anche nella suddetta ordinanza.

La sentenza in questione è di particolare interesse in quanto svolge una compiuta disamina della disciplina positiva dedicata al risarcimento del danno all'ambiente, con particolare riferimento al tema della risarcibilità dei danni diversi dal danno all'ambiente propriamente inteso, ma pur sempre derivanti dal medesimo fatto illecito (ossia dallo stesso fatto produttivo di danno ambientale).

La Corte Suprema rammenta in proposito che ai sensi della Legge 3 luglio 1986, n. 349, art. 18, (istitutiva del Ministero dell'Ambiente) “qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”.

(1) Cass. Penale, Sez. Terza, n. 26121 del 12 aprile 2005, ROSATO, Rv. 231953.

Si tratta di una peculiare responsabilità di tipo extracontrattuale (aquiliana) connessa a fatti, dolosi o colposi, cagionanti un danno ingiusto all'ambiente, dove l'ingiustizia è stata correlata alla violazione di una disposizione di legge con la previsione - al comma 3 - che l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, possa essere promossa "dallo Stato, nonché dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo".

È successivamente intervenuto - precisa la Corte - il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con il quale il legislatore ha:

- ridefinito la nozione di danno ambientale (inteso come "deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima": art. 300, comma 1), facendo specifico riferimento a quella posta, in ambito comunitario, dalla direttiva 2004/35/CE, per quel che riguarda i beni naturali che devono risultare lesi, le norme di protezione nazionali e comunitarie violate, le condotte nocive (art. 300, comma 2);

- riservato allo Stato, ed in particolare al Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, il potere di agire, anche esercitando l'azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale, in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale (art. 311);

- mantenuto "in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi" (art. 313, comma 7, secondo periodo);

- conseguentemente abrogato la Legge n. 349 del 1986, art. 18, con la sola eccezione del comma 5, che riconosce alle associazioni ambientaliste il diritto di intervenire nei giudizi per danno ambientale.

In questo modo, rammenta in sentenza la Corte Suprema, si è avuto un ridimensionamento del ruolo degli enti locali, ai quali è stata espressamente attribuita la sola facoltà di sollecitare l'intervento statale (art. 309) e di ricorrere in caso di inerzie o omissioni (art. 310), ma non la legittimazione ad agire ed intervenire in proprio per il risarcimento del danno ambientale, rientrando nella esclusiva pertinenza statale i profili strettamente riparatori dell'ambiente in sé.

Resta però salva la possibilità per detti enti, al pari di ogni altro soggetto danneggiato "dal fatto produttivo di danno ambientale", di agire per il risarcimento dei danni diversi, derivanti dalla lesione di interessi locali specifici e differenziati di cui sono portatori, ad essi eventualmente arrecati⁽²⁾.

(2) Vedi Sez. Terza, n. 755 del 28 ottobre 2009 - dep. 11 gennaio 2010, CIARONI, Rv. 246015.

Ciò in virtù - rilevava la Corte Suprema - della richiamata norma di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 313, comma 7, la quale viene particolarmente in rilievo con riferimento al seguente profilo e quesito, esaminato nella sentenza in questione: se sia reclamabile da parte dell'ente territoriale un danno, bensì distinto dal danno all'ambiente riservato allo Stato, ma di natura non patrimoniale e, in particolare, sub specie di danno all'immagine o alla reputazione dell'ente.

Al riguardo, la sentenza in commento (numero 24619/2014) evidenziava come la stessa Corte Suprema avesse già avuto modo di precisare che la normativa speciale sul danno ambientale dianzi descritta si affianca (non sussistendo alcuna antinomia reale) alla disciplina generale del danno posta dal codice civile, non potendosi pertanto dubitare della legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile iure proprio, nel processo per reati che abbiano cagionato pregiudizi all'ambiente, per il risarcimento non del danno all'ambiente come interesse pubblico, bensì (al pari di ogni persona singola o associata) dei danni direttamente subiti, ovvero quelli diretti e specifici, ulteriori e diversi rispetto a quello, generico di natura pubblica, della lesione dell'ambiente come bene pubblico e diritto fondamentale di rilievo costituzionale⁽³⁾.

Si trattava però di stabilire se tali danni ulteriori e diversi dal danno all'ambiente, per essere ammessi a risarcimento, dovessero oppure no avere carattere patrimoniale, con esclusione dunque dei danni non patrimoniali.

Al riguardo la Corte Suprema riteneva - aderendo ad un orientamento non univoco, ma già dalla stessa in più occasioni espresso - che il danno risarcibile non dovesse ritenersi limitato all'ambito patrimoniale di cui all'art. 2043 c.c., e ciò:

a) sia perché tanto non si ricava in modo tassativo dalla formulazione della norma (art. 313, comma 7, secondo periodo D.Lgs. cit.) - la quale, invero, nel far testuale riferimento ai "soggetti danneggiati... nella loro salute o nei beni di loro proprietà", non esprime in modo chiaro e univoco l'intento di escludere altri possibili pregiudizi patrimoniali e non, sembrando piuttosto quel riferimento aver valore solo esemplificativo, specie in presenza del successivo più generico riferimento ai "diritti" e "interessi lesi";

b) sia perché - a tutto concedere - non v'è ragione logica e sistematica per ritenere tale norma di legge di portata tale da prevalere o rendere inoperante in materia la generale norma codicistica (avente ovviamente pari ordinata forza di legge) di cui all'art. 185 c.p. che, come noto, dispone che ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga il colpevole al

(3) Sez. Terza, n. 36514 del 3 ottobre 2006 - dep. 3 novembre 2006, CENSI e altri, Rv. 235059; Sez. Terza, n. 14828 del 11 febbraio 2010 - dep. 16 aprile 2010, DE FLAMMINEIS e altro, Rv. 246812.

risarcimento nei confronti non solo del soggetto passivo del reato stesso, ma di chiunque possa ritenersi danneggiato per avere riportato un pregiudizio eziologicamente riferibile all'azione o omissione del soggetto attivo;

c) sia infine perché, ove si tratti - come nella specie - di danno non patrimoniale derivante dalla lesione di diritto inviolabile della persona costituzionalmente protetto, la sua risarcibilità troverebbe comunque fondamento nella norma di cui all'art. 2059 c.c., posto che la riserva di legge ivi prevista per la individuazione dei casi in cui è ammesso il risarcimento dei danni non patrimoniali, ben può e deve intendersi riferita anche alle previsioni della legge fondamentale "atteso che il riconoscimento nella Costituzione dei diritti inviolabili inerenti alla persona non aventi natura economica, implicitamente, ma necessariamente, ne esige la tutela ed in tal modo configura un caso determinato dalla legge, al massimo livello, di riparazione del danno non patrimoniale"⁽⁴⁾.

Al riguardo, la Corte Suprema ricordava ancora nella decisione in commento che, con le note "sentenze gemelle" dell'11 novembre 2008, nn. 26972/26975, le Sezioni Unite Civili della stessa - confermata la definizione del danno non patrimoniale come "danno determinato dalla lesione di interessi inerenti la persona non connotati da rilevanza economica" - hanno ribadito che la sua risarcibilità richiede:

- a) che si tratti di danno prodotto da un fatto illecito;
- b) che si versi in uno dei "casi determinati dalla legge".

Con riferimento al primo presupposto hanno poi evidenziato che lo schema causale presupposto dall'art. 2059 cod. civ. consente di identificare i seguenti elementi:

- la condotta colpevole (nell'ambito della responsabilità per colpa, quale è tipicamente quella penale) o una situazione di rischio (nell'ambito della responsabilità oggettiva, prevista in campo civile);
- la lesione, non giustificata, di interessi meritevoli di tutela (evento lesivo);
- il nesso causale tra il primo e il secondo elemento;
- il danno che consegue alla lesione dell'interesse meritevole di tutela (danno conseguenza).

Il danno non patrimoniale si colloca quindi per la Corte Suprema in quest'ultima casella dello schema, rappresentando un danno conseguenza), risarcibile (nei casi determinati dalla legge) in presenza di una fattispecie connotata dai tre elementi predetti (condotta colposa o cosa o fatto potenzialmente pericoloso - nesso causale - evento lesivo).

(4) In tal senso già le sentenze gemelle di Cass. civ., Sez. Terza, nn. 8827 e 8828 del 31 maggio 2003; nonché Corte cost. 11 luglio 2003, n. 233.

L'altro presupposto della risarcibilità del danno non patrimoniale si ricava - affermano le Sezioni unite civili - "dall'individuazione delle norme che prevedono siffatta tutela" e riguarda precisamente l'evento lesivo, ossia il secondo elemento del surricordato schema.

In tale momento si apprezza - sottolineano le "sentenze gemelle" delle SS.UU. nel 2008 - il discrimine della differente risarcibilità del danno non patrimoniale rispetto a quella del danno patrimoniale.

Il risarcimento del danno patrimoniale da fatto illecito è, infatti, connotato da atipicità, atteso che l'ingiustizia del danno di cui all'art. 2043 c.c., può essere determinata dalla lesione di qualsiasi interesse giuridicamente rilevante⁽⁵⁾, mentre quello del danno non patrimoniale è connotato da tipicità, perché tale danno è risarcibile solo nei casi determinati dalla legge e nei casi in cui sia cagionato da un evento di danno consistente nella lesione di specifici diritti inviolabili della persona.

In ambito penale tale requisito è ovviamente per definizione soddisfatto dall'art. 185 c.p., che prevede la risarcibilità del danno non patrimoniale conseguente a reato.

In questo caso la selezione interviene a monte con riguardo alla fattispecie produttiva di danno ed è implicita nella tipizzazione del fatto reato (condotta-nesso causale-evento) operata dalla norma penale; a valle pertanto sarà risarcibile il danno non patrimoniale "nella sua più ampia accezione di danno determinato dalla lesione di interessi inerenti la persona non connotati da rilevanza economica": non soltanto, dunque, quello conseguente alla lesione di diritti costituzionalmente inviolabili, ma anche quello conseguente alla lesione di interessi inerenti la persona non presidiati da siffatti diritti, ma meritevoli di tutela in base all'ordinamento (secondo il criterio dell'ingiustizia *ex* art. 2043 c.c.) e come tali tutelati proprio dalla norma incriminatrice.

Non può peraltro dubitarsi, per la Corte, che il danno non patrimoniale che nella specie veniva in questione, ossia il danno all'immagine (ovvero in quel caso alla reputazione e al prestigio dell'ente Regione costituitosi parte civile) rimanga comunque anche costituzionalmente presidiato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2059 c.c., trattandosi di diritto inviolabile della persona certamente riconducibile a quelli cui viene riconosciuta tutela costituzionale dall'art. 2 Cost.

Ed è alla luce della ricostruzione sopra sintetizzata che va per la Corte Suprema intesa l'affermazione - fonte di non sopiti dubbi interpretativi - secondo cui, data la già ricordata nozione di "danno derivante dalla lesione di valori inerenti alla persona non connotati da rilevanza economica", è da escludere che

(5) Cass. civ., Sez. U., n. 500/1999.

nell'ambito della categoria generale "danno non patrimoniale" così definita possano distinguersi delle sottocategorie e piuttosto possono solo ipotizzarsi "specifici casi determinati dalla legge, al massimo livello costituito dalla Costituzione, di riparazione del danno non patrimoniale". La distinzione di diversi tipi di danno non patrimoniale, infatti, secondo le Sezioni Unite:

- 1) può porsi non tra diverse categorie di danno non patrimoniale, ma tra diversi tipi dell'unica categoria di danno (non patrimoniale);
- 2) non interviene a livello di danno conseguenza, ma a livello di evento lesivo;
- 3) ha funzione solo descrittiva.

Ciò è da leggere in funzione dell'esigenza di evitare duplicazioni risarcitorie frutto di mere impostazioni nominalistiche o formalistiche del tema, ma non vale certamente ad escludere a priori né la risarcibilità di tutti i pregiudizi derivanti dalla lesione dell'interesse protetto (compreso il tanto discusso danno morale inteso come sofferenza soggettiva derivante da tale lesione) né, *a fortiori*, a monte, la necessità di separatamente considerare le differenti lesioni che, nei sensi sopra detti, possano determinarsi in conseguenza di un medesimo fatto plurioffensivo.

È dunque per la Corte Suprema implicita alla nozione stessa di danno non patrimoniale *ex art.* 2059 c.c. e alla struttura del fatto illecito extracontrattuale produttivo di danno, quale disegnata dall'art. 2043 c.c., la possibilità di configurare in concreto diversi tipi di danno non patrimoniale conseguenti al medesimo fatto illecito, in ragione di una ben possibile capacità di quest'ultimo di ledere al tempo stesso più interessi non patrimoniali (plurioffensività del fatto illecito), di cui siano titolari la stessa persona (fisica o giuridica) o invece riconducibili a diversi titolari (come accade nella specie).

E costituisce ormai pacifica acquisizione nella giurisprudenza civile della stessa Corte la configurabilità di un danno non patrimoniale, nel più ampio significato di "danno determinato dalla lesione di interessi inerenti alla persona non connotati da rilevanza economica", anche in capo alle persone giuridiche, tra cui vanno compresi gli enti territoriali esponenziali, sub specie di pregiudizi derivanti dalla lesione di diritti della personalità compatibili con l'assenza di fisicità quali il diritto all'esistenza, all'identità, al nome, alla reputazione, all'immagine⁽⁶⁾.

(6) Cfr. Cass. civ., Sez. Prima, Sentenza n. 7642 del 10 luglio 1991, Rv. 473053; Sez. Prima, n. 12951 del 5 dicembre 1992, Rv. 479918; Sez. Terza, n. 2367 del 3 marzo 2000, Rv. 534529; Sez. Prima, n. 11600 del 2 agosto 2002, Rv. 558165; Sez. Prima, n. 15233 del 29 ottobre 2002, Rv. 558861; Sez. Prima, n. 2130 del 13 febbraio 2003, non mass. sul punto; Sez. Prima, n. 5664 del 10 aprile 2003, Rv. 563513; Sez. Prima, n. 6022 del 16 aprile 2003, non mass. Sul punto; Sez. Prima, n. 2570 del 11 febbraio 2004, non mass. sul punto; Sez. Terza, n. 14766 del 26 giugno 2007, Rv. 597850.

È stato infatti in particolare evidenziato, al riguardo, che danno non patrimoniale in capo all'ente collettivo, *sub specie* di danno all'immagine, può essere rappresentato dalla diminuzione della considerazione della persona giuridica o dell'ente nel che si esprime la sua immagine, sia sotto il profilo della incidenza negativa che tale diminuzione comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, sia sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca⁽⁷⁾.

Per la Corte Suprema, dal sistema non si trae alcuna preclusione alla riconoscibilità di un danno non patrimoniale risarcibile, *sub specie* di danno all'immagine, in capo all'ente locale, derivante dal fatto illecito produttivo di danno ambientale.



(7) Vedi Cass. civ., Sez. Terza, n. 4542 del 22 marzo 2012, Rv. 621596; Sez. Terza, n. 12929 del 4 giugno 2007, Rv. 597309.



Consigliere
Luca RAMACCI

Consigliere presso la Terza Sezione Penale
della Corte Suprema di Cassazione

ECO AMBIENTE

Abbandono di rifiuti e discarica abusiva nella giurisprudenza di legittimità

Abstract

Il presente lavoro prende in esame, senza alcuna pretesa di completezza, le due più diffuse contravvenzioni in tema di rifiuti, spesso tra loro confuse, analizzando gli orientamenti espressi nel tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza e offrendo una panoramica delle soluzioni interpretative che hanno consentito, nel corso degli anni, di ben definire le due fattispecie di reato.

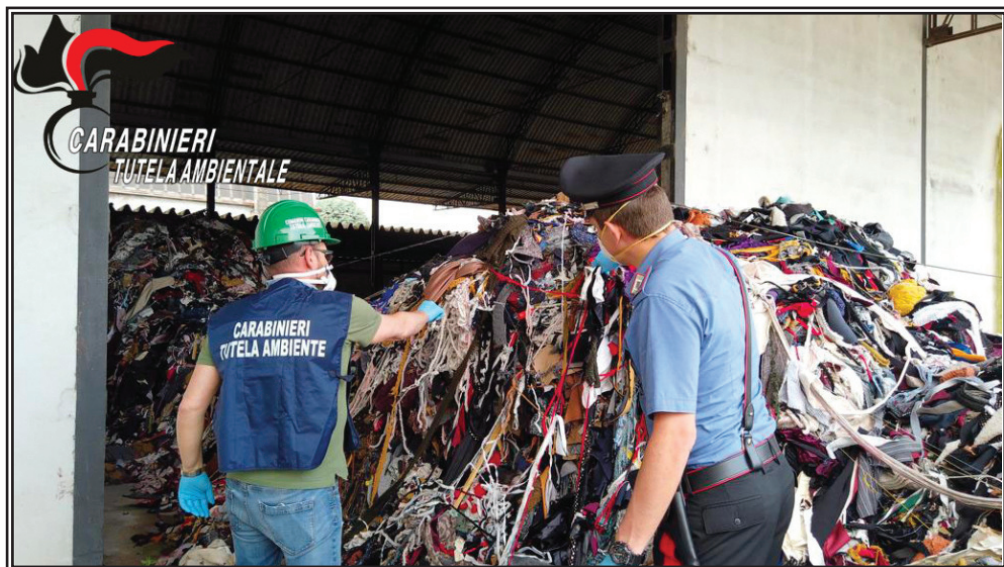
This brief essay analyzes the two most common penalties related to wastes' management. In particular, the aim of this study is to clarify the essence and the main characteristics of the two fines, taking into account the different orientations expressed during the time by both the pure doctrine and the jurisprudence. Moreover, it offers a general overview of the interpretative solutions that have been used in the latest years to define the two types of offense.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'ambiguo atteggiamento del legislatore. - 3. L'abbandono di rifiuti. - 4. Abbandono di rifiuti e sistema sanzionatorio. - 5. La discarica abusiva. - 6. Discarica abusiva e sistema sanzionatorio.

1. Premessa

Tra le innumerevoli violazioni di norme poste a tutela dell'ambiente, quelle riguardanti i rifiuti sono indubbiamente le più numerose.

Le ragioni di una così grave incidenza nella preoccupante statistica, sempre in crescita, sono facilmente intuibili: la produzione dei rifiuti è costante e trae origine non soltanto da attività produttive di beni e servizi, ma anche da quelle ordinarie domestiche.



Ciò determina, quale ovvia conseguenza, la necessità di liberarsi dei rifiuti, il che comporta, inevitabilmente, dei costi. Si tratta, è evidente, di una situazione del tutto comune che, tuttavia, risulta oggettivamente aggravata dall'approccio tipicamente "italiano" a problematiche che, in ambito europeo, sono state risolte in maniera per lo più ottimale e che, nel nostro Paese, vengono come sempre affrontate con una particolare attenzione alle necessità del mondo dell'impresa, spesso sacrificando le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute delle persone che la disciplina di settore, di derivazione comunitaria, certamente non relega a un ruolo secondario.

2. L'ambiguo atteggiamento del legislatore

Gli esempi di tale atteggiamento del legislatore italiano sono numerosi e la incidenza sul complesso delle attività attinenti al ciclo dei rifiuti è facilmente intuibile dando, ad esempio, uno sguardo ai contenuti degli artt. 177 e 178 del D.Lgs. 152/2006 - che indicano, il primo, il campo di azione e le finalità delle disposizioni in tema di rifiuti ed il secondo i principi cui deve conformarsi l'attività di gestione - per poi confrontarli con la situazione reale, avendo così contezza di come queste disposizioni restino, nella quasi totalità dei casi, mere affermazioni di principio.

Altra cartina di tornasole di tale atteggiamento è rinvenibile dalla semplice analisi della evoluzione normativa, considerando la mole di interventi modificativi, tipici del sistema di porre rimedio, attraverso lo strumento normativo, a

soluzioni interpretative non gradite o a vicende processuali le cui ripercussioni possono interessare interi comparti produttivi.

È sufficiente ricordare, a tale proposito, i ripetuti interventi sull'art. 8 dell'ormai abrogato D.Lgs. 22/1997 riguardo alla vicenda del "Pet-coke" e al sequestro del petrolchimico di Gela, le "terre e rocce da scavo" e il sequestro dei cantieri per l'alta velocità, l'art. 14 del decreto legge 138/2002 e alcuni sequestri di rottami ferrosi, nonché azioni più recenti, poste in essere fin dall'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006 (si pensi, ad esempio, ai "rifiuti militari", la cui disciplina è stata poi rivista, la cui originaria descrizione richiamava alla mente una vicenda di cui si era qualche tempo prima occupata la Corte di cassazione)⁽¹⁾ e anche successivamente, come è avvenuto riguardo alla nozione di "produttore" del rifiuto, modificata con il decreto legge 4 luglio 2015, n. 92, recante "Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" per vanificare la chiusura di cantieri navali in Monfalcone disposta in attuazione del sequestro preventivo richiesto dalla Procura della Repubblica di Gorizia. Tale stato di cose rende altresì evidente il vorticoso giro d'affari che interessa il settore e le opportunità che offre la illecita gestione dei rifiuti, suscitando l'interesse anche della criminalità organizzata, sebbene gli illeciti ambientali risultino diffusi a più livelli e non sempre si concretano in ipotesi di reato particolarmente gravi.

In tale drammatico contesto⁽²⁾, rispetto al quale una possibile inversione di tendenza potrebbe essere rappresentata dall'inserimento, ad opera della legge 68/2015, dei delitti contro l'ambiente nel codice penale⁽³⁾, caratterizzato, come si è detto da una normativa in continua e disordinata evoluzione e da interessi economici di rilievo, le condotte finalizzate alla illecita "eliminazione" del rifiuto sono le più diffuse tra quelle ora sanzionate dal D.Lgs. 152/2006.

Tra queste, un ruolo primario è assunto dai reati di abbandono e discarica abusiva, i quali, per la loro contiguità, sono stati spesso oggetto di analisi da parte della dottrina e della giurisprudenza e che, talvolta, costituiscono il prodromo di condotte ben più gravi (si pensi ai delitti contro l'ambiente appena menzionati).

(1) Si tratta della vicenda relativa all'Arsenale di La Spezia di cui tratta Cass. Sez. Terza, n. 10662 del 14 novembre 2003, Min. Difesa (si veda anche Cass. Sez. Sesta, n. 3947 del 31 gennaio 2001, SINDONI).

(2) Opportunamente fotografato ogni anno dall'associazione Legambiente attraverso il "Rapporto Ecomafia", elaborato utilizzando i dati forniti dalle forze di polizia e da altri soggetti istituzionali. In quello pubblicato nel 2019 viene segnalato un incremento, nel 2018, dei reati connessi al ciclo illegale dei rifiuti indicati in quantità pari ad ottomil.

(3) Per una generale disamina v., anche per i richiami ad altri contributi ed alla giurisprudenza, Av.VV., *La legge sugli ecreati due anni dopo* (a cura di C. RUGA RIVA), Torino 2017.

Pare dunque opportuno esaminare, senza alcuna pretesa di completezza, le caratteristiche principali di tali contravvenzioni e le differenze che le distinguono in maniera inequivocabile, sebbene nella pratica quotidiana applicazione le due fattispecie vengano spesso confuse⁽⁴⁾.

3. L'abbandono di rifiuti

Come è noto, l'abbandono di rifiuti è oggetto di specifico divieto contenuto oggi nell'art. 192 D.Lgs. 152/2006, il quale prende in considerazione tre distinte condotte (abbandono di rifiuti sul suolo e nel suolo, deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, immissione di rifiuti, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee) delle quali non offre, però, alcuna definizione, sebbene dottrina e giurisprudenza abbiano, nel tempo, specificato che l'abbandono, il quale può essere posto in essere con diverse modalità⁽⁵⁾, è connotato da una condotta caratterizzata da occasionalità e discontinuità - evidenziandosi, così, una fondamentale distinzione rispetto a quella, pianificata o abituale, che caratterizza la discarica - mentre l'immissione consiste in un rilascio episodico di rifiuti in acque superficiali e sotterranee ed il deposito incontrollato si configura come attività di accumulo temporaneo diretto all'effettuazione di operazioni di gestione da eseguirsi in periodi successivi (distinguendosi, a sua volta, dalle altre tipologie di deposito di cui tratta la disciplina di settore).

La disposizione richiamata prevede, per chi contravviene al divieto, l'obbligo di provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, indicando inoltre, come obbligati in solido, il proprietario ed i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, previa verifica della responsabilità, da constatare sulla base di accertamenti effettuati, in contraddittorio con gli interessati, dai preposti al controllo, con modalità che, tuttavia, la legge non indica, lasciando all'iniziativa dei singoli uffici la determinazione della procedura, cui consegue, sempre secondo quanto stabilito dalla norma, l'emissione di un'ordinanza con la quale si dispongono le operazioni

(4) Va peraltro tenuto conto che le due fattispecie contravvenzionali erano già considerate in nome previgenti, quali l'ormai abrogato D.Lgs. 22/1997, sicché restano attuali e ancora utilizzabili i contributi offerti dalla dottrina e dalla giurisprudenza antecedentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. 152/2006.

(5) Osservava V. PAONE, *Le sanzioni per abbandono e deposito incontrollato di rifiuti*, in *AMBIENTE CONSULENZA E PRATICA PER L'IMPRESA*, n. 3/2003, pag. 271, che l'abbandono può derivare "tanto da un comportamento umano diretto esplicitamente allo scopo, quale il lancio di immondizia lungo il bordo di una strada, quanto da ogni altro fatto dal quale derivi l'ulteriore evento vietato dalla legge".

finalizzate all'adempimento degli obblighi conseguenti alla violazione del divieto e l'indicazione di un termine entro il quale provvedere, termine che, se inutilmente decorso, determina l'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed il recupero delle somme anticipate⁽⁶⁾.

L'art. 192, D.Lgs. 152/2006 prevede, dunque, obblighi specifici da cui derivano conseguenze non indifferenti, non soltanto per chi contravviene al divieto - dovendosi considerare, oltre a quanto stabilito dalla norma, anche la responsabilità penale per l'abbandono stesso, seppure limitata a determinati soggetti e quella che deriva dall'inosservanza dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti e delle quali si dirà in seguito - ma anche per il sindaco, per il quale l'emanazione del provvedimento e l'esecuzione in danno costituiscono un obbligo e non una semplice facoltà, tanto è vero che questi dovrebbe comunque procedere alla rimozione o all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti, anche nel caso in cui i soggetti obbligati non siano noti o immediatamente identificabili, fatta salva la successiva rivalsa, nei loro confronti, per il recupero delle somme anticipate, ritenendosi l'eventuale omissione sanzionabile ai sensi dell'art. 328 cod. pen.⁽⁷⁾.

Senza soffermarci ulteriormente sulle questioni correlate a quanto disposto dall'art. 192 D.Lgs. 152/2006, pare opportuno, a questo punto, considerare gli ulteriori postumi sanzionatori alla inosservanza del divieto di abbandono, cui si è in precedenza accennato.

4. Abbandono di rifiuti e sistema sanzionatorio

L'art. 255 D.Lgs. 152/2006 individua, in primo luogo, una serie di condotte cui consegue l'irrogazione di una sanzione amministrativa: violazione del divieto di abbandono di rifiuti da parte di soggetti non titolari di imprese o enti (come si evince dal confronto con l'art. 256, comma 2, D.Lgs. 142/2006 che la disposizione richiama); violazione del divieto di immissione nel normale circuito di

(6) Il soggetto competente all'emanazione dell'ordinanza è stato individuato dalla giurisprudenza amministrativa nel sindaco, sul presupposto che l'art. 192, D.Lgs. 152/2006 è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Cons. Stato, Sez. Quinta, n. 4061 del 25 agosto 2008) pur non escludendo la possibilità di strutturare l'apparato organizzativo dell'ente in modo da delegare l'adozione di talune decisioni, quali l'ordinanza di rimozione rifiuti, ai dirigenti degli uffici dotati di specifiche competenze nelle diverse materie (Cass. Sez. Terza, n. 26398 del 18 luglio 2005, P.M. in proc. DI GRAZIA. V. anche Sez. Terza, n. 23930 dell'11 luglio 2006, VACCARO).

(7) La giurisprudenza (Cass. Sez. Sesta, n. 33034 del 10 giugno 2005,) ha escluso che possa avere efficacia scriminante l'attesa dovuta alla preliminare individuazione, da parte dell'ufficio tecnico, dei nominativi dei proprietari dei terreni inquinati o il rispetto dei tempi necessari per la procedura d'appalto dei lavori di rimozione dei rifiuti.

raccolta dei rifiuti urbani di imballaggi terziari di qualsiasi natura di cui all'art. 226, comma 2, D.Lgs. 152/2006; inosservanza, da parte del proprietario di un veicolo a motore o di un rimorchio da demolire, dell'obbligo di consegna a un centro autorizzato o a un concessionario o alla succursale di una casa costruttrice per la consegna successiva ai centri (art. 231, commi 1 e 2, D.Lgs. 152/2006).

La sanzione prevista è aumentata fino al doppio se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi.

L'articolo è stato poi modificato dalla legge 221/2015 mediante l'inserimento del comma 1-*bis*, prevedendo la sanzione amministrativa anche per la violazione del divieto abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni di cui all'art. 232-*ter*, D.Lgs. 152/2006, con previsione di un aumento fino al doppio se l'abbandono riguarda rifiuti di prodotti da fumo (art. 232-*bis*, D.Lgs. 152/2006).

L'art. 255, comma 3, prevede invece, come si è detto in precedenza, la sanzione penale in caso di inottemperanza all'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti abbandonati e di inadempienza all'obbligo di separazione di rifiuti illecitamente miscelati di cui all'art. 187, comma 3, D.Lgs. 152/2006, che impone di procedere a proprie spese alla separazione in caso di miscelazione di categorie diverse di rifiuti pericolosi ovvero di rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi.

Come si è visto, le disposizioni in tema di abbandono sono strutturate in maniera articolata, rendendo non agevole la individuazione delle condotte vietate e delle relative sanzioni, anche se, per ciò che concerne quelle penali, conseguenti alla violazione del generale divieto di abbandono di cui all'art. 192, il confronto tra il disposto dell'art. 255 e quello dell'art. 256, comma 2, non ha determinato particolari difficoltà, consentendo alla dottrina ed alla giurisprudenza di chiarire che se l'abbandono viene effettuato da titolari di imprese e dai responsabili di enti, si configura una violazione penale, mentre se l'autore dell'abbandono non rientra tra tali soggetti, la sanzione è quella amministrativa, ciò in quanto il legislatore ha inteso operare tale distinzione presupponendo la minore incidenza sull'ambiente dell'abbandono posto in essere da soggetti che non svolgono attività imprenditoriale o di gestione di enti.

I soggetti qualificati indicati dalla norma in esame non sono esclusivamente coloro che effettuano attività tipiche di gestione di rifiuti (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti), poiché la legge si rivolge ad ogni impresa avente le caratteristiche di cui all'art. 2082 codice civile o ente, con personalità giuridica o operante di fatto, come affermato

dalla giurisprudenza operando un confronto tra il testo originario del previgente art. 51, D.Lgs. 22/1997 e quello antecedente alla modifica introdotta dalla legge 426/1998, osservando che laddove erano originariamente indicate imprese ed enti “che effettuano attività di gestione dei rifiuti”, dopo l'intervento del legislatore tale espressione era stata soppressa, così ampliando l'ambito di operatività della norma⁽⁸⁾.



Inoltre, si è ritenuto che il reato possa essere commesso dai titolari di impresa o responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato non solo i rifiuti di propria produzione, ma anche quelli di diversa provenienza, perché il collegamento tra le fattispecie previste dal primo e dal secondo comma dell'art. 256 (già art. 51 D.Lgs. 22/1997) riguarda il solo trattamento sanzionatorio e non anche la parte precettiva⁽⁹⁾.

Si è anche escluso che, nella individuazione del titolare d'impresa o del responsabile dell'ente, debba farsi riferimento alla formale investitura, assumendo rilievo, invece, la funzione in concreto svolta⁽¹⁰⁾.

(8) Cass. Sez. Terza, n. 9544 del 2 marzo 2014, RAINALDI in *DIR. E GIUR. AGR. AMB.* con nota di S. BATTISTINI, *L'attività di gestione di rifiuti non autorizzata*. Il principio è stato ribadito, anche con riferimento alla disciplina ora vigente da Cass. Sez. Terza, n. 22035 del 10 giugno 2010, BRILLI ed altre succ. conf. Da ultimo Cass. Sez. Terza, n. 56275 del 18 dicembre 2017, MARCOLINI.

(9) Cass. Sez. Terza, n. 35710 del 31 agosto 2004, CARBONE.

(10) Cass. Sez. Terza, n. 19207, 13 maggio 2008, SCALZO. V. anche Cass. Sez. Terza, n. 35945, 7 ottobre 2010, ARONICA; Cass. Sez. Terza, n. 24466, 21 giugno 2007, MURRI, entrambe non massimate. Sulla base di tali principi il reato è stato ritenuto configurabile, ad esempio, anche con riferimento a una associazione sportiva esercitante attività di tiro al piattello (da ultimo, Cass. Sez. Terza, n. 20237 del 28 aprile 2017, SORGE). Con riferimento ad altre posizioni v., per quanto riguarda un direttore sanitario di una ASL, Cass. Sez. Terza, n. 26481 del 9 luglio 2007, MANELLI in *AMBIENTE & SVILUPPO*, n. 10/2007, pag. 901, con nota di S. MAZZOLENI, *Abbandono di rifiuti e responsabilità del direttore sanitario*, per la posizione del curatore fallimentare di impresa dichiarata fallita, Cass. Sez. Terza, n. 37282 del 1° ottobre 2008, NASO, riguardo a dipendenti di una società di capitali v. Cass. Sez. Terza, n. 14285 del 10 marzo 2005, BRIZZI e Sez. Terza, n. 24477 del 21 giugno 2007, PINO; per i soggetti preposti alle attività di cantiere o produttive v. Cass. Sez. Terza, n. 18029 dell'11 maggio 2007, DEL CARRATORE ed altri; per il sindaco v. Cass. Sez. Terza, n. 37544 del 13 settembre 2013, FASULO con nota di G. AMENDOLA, *Gestione di rifiuti e responsabilità del Sindaco*, in *INDUSTRIEAMBIENTE.IT* e in *RIV. GIUR. AMB.*, n. 1/2014, pag. 55, con nota di J. ANTONELLI DUDAN, *Ancora in tema di (colpevole) inerzia del Sindaco*. Conf. Cass. Sez. Terza, n. 51576 del 15 novembre 2018, FENAROLI.

Nell'ambito dei soggetti responsabili, particolare attenzione è stata poi rivolta alla posizione del proprietario o possessore dell'area ove avviene l'abbandono dei rifiuti, rispetto al quale la giurisprudenza ha ritenuto che la semplice inerzia, conseguente all'abbandono da parte di terzi o la consapevolezza di tale condotta da altri posta in essere non siano idonee a configurare il reato, poiché una condotta omissiva può dare luogo a ipotesi di responsabilità solo nel caso in cui ricorrano gli estremi del comma secondo dell'art. 40 cod. pen., ovvero sussista l'obbligo giuridico di impedire l'evento⁽¹¹⁾.

Quanto, infine, al momento consumativo, si è ritenuta la natura istantanea del reato, che si perfeziona con il mero abbandono, indipendentemente dalla rimozione degli effetti pregiudizievoli arrecati dalla condotta⁽¹²⁾, sebbene qualche incertezza si sia rilevata con riferimento specifico al deposito incontrollato⁽¹³⁾.

5. La discarica abusiva

Così sommariamente descritti i tratti salienti dell'abbandono di rifiuti, occorre prendere in considerazione il diverso (e più grave) reato di cui all'art. 256, comma 3, D.Lgs. 152/2006, applicabile, come dallo stesso specificato, al di fuori dei casi sanzionati dall'art. 29-*quattuordecies*, comma 1, del medesimo decreto legislativo, in caso di realizzazione o gestione di discarica abusiva.

Quanto alla nozione stessa di "discarica", una definizione è rinvenibile nell'art. 2, comma 1, lett. g) del D.Lgs. 36/2003, ove si afferma che per tale deve intendersi un'area "adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno".

(11) Cfr. Cass. Sez. Terza, n. 8944 del 2 luglio 1997, GANGEMI e Cass. Sez. Terza, n. 32158 del 1° luglio 2002, PONZIO in *DIR. E GIUR. AGR. AMB.* 10/2004, pag. 652 con nota di W. D'AVANZO, Note sulla responsabilità del proprietario del fondo in tema di rifiuti abbandonati. V. anche Sez. Terza, n. 31488 del 29 luglio 2008, MARENCO e altre succ. conf., da ultimo Cass. Sez. Terza, n. 50997 del 29 dicembre 2015, CUCINELLA.

(12) Cass. Sez. Terza, n. 29616 del 2 luglio 2018, CRACCO, con richiami ai precedenti.

(13) La questione è stata recentemente affrontata dalla Corte di cassazione, dando conto dei diversi indirizzi interpretativi, all'udienza del 17 luglio 2019 (ricorrente Jannotti PECCI. La motivazione non risulta ancora depositata al momento della redazione di queste note). In dottrina v. i plurimi contributi di V. PAONE, *Reati in materia di rifiuti, consumazione e decorrenza della prescrizione in lexambiente.it; Abbandono o deposito incontrollato di rifiuti: quando il reato è permanente?* in *AMBIENTE E SVILUPPO*, n. 11/2014 pag. 777; *Il reato di deposito incontrollato di rifiuti (art. 256, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006) è un reato permanente?* in *PENALECONTEMPORANEO.IT.*, V. anche C. BRAY, *Sulla configurabilità dell'abbandono di rifiuti: soggetto attivo e momento consumativo del reato istantaneo o permanente?* *Ibid.*

Nella richiamata disposizione si specifica, inoltre, che “sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno”, consentendo così, grazie all’indicazione del dato temporale, di distinguere la discarica da altre attività di gestione. La giurisprudenza si è pronunciata più volte sulla nozione di discarica abusiva, sostanzialmente giungendo alla conclusione che essa si configura tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato⁽¹⁴⁾.

La discarica abusiva dovrebbe poi presentare, orientativamente, una o più tra le seguenti caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata: accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un’area determinata; eterogeneità dell’ammasso dei materiali; definitività del loro abbandono; degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione.

Si è ulteriormente precisato che il reato di discarica abusiva è configurabile anche in caso di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell’area su cui insistono, anche se collocata all’interno dello stabilimento produttivo⁽¹⁵⁾.

Le condotte sanzionate dall’art. 256, comma 3, D.Lgs. 152/2006 riguardano, come si è detto, tanto la «realizzazione» che la «gestione» della discarica abusiva, la cui definizione è stata indicata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, le quali hanno precisato che la realizzazione “consiste nella destinazione e allestimento a discarica di una data area, con la effettuazione, di norma, delle opere a tal fine occorrenti: spianamento del terreno impiegato, apertura dei relativi accessi, sistemazione, perimetrazione, recinzione, ecc.”, mentre la gestione “presuppone l’apprestamento di un’area per raccogliervi i rifiuti e

(14) V. Cass. Sez. Terza, n. 47501 del 29 novembre 2013, Caminotto, in *GIUR. IT.* n. 3/2014, pag. 688, con nota di S. RAFFAELE, *Realizzazione di discariche abusive e posizione di garanzia del proprietario di fondo*; Cass. Sez. Terza, n. 27296 del 17 giugno 2004, MICHELETTI.

(15) Cass. Sez. Terza, n. 41351 del 6 novembre 2008, FULGORI in *DIR. GIUR. AGR. AMB.*, n. 7-8/2008, pag. 485, con nota di G. GAGGIOLI, *Realizzazione e gestione di discarica non autorizzata. Nulla di (penalmente) nuovo sotto il sole?*; Cass. Sez. Terza, n. 2485 del 17 gennaio 2008, MARCHI.

consiste, nell'attivazione di una organizzazione, articolata o rudimentale non importa, di persone, cose e/o macchine (come, ad esempio, quelle per il compattamento dei rifiuti) diretta al funzionamento della discarica⁽¹⁶⁾.

Si è poi ulteriormente precisato che il reato di discarica abusiva può configurarsi anche mediante un unico conferimento di ingenti quantità di rifiuti che faccia però assumere alla zona interessata l'inequivoca destinazione di ricettacolo di rifiuti, con conseguente trasformazione del territorio⁽¹⁷⁾, nonché utilizzando un'area diversa da quella cui si riferisce il provvedimento di autorizzazione, perché l'individuazione dell'area di ubicazione dell'impianto per l'espletamento di una attività di gestione dei rifiuti costituisce elemento essenziale della autorizzazione, implicando la valutazione della idoneità di tale luogo allo scopo richiesto⁽¹⁸⁾.

La giurisprudenza di legittimità ha anche chiarito che deve essere ricompresa nel concetto di discarica abusiva anche la realizzazione di quei manufatti che sono funzionalmente destinati alla discarica stessa, poiché nel concetto di discarica - come individuato dall'art. 2, comma 1, lettera g), del D.Lgs. n. 36/2003 - non devono essere ritenuti compresi solo i rifiuti depositati, ma anche il suolo, eventualmente oggetto di trasformazioni finalizzate al suo utilizzo, e le opere edilizie, permanenti o precarie, realizzate per la collocazione e la gestione dei rifiuti e del sito. Si tratta, infatti, di elementi la cui presenza, consentendo in linea di massima una maggiore capacità di smaltimento, contribuisce in modo significativo alla compromissione dell'ambiente che la norma penale intende evitare⁽¹⁹⁾.

Le diverse modalità della condotta di discarica abusiva hanno indotto alla individuazione di un diverso momento consumativo del reato, che la sentenza Zaccarelli delle Sezioni Unite, in precedenza citata, ha ritenuto, nel caso della realizzazione di discarica, permanente fino all'ultimazione dell'opera, divenendo successivamente ad effetti permanenti e, quanto alla gestione, permanente per tutto il tempo in cui l'organizzazione è presente e attiva, non rilevando eventuali intervalli a causa di situazioni contingenti, come, ad esempio, nel caso di uno sciopero dei conducenti dei veicoli adibiti al trasporto della spazzatura.

(16) Cass. Sez. U, n. 12753 del 28 dicembre 1994, ZACCARELLI in *DIR. GIUR. AGR. AMB.*, n. 11/1995, pag. 642, con nota di M. MAZZA, *Sulla natura giuridica dei reati di realizzazione e gestione di discarica abusiva e stoccaggio non autorizzato di rifiuti tossici*, nonché in *RIV. PEN.* n. 2/1995, pag. 161, con nota di M. SANTOLOCI, *La responsabilità individuale dopo il passaggio di titolarità di discarica abusiva*.

(17) Cass. Sez. Terza, n. 163 del 13 gennaio 1995, ZAGNI in *DIR. GIUR. AGR. AMB.*, n. 3/1995, pag. 168, con nota di A. PULIAFITO, *Rifiuto, residuo, discarica: i significati, fra ideologia e diritto*.

(18) Cass. Sez. Terza, n. 36499 del 3 novembre 2006, BARBUTI. Nello stesso senso, Sez. Terza, n. 41583 del 12 novembre 2007, PAGNOTTA e altro.

(19) Cass. Sez. Terza, n. 11568 del 14 marzo 2018, PICCERI.



Tenuto conto di tale fondamentale ed ancora attuale distinzione, va segnalato, tuttavia, un più recente ed ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale la fase post-operativa, i relativi controlli e precauzioni e il ripristino ambientale costituiscono parte del ciclo di vita della discarica e sono oggetto della disciplina autorizzatoria, con la conseguenza che la condotta tipica del reato di discarica abusiva prosegue per tutto il tempo in cui il deposito e l'accumulo di rifiuti conservano il carattere di realtà contrastante con l'ordinamento, sicché la permanenza del reato cessa: con il venir meno della situazione di anti-giuridicità, conseguente, ad esempio, all'ottenimento dell'autorizzazione, alla rimozione dei rifiuti ed al superamento dello stato di degrado dell'area, con l'avvio delle procedure di bonifica; con il sequestro dell'area, ovvero con la pronuncia della sentenza di primo grado secondo i principi generali fissati in tal senso dalla giurisprudenza di legittimità⁽²⁰⁾.

(20) Cass. Sez. Terza, n. 32797 del 29 luglio 2013, PM in proc. RUBEGNI e altri con commenti critici di V. PAONE, *Discarica abusiva: rilevanza della fase post operativa e permanenza del reato*, in *AMBIENTE E SVILUPPO*, n. 4/2014, pag. 267 e di A. D'AVIRRO. *Ancora dubbi sulla portata della permanenza del reato di gestione abusiva di discarica* in *DIR. PEN. E PROCESSO*, n. 11/2013, n. 1325. L'indirizzo interpretativo è stato successivamente ribadito da Cass. Sez. Terza, n. 45931 del 6 novembre 2014, CICALDI; Sez. Terza, n. 12970 del 26 marzo 2015, PM in proc. MILESI; Sez. Terza, n. 39781 del 26 settembre 2016, PAJARDI; Sez. Terza, n. 54523 del 22 dicembre 2016, MARINELLI.

Non presenta particolari problemi, inoltre, l'individuazione dei soggetti responsabili, trattandosi di reato comune, come rende evidente l'utilizzazione, da parte del legislatore, del termine "chiunque", mentre, rispetto alla posizione del proprietario dell'area, valgono sostanzialmente gli stessi criteri applicati con riferimento all'abbandono.

La giurisprudenza ha comunque preso in considerazione, nel corso del tempo, altre posizioni, quali quelle del responsabile di discarica comunale⁽²¹⁾, del dirigente dei servizi tecnici comunali, tra cui quello relativo alla nettezza urbana⁽²²⁾, del direttore di stabilimento⁽²³⁾ e del gestore della discarica⁽²⁴⁾.

6. Discarica abusiva e sistema sanzionatorio

Il sistema sanzionatorio è analogo a quello stabilito anche per l'abbandono e l'illecita gestione, con sanzioni diverse in relazione alla tipologia dei rifiuti (pericolosi o non pericolosi), sebbene, riguardo alla discarica abusiva, l'art. 256, comma 3, D.Lgs. 152/2006 consenta l'applicazione della sanzione più grave anche nel caso in cui la discarica sia destinata anche solo in parte a ricevere rifiuti pericolosi. Ulteriore conseguenza, prevista sempre dal terzo comma, è la confisca, obbligatoria, dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, a seguito di condanna o di applicazione pena ai sensi dell'art. 444 cpp.

Si è tuttavia ritenuto che sia onere dell'accusa dimostrare la proprietà dell'area⁽²⁵⁾, ritenendo altresì necessaria la prova quantomeno del concorso di eventuali comproprietari, pur rilevando che la eventuale restituzione dell'intero bene ad uno o più titolari della comproprietà indivisa, rimasti estranei al reato, potrebbe consentire anche al proprietario condannato di riacquistare la piena disponibilità dell'immobile, vanificando lo scopo della norma, stabilendo pertanto che, per evitare il sacrificio del diritto del terzo estraneo al reato, la quota di spettanza di esso estraneo potrà essergli restituita come proprietà singolare sulla quale il reo non abbia diritto di disporre⁽²⁶⁾.

(21) Cass. Sez. Terza, n. 17414 del 9 maggio 2005, MANZONI; Sez. Terna, n. 34298 del 14 ottobre 2002, BUSCARANO e altre prec. conf. V. anche Sez. Terza, n. 12159 del 14 marzo 2017, MESSINA; Sez. Terza, n. 9879 del 5 marzo 2018, RISOLO.

(22) Cass. Sez. Terza, n. 12356 del 24 febbraio 2005, RIZZO.

(23) Cass. Sez. Terza, n. 2485 del 17 gennaio 2008, MARCHI.

(24) Cass. Sez. Terza, n. 36818 del 12 ottobre 2011, Provincia di Treviso e altri. V. anche Sez. Terza, n. 27135 del 30 giugno 2015, CORRIERI.

(25) Cass. Sez. Terza, n. 12349 del 9 febbraio 2005, RENNA.

(26) V. da ultimo, Cass. Sez. Terza, n. 28751 del 21 giugno 2018, CANNACCINI.

La confisca dell'area adibita a discarica è stata ritenuta applicabile, così come l'analoga misura ablatoria prevista per il trasporto illecito di rifiuti, quando l'attività illecita è stata posta in essere da una persona giuridica attraverso i propri organi rappresentativi, ritenendo che mentre a costoro



è addebitabile la responsabilità penale per i singoli fatti di reato, le conseguenze patrimoniali ricadono sull'ente esponenziale in nome e per conto del quale le persone hanno agito, ad eccezione del caso in cui vi sia stata una rottura del rapporto organico, per avere l'imputato agito di propria esclusiva iniziativa⁽²⁷⁾.

Le gravi conseguenze che comporta la confisca, a fronte di una sanzione penale che la cui esecuzione resta una remota possibilità, hanno ripetutamente reso necessario l'intervento della giurisprudenza di legittimità al fine di collocare esattamente entro la fattispecie astratta le condotte accertate che, spesso, vengono diversamente qualificate al solo fine di evitare la misura ablatoria.

Si è così chiarito che la discarica abusiva differisce dal mero abbandono di rifiuti, osservando che quest'ultimo si differenzia dalla prima in ragione della mera occasionalità, desumibile da elementi indicativi, quali le modalità della condotta (ad es. la sua estemporaneità o il mero collocamento dei rifiuti in un determinato luogo in assenza di attività prodromiche o successive al conferimento), la quantità di rifiuti abbandonata, l'unicità dell'abbandono, mentre la discarica richiede una condotta abituale, come nel caso di plurimi conferimenti, ovvero un'unica azione ma strutturata, anche se in modo grossolano e chiaramente finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti in loco⁽²⁸⁾.

Analogamente, si è stabilito che l'illecita gestione può riguardare, in determinati casi, condotte prodromiche al conferimento di un rifiuto in discarica, mentre la realizzazione o gestione di una discarica in assenza di autorizzazione

(27) Cass. Sez. Terza, n. 39027 del 28 agosto 2018, CAPRINO; Sez. Terza, n. 44426 del 16 novembre 2004, VANGI; Sez. Terza, n. 299 del 9 gennaio 2004, ANDRISANO; Sez. Terza, n. 17349 del 28 aprile 2001, MINGIONE.

(28) V. Cass. Sez. Terza, n. 18399 dell' 11 aprile 2017, PM in proc. COTTO.

presuppongono la predisposizione di un'area adibita a tale scopo o l'apprestamento di una organizzazione, ancorché rudimentale, diretta al funzionamento della discarica⁽²⁹⁾, chiarendo, con riguardo alla differenza tra smaltimento e discarica, che si tratta di due attività diversamente disciplinate perché pur avendo in comune talune operazioni (quali il conferimento dei materiali e il loro deposito), si differenziano radicalmente: nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero); nella discarica, invece, i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito e ammasso⁽³⁰⁾.



(29) Cass. Sez. Terza, n. 27692 del 21 giugno 2019, MERICO.

(30) V., ad es., Cass. Sez. Terza, n. 27296 del 17 giugno 2004, MICHELETTI.



Professore
Andrea MARGELLETTI
Presidente del Centro Studi Internazionali

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

Le unità antiterrorismo dell'Arma dei Carabinieri

Abstract

L'Arma dei Carabinieri è una Forza di polizia nonché corpo militare in grado di assolvere una serie di funzioni differenti e che contribuiscono non solo a garantire difesa e sicurezza al territorio e ai cittadini italiani, ma anche a supportare le missioni militari nazionali all'estero.

A seguito degli attacchi di Parigi del 2015 che hanno rivelato un nuovo *modus operandi* delle cellule terroristiche di matrice jihadista, Roma ha deciso di dotarsi di un dispositivo antiterrorismo che possa intervenire rapidamente su tutta la penisola in attesa dell'arrivo delle Forze Speciali.

È proprio l'Arma dei Carabinieri, grazie all'addestramento di stampo militare e alla capillare presenza sul territorio nazionale, a fornire delle unità specializzate capaci di contenere una o più eventuali azioni terroristiche in atto anche simultaneamente su più obiettivi.

The Carabinieri Corps are both a law enforcement agency and a military force capable of fulfilling several different functions which contribute not only to guarantee the defense and the security of Italian citizens and territory, but also provide support to the national military missions conducted abroad.

As a consequence of the 2015 Paris attacks that revealed a new modus operandi of the jihadist-inspired terrorist cells, Rome decided to develop an anti-terrorist device that could intervene quickly all over the peninsula while waiting for the arrival of the Special Forces.

It is precisely the Carabinieri Corps, thanks to the military training and a widespread presence over the national territory, that provides specialized units capable of containing one or more possible terrorist actions even if they take place simultaneously on different objectives.

SOMMARIO: 1. Introduzione: i compiti istituzionali dell'Arma dei Carabinieri. - 2. Il dispositivo antiterrorismo: GIS e "Tuscania". - 3. Le unità di primo intervento: API e SOS. - 4. Conclusioni.

1. Introduzione: i compiti istituzionali dell'Arma dei Carabinieri

Non tutti i Paesi europei, ma anche del resto del mondo, hanno delle Forze di Polizia in grado di adempiere a funzioni sia civili che militari. Trattasi di una caratteristica dal valore considerevole per la sicurezza e la difesa di uno Stato e anche per la proiezione dello stesso all'estero. In Italia l'Arma dei Carabinieri svolge una serie di compiti estremamente complessi e dalle numerose sfaccettature che possono essere riassunti nella "duplice anima" civile-militare che caratterizza il Corpo. Di fatto, l'Arma è sia una Forza Armata alle dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa, sia una Forza di Polizia che risponde al Ministero dell'Interno.

In quanto Forza Armata, l'Arma concorre alla difesa del territorio nazionale, svolge la funzione di polizia militare, supporta le Forze Armate straniere nel processo di addestramento e nel garantire sicurezza in Paesi il cui quadro securitario è instabile, fornisce servizi di sicurezza per le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero, partecipa alle operazioni militari sia in Italia che all'estero sotto l'egida nazionale e internazionale. Il Corpo, inoltre, svolge una serie di compiti di polizia sia giudiziaria sia di sicurezza pubblica che si traducono principalmente nel garantire il mantenimento dell'ordine pubblico e nella lotta alla criminalità⁽¹⁾.

Evidentemente, la duplice anima civile-militare del Carabiniere permette allo stesso di essere dispiegato in diversi teatri e di svolgere compiti di Polizia a competenza generale, ma anche funzioni più prettamente militari grazie ad un percorso addestrativo omnicomprensivo che, tra i numerosi corsi, include tattiche di combattimento classico delle unità di fanteria leggera. Tali caratteristiche rendono il Corpo un'*élite* soprattutto in scenari instabili dove occorrono competenze di stampo civile-militare.

Di fatto, in qualità di polizia militare il Corpo riesce ad operare in teatri che hanno vissuto una situazione di grave conflitto e che sono, quindi, caratterizzati da una totale mancanza o da una inadeguatezza delle Istituzioni dedite alla sicurezza e alla difesa. In questo caso, i Carabinieri sono in grado non solo di supportare le Forze di Polizia locali nel ristabilimento di un ambiente sicuro per la popolazione, ma anche di addestrare i militari del posto al fine di far riassumere loro la piena responsabilità per la sicurezza del Paese.

(1) <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/in-generale/compiti-funzioni-e-dipendenze>.

Inoltre, le competenze e l'esperienza accumulate negli anni permettono al Corpo di fornire corsi di preparazione anche a personale civile in vista di un dispiegamento in contesti ad alto rischio.

L'Arma ha una struttura gerarchica e una suddivisione organizzativa che rispecchia la pleora di compiti a lei assegnati. Al vertice vi è il Comandante Generale che dirige tutte le attività istituzionali attraverso il Comando Generale che, a sua volta, ha la duplice funzione di Stato Maggiore e Comando Operativo di vertice.

Vista la presenza capillare dell'Arma in tutta Italia, l'organizzazione territoriale rappresenta il fulcro attorno al quale ruotano le attività svolte.

I cinque Comandi Interregionali si occupano della direzione e del coordinamento operativo, logistico e amministrativo dei diciotto Comandi Legione, i quali, a loro volta, sono incaricati di controllare le attività (principalmente di contrasto della criminalità) dei 103 Comandi Provinciali.

Vi sono, inoltre, oltre cinquecento Comandi di Reparto Territoriale e Compagnia che garantiscono sicurezza a livello locale. A supportare il lavoro svolto dai Comandi territoriali vi è l'Organizzazione mobile e speciale che comprende reparti altamente specializzati tra cui la 1^a Brigata Mobile che si occupa di servizi di ordine pubblico, la 2^a Brigata Mobile che svolge compiti militari all'estero e concorre alla difesa del territorio nazionale, il Gruppo Intervento Speciale (cui si discuterà ampiamente nelle prossime pagine) e il Raggruppamento Operativo Speciale che svolge investigazioni complesse in ambito di criminalità organizzata e terrorismo⁽²⁾. Da tale breve e sicuramente non esaustiva disamina delle ramificazioni dell'Arma è evidente non solo la presenza del Corpo su tutto il territorio italiano, che, quindi, assicura una costante ed estesa capacità operativa; ma anche le diverse attività che vengono svolte in Italia e all'estero.

Grazie alle sue peculiari caratteristiche e alle variegata e complesse funzioni che esercita, l'Arma gode della stima delle Forze di Polizia di altri Paesi e, di fatto, collabora con le Gendarmerie europee e internazionali. Nel dettaglio, il Corpo è parte della Forza di gendarmeria europea (Eurogendfor), il corpo di polizia militare dell'Unione europea creato nel 2004 a cui partecipano anche Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Romania e Polonia e che ha la base del proprio comando a Vicenza.



(2) <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/organizzazione/in-generale/cenni-storici>.



Sempre Vicenza ospita il *NATO Stability Policing COE*, il Centro di eccellenza dell'Alleanza Atlantica che supporta il processo di stabilità e ricostruzione in scenari di conflitto e post-conflitto a cui partecipano i Carabinieri, e il Centro di eccellenza per le unità di polizia di stabilità (CoESPU), ovvero il centro di formazione dell'Arma per le forze di pace straniere.

Negli ultimi anni, a seguito degli attentati terroristici che hanno colpito l'Europa, il quadro organizzativo dei Carabinieri è stato modificato attraverso la creazione di nuove unità impegnate nel contrasto di possibili attacchi nel territorio italiano. Ancora una volta, il DNA civile-militare rende l'Arma dei Carabinieri il Corpo più idoneo a gestire eventuali attentati anche simultanei nel nostro Paese: la fitta presenza territoriale, infatti, permette di garantire un raggio d'azione efficace sull'interna penisola, mentre la formazione di stampo militare assicura delle capacità adeguate a gestire una minaccia del genere.

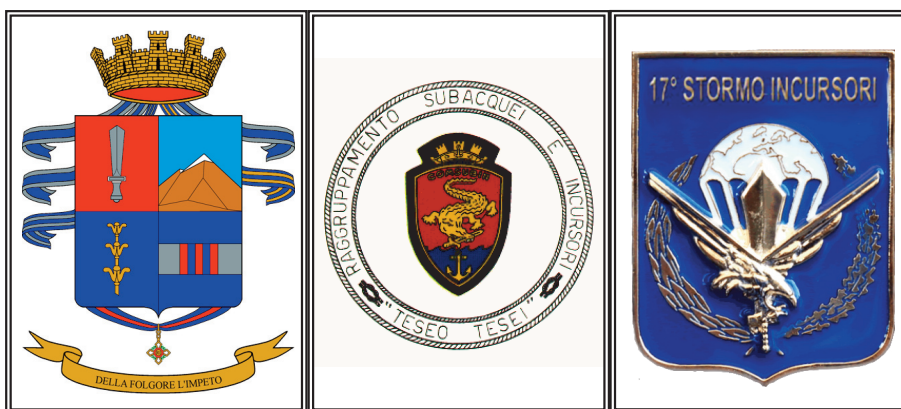
2. Il dispositivo antiterrorismo: Gruppo Intervento Speciale e “Tuscania”

Gli attentati di Parigi del 2015 hanno indicato un netto cambiamento nelle modalità di conduzione di un attacco terroristico; di conseguenza molti Paesi europei, Italia inclusa, hanno dovuto iniziare a rivalutare la prontezza operativa delle loro forze di sicurezza. Di fatto, nel gennaio 2015 nel corso dell'attentato alla redazione di Charlie Hebdo, i terroristi condussero quello che può essere definito come un reale combattimento urbano tra le strade di Parigi, dimostrando una notevole capacità di movimento nel contesto cittadino. Qualche mese dopo, a novembre, un commando di ben sette terroristi colpì nuovamente la capitale francese con una serie di attacchi quasi simultanei in diverse aree della città.

Soprattutto in questo caso era emersa la chiara volontà da parte degli attentatori di prendere ostaggi al solo fine di guadagnare tempo e fare più vittime possibili. Ben consci della propria asimmetria numerica e di potenza di fuoco nei confronti delle Forze dell'Ordine francesi, il commando aveva puntato alla saturazione della capacità di risposta delle autorità locali. Di fatto, la serie di attacchi aveva impiegato nello stesso frangente di tempo più gruppi di fuoco ben equipaggiati e coordinati tra loro, costringendo le teste di cuoio francesi ad intervenire in diversi luoghi.

Dato il numero ridotto di operatori specializzati di cui generalmente dispongono le Forze Speciali, un intervento di tale tipo aveva effettivamente portato alla saturazione del reparto. Evidentemente, uno scenario di tale tipo aveva rappresentato una sfida non solo per le forze di sicurezza locali, ma anche per tutti i governi europei che si erano trovati a dover gestire una nuova minaccia di enorme rilevanza strategica. Era, infatti, subito emersa la necessità di dotarsi di unità specializzate, propriamente equipaggiate e largamente presenti sul territorio che potessero contrastare i terroristi nei primi momenti dell'attacco in attesa dell'arrivo delle Forze Speciali.

Date le lezioni apprese a seguito degli attentati di Parigi, l'Arma dei Carabinieri ha prontamente adeguato la propria dottrina, struttura e catena di comando al fine di fornire una risposta pronta e adeguata nel caso in cui una minaccia del genere si dovesse presentare in Italia. Nel dettaglio, è stato previsto lo schieramento sull'intero territorio nazionale del Gruppo Intervento Speciale (GIS), specializzato in operazioni antiterrorismo, con il supporto del 1° Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania", e sono state create delle unità specializzate chiamate Aliquote di Primo Intervento (API) e Squadre Operative di Supporto (SOS) afferenti rispettivamente all'organizzazione territoriale dell'Arma e ai Reparti Mobili. Un'attenta analisi che valuti formazione, funzioni e competenze dei reparti appena citati permette di inquadrare al meglio il nuovo dispositivo antiterrorismo dell'Arma dei Carabinieri su cui il nostro Paese può contare.



Il GIS è un reparto d'*élite* dell'Arma composto di incursori e facente parte della prima cerchia delle Forze Speciali Italiane insieme al 9° Reggimento d'Assalto Paracadutisti "Col Moschin" dell'Esercito, il Gruppo Operativo Incursori (GOI) della Marina e il 17° Stormo dell'Aeronautica⁽³⁾.

(3) <https://www.forzespeciali.info/italiane/fs-tier1/gis-carabinieri/>.

Il GIS si compone di circa cento operatori, suddivisi in quattro sezioni operative, che si occupano di pianificazione, organizzazione e condotta di operazioni speciali di polizia e militari ad elevato rischio, rapide e risolutive. In particolare, il reparto viene dispiegato per operazioni di liberazione di ostaggi, in caso di dirottamento di mezzi di trasporto pubblico e recupero di obiettivi strategici occupati dai terroristi.

Il GIS si configura come una forza di polizia operante sul territorio nazionale in situazioni particolarmente pericolose e dipendente dal Ministero dell'Interno, e allo stesso tempo come una forza militare schierata per operazioni all'estero ricadenti sotto l'egida del Ministero della Difesa. Al riguardo è importante ricordare che le competenze militari del reparto sono state affinate in seguito all'accesso del GIS nel Comando interforze per le Operazioni delle Forze Speciali (COFS) nel 2004.

Come già sottolineato, il reparto è formato da esperti dell'antiterrorismo e, infatti, nacque proprio nel 1978 durante il culmine dell'emergenza terroristica in Italia, per volere dell'allora Ministro dell'Interno, On. Francesco Cossiga. Quest'ultimo, dopo aver osservato le attività dei reparti speciali di altri Paesi europei reclamò l'urgenza di istituire un corpo nazionale antiterrorismo e anti-guerriglia, che fosse anche specificamente addestrato per la liberazione di ostaggi⁽⁴⁾.

In virtù di quest'ultima necessità, i membri del GIS sono sempre stati selezionati tra le fila del 1° Battaglione Carabinieri Paracadutisti "Tuscania", i quali sono sottoposti a un addestramento che li rende particolarmente esperti in situazioni ad alto rischio e con eventuale presenza di ostaggi.

A livello gerarchico, il GIS fa parte della 2^a Brigata Mobile, ma per le operazioni nazionali di antiterrorismo risponde direttamente al Comando Generale dell'Arma. La sua sede oggi si trova a Livorno, ma il reparto ha la capacità di raggiungere in trenta minuti tutto il territorio nazionale, grazie alla componente elicotteristica dei Carabinieri e al supporto dell'Aeronautica Militare.

Il percorso addestrativo degli operatori del GIS è estremamente ampio, la fase iniziale dura sei mesi e comprende lo studio di numerose discipline, tra cui: tecniche di disarmo personale, impiego di esplosivi, discesa rapida da pareti o elicotteri, tecniche di irruzione, tiro rapido discriminato e tecniche di intervento su obiettivi particolari.

Successivamente essi accedono ai corsi di specializzazione che li qualificano come operatore subacqueo, paracadutista a caduta libera, tiratore scelto o artificiere antisabotaggio⁽⁵⁾.

(4) <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/reparti/organizzazione-mobile-e-speciale/g.i.s.>

(5) *Ibid.*

L'addestramento di alto livello, il costante aggiornamento, la partecipazione a corsi tenuti da accademie internazionali e ad operazioni all'estero hanno come risultato un reparto estremamente preparato e flessibile, che negli ultimi anni ha sviluppato anche una capacità di pronto soccorso d'urgenza e una cinofila.

In seguito agli attacchi terroristici di Parigi del 2015, il Ministero dell'Interno ha modificato il protocollo antiterrorismo e previsto il dispiegamento di due *Task Unit* del GIS a Milano e Roma per supportare l'Arma territoriale in caso di attentato. Tali *Task Unit* sono composte non solo da operatori del GIS, ma anche da personale del 1° Reggimento "Tuscania", che, in ambito di contrasto al terrorismo, lavora in simbiosi proprio con il GIS.

Il 1° Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania" è un reparto di circa cinquecento paracadutisti, impiegati in operazioni sia di tipo militare (occupazione e difesa di posizioni, interdizione e contro-interdizione d'area, supporto a contingenti di Forze Armate in operazioni fuori area, in particolare nell'evacuazione di personale non combattente) sia di polizia (supporto all'Arma Territoriale, sicurezza a favore delle sedi diplomatiche nazionali in Paesi a rischio, scorta di personalità vip). Inoltre, svolgono attività di addestramento e formazione di Carabinieri destinati a reparti speciali⁽⁶⁾.

Come il GIS, anche il "Tuscania" dipende dalla 2ª Brigata Mobile dell'Arma e ha sede a Livorno. Il reparto ruota attorno a tre compagnie di manovra, con l'aggiunta di unità di supporto e comando necessarie all'adempimento di compiti specifici.

La formazione, superata la prima valutazione psicofisica, consiste in corsi di paracadutismo, addestramento di pattuglia e plotone e all'uso di armi e materiali speciali. Superato il corso, il carabiniere paracadutista transita nel Battaglione, dove svolge attività operative e si specializza ulteriormente nei seguenti settori:

- tiro con armi individuali e di reparto;
- impiego di materiali speciali ed esplosivi;
- tecniche di combattimento.

Mentre a livello internazionale il "Tuscania", oltre alle attività già menzionate, partecipa a missioni di *peacekeeping*, nel contesto nazionale si occupa spesso di operazioni antisequestro e anticontrabbando in zone colpite dalla criminalità organizzata. Inoltre, nell'ambito dell'antiterrorismo, il nuovo protocollo del Ministero dell'Interno prevede non solo una cooperazione tra membri del GIS e del "Tuscania" nelle *Task Unit* di Milano e Roma precedentemente

(6) <http://www.carabinieri.it/arma/oggi/reparti/organizzazione-mobile-e-speciale/rgt.-cc-par.-tuscania>.

menzionate, dove i primi svolgono un'azione diretta e i secondi forniscono supporto tattico; ma i paracadutisti coadiuvano anche le forze territoriali in attività di mantenimento dell'ordine pubblico in situazioni critiche, e forniscono servizi di scorta per le personalità più eminenti nel corso di grandi eventi (si vedano il Giubileo e l'Expo di Milano).

In sintesi, la più ampia distribuzione del GIS sul territorio nazionale, la propria prontezza operativa, la celerità con cui è in grado di raggiungere qualsiasi obiettivo e la stretta collaborazione con un reparto di altissima qualità quale "Tuscania", hanno prodotto delle *Task Unit* dalla raffinatissima preparazione e quantitativamente idonee a fronteggiare azioni di liberazione di ostaggi o combattimento urbano nell'eventualità di uno o più attacchi terroristici.

Questo pone parzialmente rimedio alla questione della mancanza di un numero sufficiente di membri delle Forze Speciali da dispiegare nel caso di attacchi contemporanei in località differenti. La prima risposta italiana agli attentati del 2015 di Parigi, quindi, è stato il rafforzamento delle unità specializzate già esistenti creando nuove sinergie e una presenza più estesa. La seconda disposizione, invece, ha ulteriormente potenziato la capillarità dell'Arma dei Carabinieri sul territorio italiano con l'introduzione di due unità di primo intervento.

3. Le unità di primo intervento: Aliquote di Primo Intervento e Squadre Operative di Soccorso

Come già sottolineato, parte delle difficoltà nel contrastare gli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 a Parigi fu il lungo tempo intercorso tra l'apertura del fuoco da parte degli attentatori e l'arrivo delle Forze Speciali, insieme all'incapacità della polizia ordinaria di contenere il fenomeno in quel lasso di tempo data la non adeguata preparazione in termini di addestramento e di equipaggiamento a gestire un evento di tale portata.

Per rispondere alla necessità di avere delle unità immediatamente pronte a dare una prima risposta nell'eventualità di un attacco terroristico, in attesa dell'arrivo delle Forze Speciali più specificamente addestrate al contrasto del terrorismo, nel 2016, per volontà dell'*ex* Comandante dell'Arma, il Generale Tullio Del Sette, sono state istituite in Italia le Aliquote di Primo Intervento (API). Esse sono costituite da diciotto unità, di cui sedici operanti nei capoluoghi di provincia considerati maggiormente sensibili e due attive nei reparti di cacciatori scelti di Calabria e Sardegna. I nuclei si compongono di un numero di uomini che va dai nove ai quattordici, suddivisi in gruppi di quantità variabile tra i tre e i cinque operatori.

I Carabinieri parte delle API hanno in dotazione un giubbotto antiproiettile con piastre balistiche, scudi antiproiettile, una particolare tuta da combattimento, un elmetto balistico in kevlar con visiera e una radio personale. Le armi utilizzate sono sia dispositivi non letali, come il bastone tonfa e lo spray urticante, sia armi vere e proprie: quelle tradizionali corte e alcune lunghe di nuovissima generazione. In particolare, di solito hanno in dotazione la mitragliatrice M12, l'MP5 e il fucile d'assalto 70/90⁽⁷⁾. L'ingresso nelle API è volontario, e di solito i loro membri provengono dalla Territoriale, ma con esperienza nel Reggimento "Tuscania", nel nucleo Radiomobile o nei reparti dell'Esercito⁽⁸⁾.

Per quel che riguarda l'organizzazione gerarchica, le API rispondono direttamente al Comandante Provinciale dell'Arma, così da poter garantire la massima efficacia e rapidità d'azione nel caso di un attacco terroristico multiplo e contemporaneo nell'area di competenza. Come già accennato, l'obiettivo delle API è quello di individuare una potenziale minaccia terroristica e fornire una risposta rapida volta al contenimento del fenomeno terroristico, nell'attesa che arrivino le *Task Unit* del GIS e del "Tuscania". La peculiarità del loro *modus operandi* è quella di ingaggiare direttamente lo *shooter* costringendolo a concentrarsi a rispondere al fuoco dei Carabinieri. Così facendo l'attenzione dell'attentatore viene distolta dai civili i quali possono dirigersi verso un luogo più sicuro.

Inoltre, un nucleo di API dovrebbe raggiungere l'area soggetta all'attacco in dieci minuti circa. Per garantire tale celerità di azione, gli operatori eseguono continuamente dei turni di pattuglia, evitando il più possibile di lasciare scoperti gli obiettivi ritenuti sensibili per un lungo periodo di tempo.

Questa azione di pattugliamento differenzia le API da altri reparti con simili funzioni al di fuori dell'Italia, come ad esempio gli SWAT (*Special Weapons And Tactics*) statunitensi, che invece rimangono in caserma in attesa di una chiamata d'emergenza.

Come è prevedibile dal tipo di azione che sono chiamati a svolgere, i Carabinieri delle API ricevono un addestramento specifico che li prepara a fornire una prima risposta a potenziali attacchi terroristici. I volontari seguono innanzitutto un corso di formazione della durata di tre settimane presso CoESPU di Vicenza, dove ricevono un addestramento a cura di istruttori appartenenti al GIS. I corsi prevedono tecniche di combattimento corpo a corpo, pronto soccorso operativo, combattimento urbano, addestramento al tiro, simulazioni di operazioni di contrasto agli ordigni esplosivi e ai cecchini. Terminata la formazione di base a Vicenza, continuano a perfezionare il loro addestramento, in particolare le tecniche di tiro, combattimento e primo soccorso avanzato.

(7) <https://www.sostenitori.info/carabinieri-cosi-si-addestrano-le-api/319415>.

(8) *Ibid.*

Una volta divenuti parte delle API a tutti gli effetti, il loro ciclo addestrativo prosegue nella caserma d'appartenenza su base mensile, in modo da poter mantenere la qualifica ricevuta durante il corso iniziale. Infine, una volta l'anno si recano al CoESPU per un corso di aggiornamento a cura del GIS⁽⁹⁾.

Trattasi, quindi, di un ciclo addestrativo intenso e continuo che garantisce una costante preparazione e prontezza operativa. Inoltre, la cooperazione formativa tra il GIS e le API favorisce quell'osmosi necessaria nei casi di interventi congiunti, soprattutto in termini di procedure operative e coordinamento tattico. Essa è fondamentale per la condivisione di conoscenze e competenze, ma soprattutto per garantire una maggiore coordinazione sul campo, e, di conseguenza, una maggiore efficacia e un innalzamento della probabilità di riuscita di una data operazione.

Mentre le API sono dispiegamenti permanenti che supportano l'attività dei reparti territoriali, sempre nel 2016 sono stati creati anche dei reparti temporanei e dispiegabili a seconda delle necessità per un periodo di tempo limitato: le Squadre Operative di Soccorso (SOS). I membri di queste unità di rinforzo mobile vengono tratti dai tredici reggimenti e battaglioni dell'organizzazione mobile dell'Arma e sono sotto il controllo del Comando Generale dell'Arma. Quest'ultimo assegna le squadre a uno specifico comando provinciale a seconda della necessità e ne stabilisce il tempo di dispiegamento; di fatto, una volta terminata l'operazione, esse ritornano nel loro reggimento d'origine.

Vi sono tredici SOS in tutta Italia, e ognuna di esse si confà di un numero di uomini compreso tra i dodici e i ventiquattro, a loro volta suddivisi in pattuglie di tre-quattro persone che possono anche operare contemporaneamente.

Il loro compito è solitamente quello di pattugliare gli obiettivi sensibili, specialmente in città come Roma o Milano e negli aeroporti principali del Paese. Inoltre, devono essere sempre pronti a ingaggiare uno scontro armato con degli eventuali terroristi, in attesa che intervengano le *Task Unit* del GIS e del "Tuscania".

Per quanto concerne l'equipaggiamento, i militari delle SOS hanno in dotazione un fucile d'assalto ARX 160 della Beretta e una pistola, la 92FS, sempre a marchio Beretta, auto blindate, scudo e casco balistico, e un "ariete" nel caso fossero costretti a sfondare l'entrata di un edificio in cui sono stati presi degli ostaggi⁽¹⁰⁾.

Le SOS seguono lo stesso itinere addestrativo delle API, per cui le due unità sono completamente integrabili e interoperabili.

(9) *Ibid.*

(10) <http://www.reportdifesa.it/carabinieri-8-reggimento-lazio-limpiego-di-cio-e-sos-per-il-controllo-del-territorio-ed-il-contrasto-al-terrorismo/>.

Questo è molto utile per permettere il miglior coordinamento possibile; di fatto, agendo in maniera concertata, le API e le SOS costituiscono un primo scudo di contrasto alla minaccia terroristica, che non solo è altamente qualificato e addestrato, ma è anche estremamente flessibile alle esigenze dell'emergenza in corso.



4. Conclusioni

L'Arma dei Carabinieri è un Corpo militare e di polizia dalle capacità estremamente ampie e variegate.

L'intenso periodo addestrativo, l'esperienza accumulata in teatri fuori area e la presenza capillare sul territorio nazionale la rende unica nelle competenze e nelle abilità operative.

Non a caso proprio i Carabinieri sono stati scelti nel 2015 dal Ministro dell'Interno quale Corpo più idoneo a difendere per primi i cittadini italiani in caso di attentato terroristico. Il quadro operativo disegnato, infatti, è volto a contrastare una serie di minacce tra cui attacchi suicida e gruppi di fuoco ben addestrati ed equipaggiati che potrebbero colpire simultaneamente diversi obiettivi sensibili o i cosiddetti soft target, solitamente luoghi pubblici e affollati.

Il nuovo sistema di contrasto antiterrorismo, che vede il binomio API/SOS al fianco del "Tuscania" e del GIS, è, infatti, in grado di garantire una capacità di risposta rapida, versatile, altamente specializzata e con un importante numero degli operatori presenti su tutto il territorio nazionale. Inoltre, è importante sottolineare che non si tratta di reparti a sé stanti, bensì di un insieme di unità sviluppate in sinergia, coerentemente e in maniera complementare per affrontare tutte le sfaccettature con cui una minaccia terroristica si potrebbe presentare.

Di fatto, le API e le SOS possono garantire una prima risposta di emergenza adeguata al livello di minaccia sia a Roma, sia a Milano e in numerose province italiane potenzialmente a rischio. Gli operatori del GIS, invece, possono essere interpellati per risolvere situazioni più delicate come, ad esempio, le prese di ostaggi o la riconquista di aree o infrastrutture critiche cadute nelle mani di terroristi.

Infine, il “Toscana” sta diventando sempre maggiormente un attore complementare al GIS per le operazioni antiterrorismo e continua a fornire corsi di addestramento specializzato agli altri reparti dell’Arma.

Appare, quindi, evidente che la struttura antiterrorismo dell’Arma si basa su di un intervento modulare e proiettabile a diversi livelli di complessità su tutto il territorio nazionale. Ancora una volta, ciò è possibile grazie alla duplice anima che caratterizza il Carabiniere e che gli permette di trapiantare le competenze di stampo militare più tipiche della 2^a Brigata Mobile a tutte le altre unità dell’organizzazione territoriale come esemplifica il progetto API/SOS.

In conclusione, è senza dubbio possibile affermare che l’Italia possiede un Corpo civile-militare dalle capacità e competenze uniche nel loro genere nonché di grande valore strategico. Non resta che auspicare che la specificità dell’Arma dei Carabinieri continui ad essere fortemente valorizzata e supportata affinché il nostro Sistema Paese possa continuare a disporre di unità d’*élite* in grado di operare sul suolo nazionale come all’estero.



OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



**Professore
Umberto TRIULZI**

Docente di Politica Economica Europea
presso l'Università degli Studi di Roma
"La Sapienza"

Flussi migratori e criminalità organizzata

Un vacuum legislativo a livello internazionale e nazionale

Abstract

Uno dei problemi più complessi che la comunità internazionale si trova oggi ad affrontare è il fenomeno dell'immigrazione. La complessità nasce dalla trasversalità dei temi che i flussi migratori sollevano a livello locale, nazionale e internazionale, e che, evidentemente, richiedono risposte diverse se pure necessariamente interrelate. La narrativa dei mezzi di comunicazione e dei social media, nel raccontare più gli aspetti negativi che positivi derivanti dalla (mancata) integrazione dei migranti nei contesti sociali e di lavoro in cui vivono, le difficili relazioni (per le diversità etniche, culturali, religiose, di comportamento) con gli abitanti residenti, l'assenza di lavoro o l'impiego in lavori sottopagati, spesso collegati alla criminalità, gli episodi di violenza e intimidazione a cui assistiamo ormai quotidianamente non aiutano ad avere una informazione obiettiva su questo fenomeno ma, al contrario, contribuiscono a diffondere nell'opinione pubblica toni allarmistici e ad alimentare la paura nei riguardi degli immigrati.

Nowadays one of the most problematic issues that the international community is facing is the immigration phenomenon. The complexity related to immigration flows is connected to the enormous variety of concerns that they generate at a local, national and international level. Evidently, each level requires a different response and a diverse set of tools to cope with this challenge. However, it is clear that every measure taken at this regard is intimately connected to the other. In this context, the narration spread by mass media and social networks contributes significantly to create a misconception of the phenomenon and it exaggerates the adverse perception of the public opinion, feeding unnecessary fears. In particular, by continuously reporting the negative aspects of the missing integration of immigrants in the working and social environments of hosting countries such as the difficult relations with residents, the absence of job opportunities and the use of underpaid foreign workers et alia, mass media and social networks improve the dissemination of suspicion and unease towards immigrants without providing an objective analysis about immigration as a multifaceted event.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Globalizzazione e flussi migratori. - 3. *Smuggling e Trafficking*: un unico crimine? - 4. Il *vacuum* legislativo nazionale. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'immigrazione è un fenomeno che da sempre ha interessato il genere umano. La mobilità del fattore lavoro ha assicurato la manodopera necessaria a realizzare lo sviluppo delle società moderne, oltre a fornire un reddito e una speranza di vita per centinaia di milioni di individui che si sono trasferiti da un continente all'altro. I flussi migratori di oggi hanno, tuttavia, caratteristiche molto diverse da quelle che abbiamo conosciuto nel passato.

È sufficiente pensare all'emigrazione di milioni di nostri connazionali avvenuta tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del XX secolo per comprendere le differenze con l'immigrazione di oggi, ed è questo il primo punto da cui partire per tenere conto delle cause che hanno indotto milioni di persone a fuggire dai paesi di origine per cercare una speranza di vita e di lavoro nei paesi di destinazione. Ma non è solo questo l'elemento di diversità. Il tema dei flussi migratori deve essere affrontato tenendo conto dei processi che hanno interessato la crescita dell'economia globale negli ultimi trent'anni e che continueranno a condizionarne l'evoluzione nei prossimi decenni (è il tema affrontato nel par. 2).

In secondo luogo, i fenomeni legati al traffico internazionale di esseri umani (*human trafficking*) e al favoreggiamento all'immigrazione clandestina (*smuggling*), così come definiti dalle Convenzioni internazionali e in conseguenza anche dell'evoluzione osservata nei trasferimenti forzosi dei migranti, le violenze commesse nei loro confronti, lo sfruttamento di donne, uomini e minori, necessitano di una nuova interpretazione giuridica delle diverse fattispecie di reati connessi al traffico di essere umani e, da qui, l'individuazione di norme e obblighi di intervento condivisibili da parte degli Stati firmatari (par. 3).

Da ultimo il tema viene affrontato alla luce della legislazione penale italiana nell'intento di verificare se le norme attualmente in essere per il favoreggiamento all'immigrazione clandestina⁽¹⁾, consentono di identificare e sanzionare i reati connessi al fenomeno dello *smuggling* consistenti, analogamente a quanto previsto per la tratta di persone, nell'approfitarsi della particolare condizione di vulnerabilità dei migranti e quindi da considerare vittime dei trafficanti perché esposti a pericolo della loro incolumità (par. 4). Seguono le conclusioni nelle quali si sintetizzano obiettivi e risultati dell'analisi svolta (par. 5).

(1) Art. 12 del TU sull'Immigrazione.

2. Globalizzazione e flussi migratori

Globalizzazione e flussi migratori sono fenomeni fortemente interrelati tra di loro. I fattori che hanno concorso nell'ultimo secolo, e tuttora contribuiscono, allo sviluppo dei processi di crescita economica e sociale a livello globale, quali l'espansione degli scambi commerciali, la crescita degli investimenti diretti esteri, la liberalizzazione dei movimenti di capitale, unitamente allo sviluppo della tecnologia e delle telecomunicazioni, sono anche tra i fattori alla base delle motivazioni che inducono milioni di persone ad abbandonare i paesi di origine per dirigersi verso paesi che presentano più favorevoli condizioni di vita e maggiori opportunità di lavoro. Nel tempo i flussi migratori hanno raggiunto dimensioni sempre più consistenti ma le caratteristiche di base di questo importante fenomeno economico e sociale, ed anche la destinazione assunta da questi flussi, sono mutate profondamente⁽²⁾.

Nelle prime ondate migratorie, sviluppatasi tra la seconda metà del XIX secolo e la prima guerra mondiale, i flussi provenienti dal continente europeo, prevalentemente lavoratori agricoli portatori di bassi o inesistenti livelli di istruzione, si sono indirizzati verso i paesi del "nuovo mondo" (Stati Uniti, Australia, America Latina). Negli anni successivi al secondo dopoguerra, il fenomeno migratorio, favorito dai processi di ricostruzione delle economie europee e dallo sviluppo dell'industria manifatturiera, ha interessato un numero inferiore di persone ma con livelli di istruzione maggiore. Gran parte dei flussi migratori, inoltre, sono avvenuti all'interno degli Stati europei, in particolare dai paesi del Sud d'Europa verso i paesi del Nord. La terza ondata migratoria, iniziata a partire dalla fine degli anni Ottanta, ha interessato le popolazioni dell'Est Europeo, dei Balcani, dell'Africa, dell'Asia e più di recente, in conseguenza dei conflitti esplosi in molte di queste aree, le popolazioni provenienti dalla Siria, dall'Iraq, dalla Guinea, dall'Africa subsahariana e da alcuni paesi asiatici (Bangladesh).

Le caratteristiche principali dei nuovi flussi migratori, si è detto, sono diverse e non solo per la loro provenienza. Ad una domanda del mercato del lavoro che sostanzialmente richiedeva bassi livelli di qualificazione della manodopera (da impiegare nei settori delle costruzioni, della ristorazione, dei servizi alla persona), si è negli ultimi decenni accompagnata anche una richiesta di lavoro più qualificata, in conseguenza dei maggiori livelli di istruzione delle popolazioni provenienti dai paesi del Nord Africa, del vicino e Medio Oriente e dell'Asia, da parte di settori che necessitano di una più qualificata formazione professionale che i sistemi educativi nazionali non sempre riescono a produrre nella qualità e quantità necessaria.

(2) TRIULZI, 2011.

Una seconda sostanziale differenza è data dalla circostanza che per la grande parte dei migranti che fuggono da guerre e/o da situazioni di estrema violenza raggiungere le coste dell'Europa, o i paesi del Nord America e del Sud-Est Asiatico, presenta enormi difficoltà che è possibile superare ricorrendo in modo prevalente all'immigrazione clandestina. Un recente rapporto di *United Nations Office on Drugs and Crime sullo smuggling* (UNODOC 2018), stima che nel 2016 oltre 2,5 milioni di migranti e rifugiati hanno fatto ricorso a procedure di ingresso irregolari in violazione delle leggi di immigrazione dei paesi di destinazione. I profitti derivanti dalle attività di favoreggiamento all'immigrazione clandestina maturati dalle reti di criminali che organizzano i viaggi dei migranti nei trenta percorsi (*smuggling routes*) individuati dal Rapporto UNODOC hanno raggiunto un volume di denaro impressionante, oscillante tra i 5.5 e i 7 miliardi di dollari.

Limitando la nostra analisi ai flussi migratori diretti verso l'Europa, possiamo immaginare di fermare un fenomeno che nel 2017 ha portato oltre due milioni di cittadini stranieri ad emigrare nell'UE e la popolazione straniera a raggiungere i ventidue milioni di abitanti, il 4,6% della popolazione europea? Studi recenti sulle previsioni di crescita del fenomeno migratorio proveniente dalla sola Africa e diretto verso l'UE (Commissione Europea 2018) hanno stimato per il 2050, in base a diversi scenari sulla crescita demografica, lo sviluppo socio-economico, i cambiamenti climatici, l'instabilità politica e altre variabili geopolitiche, un numero di immigrati oscillante da un minimo di 2,8 milioni ad un massimo di 3,5 milioni. Numeri altrettanto rilevanti, se pure meno significativi, sono attesi in Europa in provenienza da altre aree di origine dei flussi migratori (IOM 2017).

Da questa breve analisi su globalizzazione e immigrazione possiamo trarre alcune conclusioni. L'immigrazione, specie quella proveniente da aree di conflitto, di estrema povertà e di crescente disuguaglianza, è un fenomeno che non tenderà a diminuire nei prossimi decenni.

Negli ultimi trent'anni gli immigrati diretti verso l'Europa sono aumentati in misura considerevole e si ha motivo di ritenere che, in assenza di modifiche sostanziali da apportare in un prossimo futuro alla struttura produttiva, occupazionale e sociale dei paesi di origine dei migranti e alla gestione politica delle loro fragili democrazie (in particolare nei paesi dell'Africa subsahariana e del Vicino e medio Oriente), la situazione non potrà cambiare di molto per le seguenti motivazioni. L'UE, il più grande mercato al mondo di beni e servizi, continuerà ad esercitare una forte attrazione per milioni di persone alla ricerca di un lavoro e di un posto più sicuro per fare vivere la propria famiglia.

L'UE, anche per effetto dell'invecchiamento della sua popolazione e dei bassi tassi di natalità, prevede nei prossimi decenni una contrazione della forza di lavoro stimata intorno ai cento milioni di unità.

Per garantire la sostenibilità dei sistemi economici e produttivi europei occorrerà necessariamente fare affidamento su forze di lavoro aggiuntive provenienti da paesi con i quali l'UE ha da tempo avviato politiche di vicinato o accordi di associazione e cooperazione attraverso i quali veicolare, in modo più efficiente e funzionale di quanto non avvenga oggi, la domanda e l'offerta di lavoro.

Se appare, dunque, condivisibile l'obiettivo espresso da molti Stati dell'UE di arginare "l'immigrazione illegale" e il loro impiego in attività spesso collegate alla criminalità (spaccio di droga, contrabbando, prostituzione, microcriminalità), non possiamo immaginare che la soluzione alle criticità legate al fenomeno migratorio, in parte indotte anche da una globalizzazione economica che ha accresciuto le disuguaglianze sia tra paesi avanzati e meno avanzati che al loro interno, sia il ritorno alla chiusura delle frontiere e a politiche nazionaliste di stampo protezionistico.

I paesi più vulnerabili e indebitati dell'UE, e l'Italia è certamente tra questi, non possono affrontare le sfide derivanti dai profondi cambiamenti che hanno interessato, non sempre positivamente, l'economia globale se non riprendono a



crescere iniziando a investire nella più importante risorsa economica di cui dispongono, il capitale umano, nell'intento di accrescere le professionalità e le competenze di cui necessitano le imprese e per assicurare ai giovani e meno giovani, sia nativi sia non nativi (gli immigrati regolari) nuove opportunità di occupazione e di inclusione economica e sociale.

3. *Smuggling e Trafficking*: un unico crimine?

Nonostante l'interesse della comunità internazionale nel punire il traffico di esseri umani abbia portato ad adottare dichiarazioni ed accordi internazionali finalizzati a salvaguardare i diritti fondamentali e l'incolumità delle persone, specialmente nei riguardi dei soggetti più vulnerabili (donne e minori), e a condannare come trattamenti inumani e degradanti le azioni violente intraprese per il loro sfruttamento, il fenomeno del traffico di essere umani non solo non è diminuito ma è aumentato negli ultimi decenni in collegamento all'intensificarsi dei conflitti nell'area mediorientale e nell'Africa Subsahariana e alla crescita dell'immigrazione illegale⁽³⁾.

La risposta più innovativa e strutturata alla tratta e al traffico di esseri umani è data dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale svoltasi a Palermo nel dicembre del 2000 e da due Protocolli addizionali:

- il Protocollo contro il traffico di migranti via terra, via mare, via aria;
- il Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini.

Se le finalità della Convenzione sono quelle di reprimere i reati più lesivi dei diritti umani fondamentali posti in essere per fini di lucro da gruppi di criminali organizzati, ma anche la promozione di una maggiore cooperazione tra le Forze di polizia e i sistemi giudiziari degli Stati firmatari, i due Protocolli addizionali affrontano, in modo più ampio ed integrativo rispetto alla Convenzione, i reati collegati alla tratta di persone (*trafficking*) e al traffico di migranti (*smuggling*).

L'aspetto che qui preme mettere in evidenza è il seguente. Le diverse fattispecie di reati considerate dai due Protocolli, alla luce soprattutto dei drammatici fatti di violenza commessi dalle organizzazioni di trafficanti per portare a termine i loro progetti di sfruttamento, sono da considerare distinte, e quindi perseguibili principalmente con gli strumenti previsti dagli ordinamenti penali degli Stati Parte, oppure, essendo strumenti di prevenzione e contrasto introdotti da una Convenzione internazionale per il rafforzamento della prevenzione

(3) VETTORI, 2014.

e della cooperazione nella lotta al traffico di essere umani, è possibile ravvisare elementi comuni che potrebbero portare all'adozione di strategie di intervento più efficaci a difesa dei diritti umani delle vittime di questi reati. Partiamo dalla definizione dei reati introdotta dai due Protocolli.

Nel caso del *trafficking*, “la tratta di persone indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l’ospitare o accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o 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” (art. 3, lettera a) del Protocollo). Il fatto che vi possa essere il consenso da parte della vittima della tratta a scopo di sfruttamento viene considerato “irrilevante” dal Protocollo nei casi in cui siano stati utilizzati i mezzi coercitivi elencati alla lettera a).

In presenza di un minore, il reato di tratta di persone sussiste anche in assenza dei mezzi coercitivi di cui sempre alla lettera a). L’ambito di applicazione del Protocollo per le attività di prevenzione, indagine e perseguimento dei reati di tratta riguarda i reati di natura transnazionale nei quali siano coinvolti gruppi di criminali organizzati.

Nel caso di *smuggling*, “il traffico di migranti indica il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l’ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente” (art. 3 lettera a del Protocollo).

Nel traffico di migranti finalizzato all’ingresso illegale in uno Stato o all’acquisizione di documenti di viaggio o di identità fraudolenta è implicito, diversamente da quanto previsto dal *trafficking*, il consenso della vittima all’immigrazione clandestina.

L’ambito di applicazione del Protocollo sul traffico di migranti è analogo a quello sulla tratta di persone se commesso da organizzazioni internazionali transnazionali. Senza questa ultima specificazione - la transnazionalità della natura dei reati - il traffico dei migranti e la tratta di persone rientrerebbe di fatto nell’ambito applicativo delle norme previste dalle legislazioni penali nazionali.

Il problema che si pone nell’individuazione delle fattispecie di reati connessi al *trafficking* e allo *smuggling*, al di là comunque delle differenze riscontrabili nelle condotte delle organizzazioni che gestiscono in tutto il mondo il traffico di esseri umani e delle diversità esistenti nelle normative penali previste per questi reati dagli Stati Parte, è l’esistenza manifesta di atti aggressivi e di violenze fisiche e psicologiche operate dai trafficanti di esseri umani che possono mettere in pericolo l’incolumità dei migranti.

La distinzione spesso introdotta tra queste due tipologie di reati⁽⁴⁾, l'elemento temporale (nel caso del traffico di migranti il tempo necessario per il trasporto nel paese di destinazione; nel caso della tratta il tempo è più lungo in funzione del debito contratto da ripagare), il buon fine dell'operazione (inesistente nel caso dei migranti una volta incassato il pagamento del viaggio; essenziale nel caso della tratta di persone che devono restare sostanzialmente "integre" per essere sfruttate e ripagare in tal modo il debito contratto), la violenza fisica e psicologica (maggiore nella tratta perché indotta con forza ad ottenere il consenso della persona allo sfruttamento sessuale o ad altre prestazioni forzate) perde, se prendiamo a riferimento le esperienze vissute in questi ultimi anni dai migranti che hanno cercato di giungere in Europa attraverso il Mare Mediterraneo, grande parte del suo significato (UNSMML 2018).

I racconti dei migranti che sono riusciti ad arrivare sulle coste dei Paesi mediterranei (Italia, Spagna e Grecia principalmente) descrivono viaggi, iniziati nei Paesi di origine, che hanno una durata media oscillante tra i quindici e i trentasei mesi a causa delle difficoltà di trasporto incontrate lungo il percorso di avvicinamento alle coste di imbarco e dei lunghi periodi trascorsi sia nei paesi di transito sia nei diversi centri di detenzione per ottenere, da parte dei familiari o attraverso lavori forzati, il denaro richiesto per la loro liberazione.

Le violenze e le torture subite da donne, uomini e bambini, lungo tutto il viaggio e nei centri libici e il numero di migranti morti nelle acque del Mediterraneo (oltre trentamila negli ultimi quindici anni, 2872 nel 2017, 1311 nel 2018 secondo i dati UNHCR) sono una ulteriore testimonianza del comportamento disumano dei trafficanti e dei gruppi armati di sorveglianza ai centri di detenzione, disponibili ad attuare ogni tipo di violenza (torture, stupri di gruppo, ferite da armi da fuoco, bruciature ma anche malnutrizione, assenza di igiene, sovraffollamento), per costringere i migranti a pagare (spesso più di una volta) i riscatti richiesti per lasciarli partire. Inoltre, le modalità di imbarco dei migranti in battelli e gommoni fatiscenti, sovraffollati, privi di salvagenti e spesso di acqua e cibo, inadatti a percorrere meno delle trecento miglia che separano la Libia dalle coste italiane, sono la prova manifesta di un trasporto programmato "senza alcuna oggettiva speranza di sopravvivenza", se non quella creata artificialmente per attivare le condizioni di necessità per la richiesta di soccorso in base alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare (1979).

Se non ci fossero stati interventi di soccorso da parte delle unità navali predisposte per la sorveglianza delle frontiere e per fermare e mettere fuori uso le

(4) AIROMA, DIOTALLEVI, 2012.



imbarcazioni utilizzate delle reti di trafficanti⁽⁵⁾, oltre alle navi delle Ong, il numero dei migranti morti nel Mediterraneo sarebbe stato probabilmente superiore.

Un terzo elemento preoccupante è che la rotta che parte dalla Libia, un paese ideale per la sua instabilità politica e per la presenza di milizie e bande armate che controllano ogni attività legale e illegale del paese, viene utilizzata per il trasporto non solo di migranti in fuga da ogni genere di atrocità ma sempre più spesso da persone, soprattutto giovani donne e minori, da destinare alla prostituzione, al commercio di organi e ad altre attività illegali⁽⁶⁾.

È evidente che la realizzazione di queste nuove forme di schiavitù è possibile perché le reti di criminali attive nei paesi di sbarco e che prendono in ostaggio donne e bambini per ogni genere di sfruttamento hanno collegamenti diretti con le organizzazioni che provvedono al loro trasporto.

(5) Inizialmente l'operazione italiana *Mare Nostrum* avviata nell'ottobre del 2013, poi quella a guida europea *Triton* del novembre 2014, sostituita dall'operazione *Themis* nel 2018 e la missione *EUNAV-For Med Sophia* avviata nel 2015 e rinnovata nel marzo del 2019 per altri sei mesi ma senza l'impiego delle navi.

(6) Un dato particolarmente drammatico riguarda i minori non accompagnati. Secondo i dati tratti da un censimento effettuato dal Ministero del Lavoro, negli ultimi tre anni i minorenni giunti nel nostro paese sono 64mila ma quelli ancora presenti sono poco meno di 18mila. Un numero spaventoso di minori scompare, non ne sappiamo più nulla ed è forte il timore che molti di questi bambini finiscono nelle mani dei trafficanti di organi o vittime di abusi sessuali o avviati a forme di lavoro nero (agricoltura, edilizia).

Forse è venuto il tempo di iniziare a considerare più concretamente i reati connessi al traffico di esseri umani come “crimini contro l’umanità” prevedendo in tal modo la possibilità che siano perseguibili da parte della Comunità internazionale⁽⁷⁾. In questa direzione vanno molte delle iniziative promosse a livello internazionale per diffondere e migliorare le informazioni sulla prevenzione del traffico di persone nelle aree di conflitto, per attuare programmi di assistenza e protezione delle vittime delle tratte, per avviare azioni penali relative al traffico di persone (UNODOC 2018), per rafforzare la cooperazione tra le autorità nazionali e le forze di polizia internazionali ed europee nella lotta alla tratta di esseri umani (OSCE). La Corte Penale Internazionale (CPI), istituita nel 1998 ed entrata in vigore nel 2002 con sede all’Aia, ha avviato indagini preliminari in dieci paesi, di cui nove in Africa (Georgia, Burundi, Mali, Costa d’Avorio, Libia, Kenya, Sudan-Darfur, Uganda, Repubblica democratica del Congo e Repubblica centrafricana) per individuare i responsabili di crimini contro l’umanità per gli attacchi avvenuti in questi paesi contro la popolazione civile.

La decisione presa di recente da trentacinque leader africani di uscire dalla CPI con l’accusa di un pregiudizio sfavorevole della Corte nei confronti dei Paesi del continente africano non lascia bene sperare sulla possibilità di portare a termine le indagini avviate e condannare i responsabili dei crimini efferati commessi. Siamo, dunque, ancora lontani dal registrare successi significativi nei confronti di chi viene accusato di crimini contro l’umanità.

4. Il *vacuum* legislativo nazionale

Il punto di partenza per il tema che intendiamo qui affrontare è il seguente: che cosa può fare l’Italia? È il paese dell’UE che per primo ha attivato un apparato di soccorso, sia in mare sia a terra, imponente per quantità di risorse umane e finanziarie impegnate e che ha un esteso numero di associazioni non profit e di volontariato che operano con gli immigrati. È anche il paese che più di recente ha rivisto le sue politiche di immigrazione ponendo la Commissione europea e gli Stati membri di fronte alla necessità di trovare soluzioni più efficaci e condivisibili sulla ripartizione delle responsabilità nei confronti degli immigrati irregolari e dell’accoglienza e sulla necessità di una politica comune europea per la difesa delle frontiere esterne.

Le differenti posizioni assunte dagli Stati membri dell’UE nei riguardi dell’immigrazione non lasciano sperare di trovare in tempi brevi un’intesa in grado di risolvere i complessi problemi legati a questo fenomeno.

⁽⁷⁾ SALVI, 2016.

La mancanza di una soluzione a livello comunitario, la chiusura dei porti o delle frontiere da parte di alcuni Stati membri non significa, tuttavia, che i flussi migratori verso il continente europeo cesseranno o tenderanno a ridursi sensibilmente quanto, piuttosto, che saranno trovate altre rotte per il traffico di esseri umani. Le organizzazioni criminali hanno dimostrato una enorme capacità di adattamento alle politiche migratorie dei paesi mediterranei maggiormente confinanti con le sponde dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente. Il che fa immaginare che queste organizzazioni continueranno ad operare con modalità non molto dissimili da quelle sin qui applicate e dalle quali hanno tratto ingenti profitti e la quasi totale impunità per i reati commessi. Non si prevede che la situazione economica e politica di molti Stati dell’Africa subsahariana possa evolvere in modo radicale al punto da scoraggiare o da rendere non più vantaggiosa l’emigrazione di milioni di africani.

In attesa che gli Stati dell’UE, o almeno quelli che hanno manifestato una maggiore sensibilità ai temi dell’immigrazione, raggiungano un accordo sulla realizzazione di corridoi umanitari in grado di assicurare, per le persone in condizioni di maggiore vulnerabilità (vittime di persecuzioni, famiglie con bambini, richiedenti asilo), un ingresso legale nei rispettivi paesi, si ritiene necessario perseguire strade diverse.

Una iniziativa avviata di recente da un gruppo di studio in Sapienza⁽⁸⁾ riguarda la revisione e l’ampliamento da apportare alla normativa penale nazionale per adattarla ai cambiamenti intervenuti nelle modalità di realizzazione del traffico di migranti da parte delle organizzazioni criminali e, al tempo stesso, per consentire il riconoscimento della giurisdizione in ordine ai reati commessi in acque internazionali o in acque territoriali di pertinenza degli Stati di imbarco da persone appartenenti alle organizzazioni criminali. Si darebbe così attuazione a quanto previsto dall’art. 15, par. 2, c) (I) della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata, che riconosce in capo allo Stato Parte la sua giurisdizione nel caso in cui il reato sia “uno di quelli stabiliti ai sensi dell’art. 5, par. 1, della presente Convenzione ed è commesso al di fuori del suo territorio, al fine di commettere un grave reato su il suo territorio”. Il punto da cui si è partiti è un attento esame della normativa sul “favoreggiamento all’immigrazione clandestina” (l’art. 12 del D.Lgs. n. 286/1998, TU Immigrazione) dalla quale risulta assente ogni riferimento alle condotte dei trafficanti nei confronti degli immigrati, essendo la norma indirizzata a punire l’ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato Italiano.

(8) Si fa qui riferimento al gruppo di lavoro da me costituito presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma Sapienza a cui partecipano, tra gli altri, i Proff. Enzo Cannizzaro, Maria Teresa Trapasso, Pasquale Bronzo, Emanuele Cimiotta, Maurizio Marceca.

Il testo dell'art. 12 (disposizioni contro le immigrazioni clandestine) è il seguente:

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54 del codice penale, non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato.

Dalla lettura dei primi due commi si evince l'intendimento primario del legislatore di difendere la sovranità territoriale dello Stato da chi organizza il trasporto di stranieri e ne procura l'ingresso illegale nel suo territorio, mentre è il comma 3 che prevede un aggravamento della pena di reclusione (da cinque a quindici anni), ma non della multa, quando:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplosive.

Da quanto esposto appare evidente l'assenza nel Testo Unico sull'immigrazione di una norma che faccia esplicito riferimento, al pari di quanto previsto per il delitto di "tratta di persone" (di cui all'art. 601 del codice penale), alle condizioni di vulnerabilità del migrante. Di qui la necessità di introdurre una nuova fattispecie di reato per punire chi, approfittando della condizione di necessità o inferiorità fisica e psichica del migrante e sfruttando la sua vulnerabilità ed esponendone a pericolo l'incolumità, al fine di trarre profitto, promuove, dirige e organizza il suo ingresso illegale nel territorio nazionale.

L'obiettivo della proposta è evidente e ha una duplice finalità. Da una parte separare le condotte di favoreggiamento all'immigrazione clandestina meno gravi, da quelle più gravi integranti lo *smuggling*, le quali includono una tipologia molto più ampia di azioni violente (o comunque assai rischiose per l'incolumità dei soggetti "trasportati") e che comportano per il migrante, il pericolo di vita.



Dall'altra, evidenziare lo stato di vittima del migrante, uscendo dall'ambiguità di considerarlo comunque un soggetto consenziente perché disposto a pagare per procurarsi l'ingresso illegale nel territorio dello Stato e, quindi, punibile ai sensi della normativa sulle condotte relative a questo reato.

Una seconda riflessione si collega ai problemi di riconoscimento della giurisdizione in capo al nostro ordinamento, cioè al fatto che la prevenzione, repressione e punizione dei reati legati al "traffico di migranti" commessi sul territorio di uno Stato estero, da e contro un individuo privo della cittadinanza italiana, non è consentita se non nei casi limite previsti dall'art. 10, comma 2, del codice penale (l'accusato si trovi in Italia, non possa essere estradato nel Paese nel quale ha commesso il reato e vi sia richiesta di procedere del Ministro della giustizia). Limiti di applicabilità della normativa italiana che non sono stati modificati a seguito della ratifica della Convenzione di Palermo e dei suoi Protocolli avvenuta con la legge n. 146 del 2006 e che si ritiene debbano essere superati tenuto conto anche degli espedienti elusivi messi in atto dai trafficanti che di fatto, abbandonando i migranti al limite delle acque internazionali e affidando agli stessi la guida dei natanti, escludono la possibilità di arrestare e assicurare alla giustizia gli autori dei reati.

Una soluzione potrebbe consistere nell'introdurre nella legge che ha recepito in Italia la Convenzione di Palermo e i Protocolli addizionali una disposizione normativa specifica che stabilisca l'applicazione della legge penale italiana ai reati legati al traffico di migranti commessi in acque internazionali, nel territorio o in acque territoriali altrui.

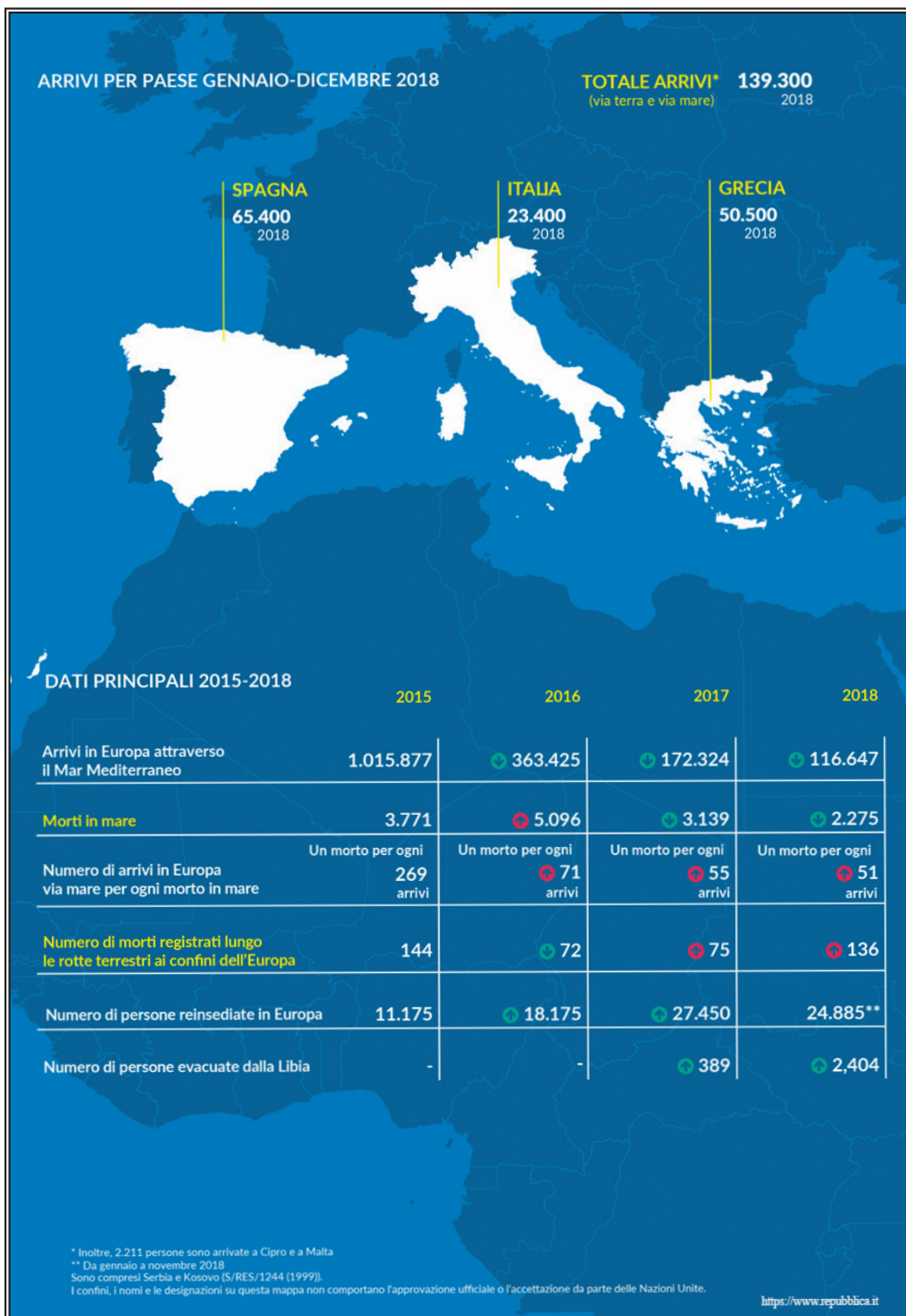
Ad esempio, in analogia con la partecipazione dell'Italia all'iniziativa EUNAVFOR Atlanta, la missione inviata dall'UE al largo delle coste somale per fermare l'imperversare del fenomeno della pirateria. Inoltre, sarebbe auspicabile un intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che, al pari di quanto è stato fatto per il contrasto alla pirateria, utilizzasse gli strumenti normativi e di "pressione" a sua disposizione per combattere lo *smuggling*. È difficile, infatti, accettare l'idea che la comunità internazionale, attraverso la risoluzione dell'ONU del 2008 (la 1838), è intervenuta per fermare il sequestro di navi mercantili⁽⁹⁾, per le quali veniva richiesto un forte riscatto da parte dei pirati somali alle compagnie di navigazione, anche autorizzando interventi armati contro le basi dei pirati, mentre ben poco è stato fatto per contrastare e arrestare i responsabili del traffico di migranti.

La proposta qui formulata, sulla quale occorrerà ancora lavorare per giungere ad una sua più precisa formulazione che tenga conto delle disposizioni previste dalle convenzioni internazionali per la promozione e la tutela dei diritti delle vittime del traffico di essere umani, ma anche della Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa del 2005 e delle risoluzioni n. 2240/2015 e n. 2312/2016 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, rappresenta solo l'inizio di una revisione ed ampliamento degli ambiti di applicazione della normativa italiana configurando la possibilità di una estensione dell'intervento giudiziario nei confronti di condotte da parte dei responsabili di attività di *trafficking e smuggling* che, per la loro atrocità e assenza di ogni rispetto dei diritti inalienabili degli essere umani, possono essere considerate come crimini contro l'umanità.

5. Conclusioni

Il tema dell'immigrazione solleva problemi che non siamo in grado di risolvere, se non in minima parte come comunità internazionale, europea e nazionale, mentre l'opinione pubblica manifesta in modo sempre più diffuso timori e fenomeni di intolleranza non sempre imputabili alle responsabilità dei singoli migrati. Il fenomeno è in crescita, nonostante le politiche restrittive sugli ingressi applicate da molti paesi di destinazione dei migranti, e non si ha motivo di ritenere che potrà diminuire nel medio e lungo periodo per l'aumento delle

(9) Da allora la presenza di forze navali internazionali, il dispiegamento di guardie armate private a bordo delle navi e l'adozione di misure difensive hanno frenato l'attività dei pirati, anche se di recente, a causa della riduzione intervenuta negli attacchi alle navi mercantili e una ridotta attività delle flotte internazionali anti-pirateria, si assiste ad una ripresa degli attacchi al largo dell'Africa orientale.



disuguaglianze indotte dalla globalizzazione e per le drammatiche condizioni di vita di milioni di persone private dei loro diritti fondamentali.

Le principali istituzioni internazionali sono intervenute per costruire accordi e promuovere convenzioni per il contrasto all'immigrazione illegale e per punire i reati connessi al traffico di migranti e alla tratta di persone. Ma le organizzazioni criminali transnazionali hanno saputo sfruttare, con grande abilità e capacità di adattamento alle politiche migratorie nazionali ed internazionali, l'assenza di una normativa che consenta la perseguibilità dei reati quando commessi in acque internazionali e/o commessi in acque nazionali e territori appartenenti a Stati che non hanno aderito alle convenzioni internazionali o che, pure avendo aderito, non hanno attivato, come richiesto dai Protocolli di Palermo e dalle risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (dicembre 1999), misure di cooperazione giudiziaria internazionale e/o di prevenzione "tutelando al contempo i diritti dei migranti oggetto del traffico clandestino".

La Convenzione di Palermo del 2000 e i Protocolli annessi alla Convenzione hanno certamente rappresentato un passo avanti nel contrasto alla criminalità organizzata ma a diciannove anni dalla sua firma non sembra che si siano ottenuti progressi rilevanti in direzione sia del riavvicinamento delle legislazioni nazionali sia in materia di cooperazione giudiziaria per il contrasto all'immigrazione clandestina. Il problema di come intervenire per fermare, ed eventualmente arrestare i responsabili del traffico di migranti, non è risolto in quanto nessuno Stato Parte, con poche eccezioni (è il caso dell'Italia e della Spagna) è disposto, in assenza di dispositivi legislativi approvati a livello internazionale, ad intervenire per arrestare i responsabili di questi viaggi e per esercitare l'azione penale nei loro confronti.

L'Italia ha introdotto scelte coraggiose, grazie ad alcune procure e ai giudici che ne hanno accolto le prospettazioni interpretative e che hanno fatto della lotta al traffico di esseri umani nel Mediterraneo centrale la loro missione principale innovando la prassi giurisprudenziale.

Queste sentenze non sono tuttavia sufficienti a fermare il fenomeno che stiamo indagando e la proposta di ampliamento della normativa nazionale in tema di traffico di migranti e favoreggiamento all'immigrazione clandestina qui avanzata costituisce solo un primo passo per l'avvio di una battaglia di *low enforcement* che non può essere intrapresa che a livello globale per salvare vite umane, rispettare i diritti dei migranti, ridare speranza e dignità di vita a chi è costretto a fuggire dal proprio paese.

Riferimenti bibliografici

- AIROMA D., DIOTALLEVI G. (2012), *Lotta alla tratta degli esseri umani: la distinzione tra smuggling e trafficking*, in DIRITTO PENALE SOSTANZIALE E PROCESSUALE DELL'UE, EXEO edizioni;
- ANNONI A. (2015), *Traffico di migranti via mare: l'ambito di applicazione della legge penale italiana*, RIVISTA DEL DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE, Vol. XLIV, n. 1;
- ANNONI A. (2017), *Il ruolo delle operazioni Triton e Sophia nella repressione della tratta di esseri umani e del traffico di migranti nel Mediterraneo centrale*, in IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, n. 4;
- Commissione Europea (2018), *Gestire la migrazione sotto tutti gli aspetti: progressi compiuti nel quadro dell'Agenda Europea sulle migrazioni*, COM (2018) 798 final;
- IOM, (2017), *Tomorrows World of Migration and Mobility, Global Future, Friedrich-Erbert-Stiftung*;
- MUZI S., TRIULZI U. (2006), *Globalizzazione e flussi migratori: due facce di una stessa medaglia?*, in EUROPA E MEZZOGIORNO, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMMIGRAZIONE, Formez, n. 54;
- NASCIMBENE B, DI PASCALE A. (2008), *Riflessioni sul contrasto al traffico di persone nel diritto internazionale, comunitario e nazionale*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti: nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, Giuffrè;
- PIETRELLI R., TRIULZI U. (2012), *L'interdipendenza del fattore lavoro: i flussi migratori internazionali*, in MONTALBANO P., TRIULZI U., *La Politica Economica Internazionale, Interdipendenze, Istituzioni, Coordinamento della Governance Globale*, Utet-Università;
- RAGAZZI S. (2016), *New experiences in investigating and prosecuting the migrants' smuggling: from the national dimension to a European approach*, Queen Mary University, Londra 27-28 giugno;
- RAGAZZI S. (2017), *The Italian contribution to the UNODC case-law database and the current state of play in the judicial pursuit of migrants' smuggling*, UNODC Seminar, 26 may;
- SALVI G. (2016), *New Challenges for Prosecution of Migrants Trafficking: From Mare Nostrum to EUNAVFOR MED. The Experience of An Italian Prosecution Office*, intervento al Consultative Forum of European Prosecutors General della Commissione Europea e Eurojust, Aia 3 giugno;
- TRAPASSO M.T. (2018), *Il richiamo giurisprudenziale all'"autorità mediata" in materia di favoreggiamento all'immigrazione clandestina: tra necessità ed opportunità*, in Archivio penale, 2017, pag. 583;

- TRIULZI U. (2011), *Globalizzazione e immigrazione: opportunità o conflitti?*, in *VIGONLANAE, RIVISTA SEMESTRALE ITALO-TEDESCA*, n. II, edizioni Franz Steiner Verlag;
- TRIULZI U. (2017), *Crimini contro l'umanità e flussi migratori: l'intervento delle Istituzioni Internazionali e il ruolo della società civile*, in *CONFLITTI, VITTIME CIVILI E DIRITTO INTERNAZIONALE*, a cura di MARIA IMMACOLATA MACIOTI, edizioni ANRP;
- TRIULZI U. (2018), *Traffico di migranti e crimini contro l'umanità: un vacuum legislativo*, Conferenza Internazionale "Dialogo Permanente Sulle Immigrazioni: Sfide interne ed esterne per Italia, Russia e Unione Europea", Roma 28 settembre 2018 (in corso di pubblicazione);
- UNSMIL (2018), *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugee in Libya*, United Nation Support Mission in Libya, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights;
- UNODOC (2018), *Global Study on Smuggling of Migrants*, United Nations, New York;
- VETTORI C. (2014), *La tratta degli esseri umani*, in *ADIR, L'altro diritto*.



PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE



Consigliere
Antonio SABINO

Procuratore Militare della Repubblica
presso il Tribunale Militare di Roma

La rilevanza penale del rifiuto di sottoscrivere per presa visione le comunicazioni riguardanti la documentazione caratteristica e i provvedimenti disciplinari

Tra i molteplici versanti sui quali si dipana la struttura gerarchica delle Forze armate, le procedure disciplinari e valutative si collocano su un terreno particolarmente insidioso, in cui il rapporto di subordinazione si attua con modalità particolarmente invasive, fertile *humus* di condotte reattive che, in misura non infrequente, si esplicano con modalità tali da assumere rilievo penale militare.

Tra queste ultime i casi più diffusi riguardano il rifiuto da parte del soggetto interessato di eseguire l'ordine impartito dal superiore di sottoscrivere per presa visione le comunicazioni afferenti quel tipo di procedure.

In via preliminare è opportuno evidenziare che il fenomeno trae origine prevalentemente da un equivoco di fondo, ossia che tale sottoscrizione costituisca accettazione del contenuto del provvedimento, con conseguente compromissione degli eventuali successivi rimedi anche di livello giurisdizionale.

Si tratta, ovviamente, di un assunto del tutto privo di fondamento, di cui nella prassi si tenta di neutralizzare le conseguenze informando adeguatamente i destinatari dei provvedimenti sulla natura di tali sottoscrizioni e sulla loro esclusiva funzione probante l'avvenuta ricezione della comunicazione dell'atto, anche ai fini del decorso dei termini per eventuali impugnazioni.

Purtroppo non sempre questi preliminari chiarimenti sortiscono gli effetti desiderati, per cui, come già evidenziato, a volte si verificano condotte di rifiuto, a seguito delle quali il superiore non può fare altro che impartire un ordine formale, la cui inottemperanza non può che essere valutata sotto il profilo della configurabilità del reato di disobbedienza di cui all'art. 173 c.p.m.p.

Necessario, a questo punto, ricordare le norme regolamentari che disciplinano le modalità di comunicazione degli atti conclusivi nelle due procedure prese in esame, ossia quella relativa alla compilazione dei documenti caratteristici, contenenti la scheda valutativa o il rapporto informativo, e quella volta all'irrogazione dei provvedimenti disciplinari; si tratta, come vedremo, di disposizioni non indifferenti rispetto alla riconducibilità alla fattispecie astratta della disobbedienza delle condotte sopra descritte.

Per il primo caso la norma di riferimento è l'art. 692, comma 5 del DPR 15 marzo 2010, n. 90 - Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (TUOM). La disposizione sostituisce, riproducendone integralmente in parte qua il contenuto, quella di cui all'art. 5, comma 5, del DPR 8 agosto 2002, n. 213⁽¹⁾, secondo cui "Il documento caratteristico... è tempestivamente notificato all'interessato, che lo firma apponendovi la data". Si tratta, quindi, di una forma particolare di notifica in quanto, a differenza dell'ordinario procedimento notificatorio⁽²⁾, è prevista l'attiva partecipazione del destinatario, del quale è esplicitamente richiesta la sottoscrizione.

Con riguardo ai provvedimenti disciplinari e, in particolare, alle sanzioni disciplinari di corpo, ivi compresa la consegna di rigore, le norme di riferimento sono contenute negli artt. 1361, comma 2, 1362, comma 8, 1398, comma 5 e 1399, comma 8 del Codice dell'Ordinamento Militare di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (COM), che hanno rispettivamente sostituito, senza apportarvi differenze sostanziali, gli artt. 64, 65, 59 e 66 del Regolamento di Disciplina Militare di cui al DPR 18 luglio 1986, n. 545. In esse si dispone che il provvedimento contenente la sanzione e la relativa motivazione sia comunicato in forma scritta all'interessato, senza specificare la necessità che egli apponga la sua sottoscrizione per presa visione sul provvedimento o sulla nota di comunicazione. La previsione di tale adempimento compare, peraltro in via indiretta, solo nella Guida Tecnica "Procedure disciplinari" emanata dalla Direzione Generale del Personale Militare del Ministero della Difesa. Detta circolare, infatti, a pag. 163 della 6^a Edizione 2019, nel disporre l'obbligo di comunicazione scritta in caso di applicazione di sanzioni disciplinari di corpo diverse dal richiamo, rinvia ad una allegata modulistica in cui è possibile leggere in calce la dicitura: "Notifica con consegna di copia. Luogo e data. Firma dell'interessato".

(1) Detta disposizione, a sua volta, ha sostituito, senza apportarvi alcuna modifica sostanziale, l'art. 19, ultimo comma, del DPR 15 giugno 1965, n. 1431. L'unica differenza rinvenibile tra le due norme è che quella del 1965 si esprimeva nel senso che il documento valutativo era "comunicato" all'interessato, mentre le successive utilizzano il termine "notificato" e prevedono l'apposizione, oltre che della firma, anche della data.

(2) In cui è un soggetto terzo - di regola l'ufficiale giudiziario - che attesta in via esclusiva, sottoscrivendo la relata di notifica, l'avvenuta conoscenza legale dell'atto da parte del destinatario.

Tale essendo, sotto il profilo della disciplina amministrativa, il quadro normativo di riferimento, da cui emerge la non perfetta sovrapposibilità delle disposizioni riguardanti la comunicazione dei due diversi tipi di provvedimento (sanzione disciplinare di corpo e documento valutativo), occorre subito evidenziare che in giurisprudenza è da segnalare una significativa diversificazione nell'approccio interpretativo, con conseguente disomogeneità negli approdi decisionali.

Partendo dall'esame dei casi riguardanti il rifiuto di sottoscrivere per presa visione il documento caratteristico, tutte le decisioni sono univocamente orientate a ritenere che il relativo ordine impartito dal superiore gerarchico è attinente al servizio e alla disciplina e, conseguentemente, la sua dolosa inottemperanza configura il reato di disobbedienza di cui all'art. 173 c.p.m.p.

In proposito, definitiva chiarezza è stata fatta dalla Suprema Corte che, richiamandosi a svariate sentenze di tenore assolutamente univoco, ha limpidamente ricostruito la questione nei termini che seguono:

“La giurisprudenza, con orientamento univoco, afferma che l'ordine di sottoscrivere l'avvenuta presa visione della scheda di valutazione e delle note caratteristiche attiene ad un adempimento attinente al servizio (cfr. *ex plurimis* Sez. Prima, n. 19423 del 5 maggio 2008). È, infatti, incontestabile che, in difetto di attestazione circa l'effettiva piena conoscenza del contenuto integrale del documento oggetto di comunicazione in via breve, al fine della decorrenza dei termini per eventuali impugnative occorrerebbe procedere alla notificazione formale dell'atto, con intuibili aggravii per il servizio.

Il reato di disobbedienza previsto dall'art. 173 c.p.m.p. è, quindi, sussistente qualora, come nel caso di specie, il militare rifiuti di sottoscrivere per presa visione - come previsto dal DPR 15 giugno 1965, n. 1431, art. 19 - le note caratteristiche redatte dai superiori gerarchici, trattandosi di adempimento attinente al servizio (in quanto finalizzato a rendere incontestabile l'avvenuta comunicazione di dette note). Atteso che per la sussistenza del reato, sotto il profilo psicologico, è richiesto solo il dolo generico, non può assumere rilievo la circostanza che il rifiuto sia stato motivato unicamente dall'intento di contestare il contenuto del documento in questione (Sez. Prima, n. 52957 del 2 dicembre 2014; Sez. Prima, n. 19423 del 5 maggio 2008; Sez. Prima, n. 11725 del 21 settembre 1999)”.

Nei casi in cui si è pervenuti a decisioni liberatorie, le motivazioni erano legate o alla riconosciuta carenza dell'elemento psicologico, come lucidamente esposto in un caso specifico dalla Suprema Corte (Cass. Sez. Prima, 2/19 dicembre 2008, n. 52957) o alla mancanza di un ordine espresso di sottoscrivere l'atto.

Più complessa risulta la situazione nei casi in cui la comunicazione, in relazione alla quale si verifica il rifiuto di sottoscrizione, riguarda l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Sul punto specifico la giurisprudenza ha manifestato una significativa divergenza di opinioni, della quale è opportuno dare conto, in attesa di un auspicato futuro chiarimento.

Fino ad un recente passato, gli arresti della Suprema Corte erano sicuramente orientati verso l'affermazione della attinenza al servizio e alla disciplina dell'eventuale ordine impartito al soggetto che manifestava l'intenzione di non firmare.

In particolare la sentenza della Prima Sezione, in data 5/28 febbraio 2008, n. 8987, richiamando anche precedenti decisioni, aveva affermato, sotto la vigenza del Regolamento di Disciplina di cui al DPR n. 545/1986, che la previsione della forma scritta per la comunicazione all'interessato del provvedimento conclusivo (art. 64, comma 2 del Reg. Disc. del 1986) legittimasse "... la prova scritta della presa d'atto da parte dell'interessato" e ciò nonostante lo svolgimento del procedimento disciplinare fosse caratterizzato dal principio di oralità.

In particolare, secondo la Corte, non è pertinente l'osservazione che il rifiuto di sottoscrizione, come per la notifica degli atti processuali, non blocca l'iter, dovendosi dare rilievo alla circostanza che: "nel caso della disciplina militare, dove è generalizzato l'obbligo di obbedienza all'ordine legittimo del superiore, la diversa scelta legislativa, cui deve ovviamente seguire l'invito a sottoscrivere la comunicazione della punizione inflitta, si pone come funzionale (rispondendo così al requisito di legittimità costituzionalmente imposto, come giustamente evoca la decisione impugnata) e attinente al servizio, tutelando anche l'interesse del militare punito, il cui fascicolo personale viene ad introitare l'atto".

Tale essendo lo stato della giurisprudenza fino al recente passato, la Prima Sezione della Corte di Cassazione, con la sentenza in data 8 novembre 2017/15 gennaio 2018, n. 1522, ha ritenuto di ribaltare il precedente orientamento.

Si tratta di una decisione che, a nostro avviso e (come a breve si dirà) ad avviso anche della Corte Militare d'Appello, non può essere condivisa.

Nella sentenza di cui trattasi la Suprema Corte, in via preliminare, fa leva sulla pronuncia della Corte Costituzionale (Ordinanza 5/14 febbraio 2001, n. 39) la quale ha riconosciuto la legittimità del reato di disobbedienza di cui all'art. 173 c.p.m.p., ha osservato che ad essere tutelato non è "un ordine qualsiasi pro-

veniente da un superiore gerarchico”, ma solo “l’ordine funzionale e strumentale alle esigenze del servizio o della disciplina, e comunque non eccedente i compiti di istituto” dovendosi ritenere che “la tutela apprestata dalla norma censurata non è il prestigio del superiore in sé e per sé considerato, ma il corretto funzionamento dell’apparato militare, in vista del conseguimento dei suoi fini istituzionali, così come puntualmente messo in rilievo da quella giurisprudenza di legittimità e di merito che ha sottolineato che l’ordine deve sempre avere fondamento nell’interesse del servizio o della disciplina e non può trovare causa in pretese di carattere personale o in contrasti di natura privata tra superiore e inferiore”.

Partendo da tali premesse la Cassazione esplicitamente ritiene superati i principi affermati dalla precedente giurisprudenza (indicando esplicitamente, per contraddirla, la decisione n. 8987/2008) rilevando che le disposizioni contenute nella normativa in materia e, in particolare, nell’art. 1398 del Codice dell’Ordinamento Militare, avessero modificato il precedente quadro normativo, con la conseguenza che “l’ordine di sottoscrizione per presa visione non era, nel caso ora in esame, funzionale e strumentale alle esigenze del servizio o della disciplina, attenendo ad un atto avente natura endoprocedimentale”.

Il mutato orientamento della Suprema Corte, invero, appare fondato su una ricostruzione poco convincente del dato normativo.

Come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, infatti, il Codice dell’Ordinamento Militare ha di fatto recepito senza sostanziali modifiche la disciplina contenuta nel Regolamento di Disciplina Militare del 1965, continuando a disporre che al trasgressore sia comunicato per iscritto il provvedimento contenente la motivazione.

La decisione, quindi, appare fondata su di una inesistente modifica nel tempo delle disposizioni che regolano le modalità di comunicazione all’interessato delle sanzioni disciplinari e, come prevedibile, ha attirato puntuali e ben motivate critiche.

In particolare, la Corte Militare d’Appello, con la sentenza in data 18 aprile 2018, n. 34 (estensore il Presidente Giuseppe Mazzi) ha evidenziato sia l’omogeneità del quadro normativo di riferimento rispetto a quello in vigore al momento della precedente sentenza n. 8987/2008, sia che la decisione della Corte Costituzionale n. 39/2001 non aveva in sé alcuna portata innovativa, in quanto i principi in essa affermati, con riguardo agli obiettivi di tutela dell’art. 173 c.p.m.p., corrispondevano ad un orientamento della giurisprudenza molto risalente nel tempo, così come riconosciuto dagli stessi giudici costituzionali.

Tali osservazioni scardinano alla base il ragionamento svolto dalla Cassazione nella sentenza n. 1522/2018, ponendosi in una prospettiva ermeneutica che prenda correttamente atto che sia il quadro normativo che l'assetto costituzionale (quest'ultimo così come delineato dalla Corte Costituzionale) nella sostanza risultano immutati rispetto a quelli su cui si fondavano i precedenti arresti giurisprudenziali consolidatisi nel tempo.

A indirizzare la decisione della Corte Militare in direzione adesiva all'orientamento tradizionale si è posto anche il non trascurabile dettaglio, adeguatamente valorizzato in sentenza, che nell'ordinamento militare non vi è una norma che equipari il rifiuto di ricevere l'atto alla effettuata notifica, come invece stabilito dagli artt. 8, comma 1, Legge 890/1982 e 138, comma 2 c.p.c., tant'è che la Guida tecnica "Procedure disciplinari", emanata dalla Direzione Generale per il Personale Militare, prevede che la comunicazione delle sanzioni disciplinari di corpo avvenga esclusivamente, senza alcuna ipotesi alternativa, mediante consegna diretta con firma dell'interessato in calce all'atto da notificare.

Si affermava, quindi, l'attinenza al servizio dell'ordine di cui trattasi e la sua rilevanza ai fini della configurazione del reato di disobbedienza e, in proposito, si evidenziava ulteriormente che a tale conclusione era pervenuta la stessa Cassazione (veniva citata la sentenza: Sez. Prima, n. 52957 del 2 dicembre 2014) anche se con riguardo all'ordine di sottoscrizione per presa visione della scheda di valutazione e delle note caratteristiche.

La decisione testé riportata n. 34/2018 della Corte Militare d'Appello è divenuta definitiva in quanto il ricorso per cassazione presentato dall'imputato è stato dichiarato inammissibile⁽³⁾ perché depositato fuori termine, sicché il giudice di legittimità non ha avuto modo di esprimersi e di riaffrontare la questione alla luce delle osservazioni formulate dalla Corte Militare avverso l'opzione interpretativa seguita nella sentenza 1522/2017.

In verità non pare sussistano dubbi in ordine alla correttezza delle critiche formulate dal giudice militare e alla condivisibilità dell'orientamento tradizionale, soprattutto con riferimento alla fragilità delle argomentazioni della Cassazione basate, come è stato dimostrato, su presupposti non aderenti allo stato sia della normativa che dell'inquadramento costituzionale del reato di cui all'art. 173 c.p.m.p.

Un aspetto problematico tuttavia rimane, in quanto se per un verso la Corte Militare ha trovato conferma nelle sue argomentazioni evocando la giurisprudenza formatasi sull'ordine di sottoscrivere i documenti caratteristici, per altro verso non ha tenuto conto della differente regolamentazione che

(3) Cass. Sez. Prima, 7 marzo/1° aprile 2019, n. 14024.

disciplina le due procedure, proprio con riguardo alla previsione della sottoscrizione da parte dell'interessato.

Infatti, come in precedenza rilevato, per la comunicazione delle sanzioni disciplinari di Corpo gli artt. 1362, comma 8 e 1398, comma 5 prevedono esplicitamente solo la forma scritta, senza nulla precisare in ordine alla sottoscrizione dell'atto da parte dell'interessato.

Orbene, tale mancanza, a nostro avviso, non esclude in alcun modo l'attinenza al servizio dell'eventuale ordine di sottoscrivere la comunicazione, adempimento, peraltro, come si è visto, comunque attuato nella prassi alla luce delle disposizioni di cui alla Guida Tecnica "Procedure disciplinari" emanata da **PERSOMIL**.

In linea di principio, quindi, risultano tuttora ampiamente condivisibili le osservazioni formulate dalla Suprema Corte nella sentenza 5/28 febbraio 2008, n. 8987⁽⁴⁾, che ha esaminato approfonditamente tutti i risvolti dell'assetto normativo di riferimento, evidenziando come il principio di oralità del procedimento disciplinare, previsto dall'art. 59 del Regolamento di Disciplina del 1986 (ora art. 1398 del Codice dell'Ordinamento Militare) trova una eccezione nella disposizione di cui all'art. 64, comma 2 del Reg. Disc. del 1986 (ora art. 1361, comma 1 del COM)⁽⁵⁾.

Quest'ultima, nel prevedere la comunicazione scritta al soggetto punito, da trascriversi nella documentazione personale, viene così a legittimare la richiesta di sottoscrizione della comunicazione.

Secondo la citata sentenza, infatti: "È vero... che, così come nel caso delle notifiche di atti processuali in genere, il rifiuto di sottoscrizione opposto dal destinatario non blocca il relativo *iter*, ma nel caso della disciplina militare, dove è generalizzato l'obbligo di obbedienza all'ordine legittimo del superiore, la diversa scelta legislativa, cui deve ovviamente seguire l'invito a sottoscrivere la comunicazione della punizione inflitta si pone come funzionale (rispondendo così al requisito di legittimità costituzionalmente imposto, come giustamente evoca la decisione impugnata) e attinente al servizio, tutelando anche l'interesse del militare punito, il cui fascicolo personale viene ad introitare l'atto".

Queste ineccepibili argomentazioni dei supremi giudici, che meritavano di essere integralmente riportate, appaiono trancianti nel sostenere la legittimità e l'attinenza al servizio e alla disciplina degli ordini di cui trattasi, ponendosi anche in linea con un corretto inquadramento del rapporto gerarchico militare,

(4) Fatte proprie dalla Corte Militare d'Appello nella citata sentenza n. 34/2018.

(5) Norma relativa alla consegna (caso esaminato dalla sentenza di cui trattasi), analoga a quella prevista per la consegna di rigore di cui agli artt. 65 del Reg. Disc. del 1986, ora art. 1362 del COM.

che va tutelato ogniqualvolta si espliciti in linea con le disposizioni normative⁽⁶⁾ e nell'ambito di attività di servizio, come indiscutibilmente sono da considerare quelle connesse con i procedimenti di tipo sia valutativo sia disciplinare.



(6) In proposito, da un punto di vista prettamente dogmatico, vanno considerate anche le questioni, anch'esse risolte sia in dottrina che giurisprudenza, concernenti la valenza dell'ordine quando attenga a condotte già previste e disciplinate dall'ordinamento. Sul punto sia consentito rinviare alle considerazioni e ai riferimenti contenuti in: A. SABINO - *La "mancata autorizzazione" a tenere un certo comportamento può costituire il presupposto del reato di disobbedienza*; in questa RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, n. 1/2017, pag. 164 e ss.

COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE



**Colonnello
Fausto BASSETTA**

Titolare di Cattedra di Diritto Militare
presso la Scuola Ufficiali Carabinieri
Dottore di ricerca in Diritto Pubblico

Codice dell'ordinamento militare

Libro IV

Personale Militare

Titolo II

Reclutamento

Capo I

Disposizioni Generali

(Terza parte)

Art. 635 Requisiti generali per il reclutamento

VII. L'art. 635, comma 1, lettera f), c.m., comprende tra i requisiti generali il non essere incorso in precedenti destituzioni, dispense, decadenze e proscioglimenti dall'impiego in una pubblica amministrazione, ovvero in proscioglimenti, d'autorità o d'ufficio, da precedenti arruolamenti nelle Forze armate o di Polizia, a esclusione dei proscioglimenti per inidoneità psico-fisica. Il requisito era già presente nelle previgenti leggi di reclutamento⁽⁸⁶⁾.

La formula molto ampia utilizzata consente di prescindere dall'analisi della causa di espulsione o destituzione, per cui è sufficiente il dato obiettivo dell'espulsione o della destituzione come cessazione d'autorità o d'ufficio del rapporto di lavoro con una qualsiasi pubblica amministrazione, civile o militare. L'art. 2, comma 3, d.P.R. n. 487/1994, invece rimanda, per la destituzione o la dispensa dall'impiego, ad una connessione con un persistente insufficiente rendimento o alle tassative ipotesi di decadenza elencate all'art. 127, 1° comma, lett. d), d.P.R. n. 3/1957 (impiego conseguito mediante la

(86) Cfr.: art. 3, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 490/1997 (ufficiali delle Forze armate); art. 5, comma 1, lett. e) d.lgs. n. 298/2000 (ufficiali dei Carabinieri); art. 5, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 69/2001 (ufficiali della Finanza); art. 11, comma 2, lett. a), numero 2), d.lgs. n. 196/1995 (marescialli delle Forze armate); art. 15, comma 2, lett. b), numero 10), d.lgs. n. 198/1995 (marescialli dei Carabinieri); art. 6, comma 1, all. 2, d.P.R. n. 332/1997 (volontari di truppa); art. 5, comma 1, lett. h) d.lgs. n. 198/1995 (carabinieri); art. 6, comma 1, lett. l), d.lgs. n. 199/1995 (finanzieri).

produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile)⁽⁸⁷⁾.

Sui profili di legittimità delle limitazioni legislative all'accesso agli uffici pubblici, con particolare riguardo ai precedenti di servizio presso altre pubbliche amministrazioni, si è espressa la Corte costituzionale che ha evidenziato come tali limitazioni si collocano nell'area coperta da tre precetti costituzionali. Il legislatore individua, infatti, i requisiti negativi necessari per l'ingresso nel rapporto di lavoro pubblico contemperando il diritto di tutti di accedere agli uffici pubblici (art. 51 Cost.) con l'esigenza di garantire, anche attraverso la scelta del personale, il buon andamento e l'imparzialità dell'organizzazione amministrativa (art. 97 Cost.) e il rispetto del dovere di lealtà dei dipendenti pubblici (art. 98 Cost.)⁽⁸⁸⁾.

VIII. L'art. 635, comma 1, lettera g), c.m., contempla il requisito del non essere stati condannati per delitti non colposi, anche con sentenza di applicazione della pena su richiesta, a pena condizionalmente sospesa o con decreto penale di condanna, ovvero non essere in atto imputati in procedimenti penali per delitti non colposi.

Si tratterebbe in sintesi di cause di inidoneità morale presunta. Il requisito era presente anch'esso nelle leggi di reclutamento del personale militare⁽⁸⁹⁾ e pone due questioni distinte: la rilevanza delle condanne penali che configurano l'integrazione della specifica fattispecie e la valutazione del procedimento penale pendente nel quale si assume la qualifica di imputato.

Rispetto alla maggior parte delle precedenti formulazioni, la norma specifica che la condanna può riguardare anche sentenze di applicazione della pena su richiesta⁽⁹⁰⁾. Secondo una attenta giurisprudenza, che si è formata anche prima dell'attuale formulazione dell'art. 635, co. 1, lett. g), c.m., è legittima l'esclusione dal reclutamento del candidato nei cui confronti sia stata irrogata una pena patteggiata ai sensi degli artt. 445 e 653 c.p.p. come novellati dagli artt. 1 e 2, l. n. 97 del 2001, giacché quest'ultima ha conferito efficacia di giudicato nel procedimento disciplinare (ed a fortiori ciò vale in sede di accertamento del profilo morale), alla sentenza di applicazione della pena su

(87) Corte cost., sent. 27 luglio 2007, n. 329, in *FORO IT.*, 2009, I, 1707, con la quale il Giudice delle leggi dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 128, 2° comma, d.p.r. n. 3/1957, nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'amministrazione di valutare il provvedimento di decadenza dall'impiego, emesso ai sensi dell'art. 127, 1° comma, lett. d), stesso decreto, al fine della ponderazione della proporzione tra gravità del comportamento e divieto di concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato.

(88) Corte cost., sent. n. 329/2007, cit.

(89) Cfr.: art. 5, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 69/2001 (ufficiali della Finanza); art. 11, comma 2, lett. a), numero 2), d.lgs. n. 196/1995 (marescialli delle Forze armate); art. 15, comma 2, lett. b), numero 7), d.lgs. n. 198/1995 (marescialli dei Carabinieri); art. 36, comma 1, lett. b), numero 5), d.lgs. n. 199/1995 (marescialli della Finanza); art. 4, comma 1, lett. e), l. n. 226/2004 (volontari di truppa); art. 5, comma 1, lett. j) d.lgs. n. 198/1995 (carabinieri); art. 6, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 199/1995 (finanzieri). Alcune leggi di reclutamento rinviavano alla sole qualità di condotta incensurabile: art. 3, comma 1, lett. g), d.lg. n. 490/1997 (ufficiali delle Forze armate); art. 5, comma 1, lett. f), d.lg. n. 298/2000 (ufficiali del Carabinieri).

(90) Solo la legge di reclutamento degli ufficiali della Guardia di finanza specifica in tal modo: art. 5, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 69/2001.

richiesta delle parti⁽⁹¹⁾. Alle medesime conclusioni era giunta la giurisprudenza, anche prima della l. n. 97 del 2001, avuto riguardo a bandi di reclutamento riferiti genericamente a sentenze di condanna⁽⁹²⁾.

Per quanto concerne la pendenza di un procedimento penale per delitto non colposo la giurisprudenza ha sottolineato come la norma individui un caso di oggettivo disvalore morale, sociale e giuridico, reputato direttamente dal legislatore pregiudizievole per l'amministrazione militare, in relazione ai complessi e delicati compiti che l'ordinamento le attribuisce e per lo svolgimento dei quali non appare irrazionale o discriminatoria la fissazione d'un requisito di moralità più severo di quelli chiesti per l'ammissione ad altri impieghi pubblici, inoltre⁽⁹³⁾. D'altra parte, è stato evidenziato come l'amministrazione debba valutare ogni caso sottoposto al suo vaglio con la concretezza e la ragionevolezza che esso impone, ove la causa ostativa consistente nella pendenza di un procedimento penale venga meno, sia pure successivamente, con la perdita della qualità di imputato e sussisteva la possibilità di riesaminare la posizione del concorrente, una volta venuta meno l'imputazione con l'assoluzione con formula piena⁽⁹⁴⁾.

Circa gli effetti della riabilitazione ai fini della ammissione al reclutamento di personale militare si segnalano due orientamenti.

Il primo fa salvi i soli effetti della riabilitazione formale evidenziando al contempo come la sentenza c.d. di patteggiamento rilevi come mero fatto storico cui ancorare il provvedimento di esclusione dal reclutamento⁽⁹⁵⁾.

Il secondo, più recente, nel ribadire l'irrelevanza della estinzione del reato sul fatto storico cristallizzato nella condanna, evidenzia che anche la riabilitazione, incidendo sulla pena e gli effetti penali della condanna, non elide il dato storico, consentendo all'amministrazione militare di escludere il candidato dal reclutamento⁽⁹⁶⁾.

- (91) Cons. Stato, sez. II, 20 febbraio 2015, n. 519, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. II, 8 gennaio 2014, n. 41, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. V, n. 2311 del 2011 cit.; sez. I, 3 dicembre 2003, n. 3370, in *FORO IT.*, Rep. 2004, voce *Protezione civile*, n. 6, in tema di arruolamento nel corpo dei VV.FF.; sez. III, 18 novembre 2003, n. 3435/2003, in *CONS. ST.*, 2004, I, 1441, fattispecie in tema di arruolamento nella categoria dei volontari in s.p.e. Alle medesime conclusioni perviene, nel settore del lavoro pubblico privatizzato, Cass., sez. lav., 5 maggio 2005, n. 9358, in *FORO IT.*, 2006, I, 191.
- (92) Cons. St., sez. IV, 9 ottobre 2010, n. 7382, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 1149, relativa a reclutamento di volontari in ferma breve; sez. IV, 22 dicembre 2007, n. 6599, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2007, 3410; sez. VI, 11 maggio 2006, n. 2623, *GIURISDIZ. AMM.*, 2006, I, 712, relativa a reclutamento nella P.S., tutte le pronunce evidenziano come il negozio processuale cada sull'entità della pena rimanendo ferma l'iscrizione del fatto illecito al condannato.
- (93) Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2017, n. 629, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2015, n. 1499, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (94) Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2016, n. 2753, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 26 agosto 2015, n. 3997, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 965, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2014, n. 2305, in www.giustizia-amministrativa.it.
- (95) Cons. St., sez. IV, n. 2567 del 2006, *cit.*; sez. III, 3 febbraio 2004, n. 86/2004, *cit.*
- (96) Cons. Stato, sez. II, 21 febbraio 2013, n. 825, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. IV, n. 7382 del 2010, *cit.*; sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3503, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2009, 1437.

IX. L'art. 635, comma 1, lettera h), c.m., prescrive quale ulteriore requisito il non essere stato sottoposto a misure di prevenzione. Le misure di prevenzione sono ora contenute nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia. Stante l'attuale sistematica, si devono ricomprendere nel novero delle misure di prevenzione che ostano al reclutamento sia quelle personali applicate dal questore (foglio di via obbligatorio e avviso orale), sia quelle personali e patrimoniali applicate dall'autorità giudiziaria (sorveglianza speciale, obbligo di soggiorno, sequestro e confisca).

X. L'art. 635, comma 1, lettera i), c.m., prescrive il requisito della condotta incensurabile, quello che una volta veniva definito come della buona condotta morale. Il requisito della moralità, quindi, rientra nel concetto tradizionale della buona condotta⁽⁹⁷⁾.

Si tratta di una clausola normativa elastica a contenuto indeterminato⁽⁹⁸⁾.

Per quanto concerne tale categoria di requisito, si evidenzia per il passato la presenza nell'ordinamento militare di notevoli peculiarità (ed aporie) ispirate, di volta in volta, alla logica dell'accertamento automatico, alla mancanza di un accertamento specifico del requisito in esame, ovvero alla presenza di entrambi i meccanismi di accertamento (automatico - relativamente a talune condizioni ostative implicanti un disvalore morale presunto - e discrezionale - mediante il rinvio alla clausola elastica della buona condotta).

In linea generale è bene ribadire quanto già osservato in precedenza e cioè che per l'accesso ai ruoli delle forze di polizia ad ordinamento militare, era richiesto il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione al concorso in magistratura ordinaria⁽⁹⁹⁾, e che tale elemento era varia-

(97) Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2007, n. 1958, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2007, I, 654, fattispecie relativa a diniego di arruolamento di aspirante ausiliario nell'Arma dei carabinieri giudicato legittimo dal Consiglio di Stato. Il requisito della buona condotta, per la generalità dei pubblici dipendenti, è stato soppresso dalla legge 29 ottobre 1984 n. 732 - eliminazione del requisito della buona condotta ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici -; esso permane per le assunzioni presso la Presidenza del consiglio dei ministri e le amministrazioni che esercitano competenze in materia di difesa e sicurezza dello Stato, polizia e giustizia a mente del combinato disposto degli artt. 2, co. 5, d.P.R. n. 487 del 1994, *cit.*, e 35, co. 6, d.lgs. n. 165 del 2001. Sulla abolizione del requisito v. P. VIRGA, *Abolizione del requisito della buona condotta e cause ostative all'instaurazione del rapporto di pubblico impiego*, in *FORO AMM.*, 1988, 1629; E. BALOCCHI, *Riflessioni sulla eliminazione del requisito della buona condotta*, in *DIR. SOC.*, 1987, 65; A. ROCCELLA, in *NUOVE LEGGI CIV.*, 1985, 564. Sul requisito della buona condotta quale condizione per l'ammissione al rapporto di pubblico impiego, L. RAINALDI, *Impiego pubblico*, in *D. DISC. PUBBL.*, Torino, 1993, VIII, 144; M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico*, Bologna, 1993; P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, 1991; G. VACIRCA, *Buona condotta* (dir. pubbl.), voce dell'*ENC. GIUR.*, Roma, 1991.

(98) Cfr. Cons. St., sez. IV, n. 1958 del 2007, *cit.* Sulla normazione per clausole generali o indeterminate, v. da ultimo in dottrina E. FABIANI, *Clausole generali e sindacato della Cassazione*, in *GIUR. SIST. DIR. PROC. CIV.*, 2003, I, 1 ss.; dello stesso autore *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, standard valutativi e principi generali dell'ordinamento*, in *FORO IT.*, 1999, I, 3558.

(99) Art. 26, l. 1 febbraio 1989, n. 53, *cit.* Secondo Corte cost. 31 marzo 1994, n. 108, in *FORO IT.*, 1996, I, 87, è illegittimo l'art. 26 nella parte in cui, rinviando all'art. 124, co. 3, r.d. 30 gennaio

mente richiamato da più disposizioni di settore.

La condotta incensurabile rappresenta la base per vari giudizi di affidabilità devoluti all'autorità amministrativa, e come tale, non può essere giudicata in se stessa lesiva di quei principi di ragionevolezza ai quali ogni ordinamento deve ispirarsi; la latitudine di apprezzamento che a tale requisito è connessa esige, per non confliggere con inderogabili esigenze di determinatezza e perché sia evitato ogni arbitrio, una specificazione finalistica, riferita cioè alle particolari esigenze che l'accertamento deve soddisfare per le finalità correlate al servizio⁽¹⁰⁰⁾.

Sarà indispensabile, quindi, che l'amministrazione ancori la propria valutazione su dati di fatto precisi, senza automatismi di sorta, apprezzando così: l'età del candidato al momento della commissione del fatto, il tempo trascorso, l'eventuale ravvedimento e quant'altro⁽¹⁰¹⁾.

Dovrà, inoltre, fornire la prova dei fatti allegati, motivando specificamente, con esclusione di qualsiasi riferimento ad opinioni politiche e distinguendo fra condotte che per la loro natura non appaiano ragionevolmente suscettibili di incidere attualmente sulla affidabilità del soggetto in ordine al corretto svolgimento delle specifiche funzioni considerate e quelle che, al contrario, sono passibili di una valutazione funzionale perché non riconducibili esclusivamente alla dimensione privata del candidato⁽¹⁰²⁾.

Circa le fonti di prova che l'amministrazione militare potrà utilizzare, si è ritenuto che il giudizio di inaffidabilità morale non possa fondarsi sulle cosiddette voci correnti, al contrario potrà sostenersi:

- sulle fonti confidenziali e sulla conoscenza diretta che abbiano gli organi

1941 n. 12 - ordinamento giudiziario - prevede che siano esclusi coloro che, per le informazioni raccolte, non risultino, secondo l'apprezzamento insindacabile del Ministro competente, appartenenti a famiglia di estimazione morale indiscussa. Da ciò si arguisce che l'assunzione di sostanze stupefacenti deve riguardare il candidato all'arruolamento e non i suoi familiari; per una carrellata di decisioni della magistratura amministrativa che hanno fatto applicazione della sentenza n. 108 del 1994, cit., v. la nota redazionale a Corte cost. 28 luglio 2000 n. 391, in *FORO IT.*, 2002, I, 349; quest'ultima sentenza, facendo applicazione della stessa ratio decidendi, ha dichiarato incostituzionale sia l'art. 26, cit. che l'art. 124, co. 7, ord. giud., nella parte in cui prevedono l'esclusione automatica dal concorso di candidati i cui parenti in linea retta entro il primo grado ed in linea collaterale entro il secondo, abbiano riportato condanne per taluno dei delitti di cui all'art. 407, co. 2, lett. a), c.p.p. (strage, devastazione e saccheggio, guerra civile, associazione a delinquere di stampo mafioso, ipotesi aggravate di contrabbando doganale ed associazione a delinquere finalizzata al contrabbando); la Corte ha ritenuto, infatti, che anche la nuova disciplina recata dal d.lgs. n. 398 del 1997 in materia di concorso in magistratura, non appaia rispettosa dei principi costituzionali laddove, pur riducendo il margine di discrezionalità dell'autorità amministrativa, lascia che condotte criminali imputabili a soggetti diversi dal concorrente ricadano automaticamente su quest'ultimo per desumere in modo incontestabile, la sua inidoneità a ricoprire l'ufficio pubblico.

(100) Cons. St., sez. IV, n. 1958 del 2007, cit; Corte cost., 25 luglio 1996, n. 311, in *FORO IT.*, 1997, I, 712.

(101) Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2018, n. 376, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. IV, 15 marzo 1994, n. 245, in *FORO IT.*, Rep. 1994, voce *Ordinamento giudiziario*, n. 10, fattispecie in tema di nomina a guardia giurata; sez. IV, 29 settembre 1993, n. 813, in *FORO IT.*, 1996, III, 33, fattispecie in tema di concorso per uditore giudiziario.

(102) C. cost., 25 luglio 1996, n. 311, cit.

deputati all'accertamento in sede locale⁽¹⁰³⁾;

- su una sentenza di condanna di patteggiamento, purché l'amministrazione effettui una autonoma valutazione di tutti gli elementi di fatto caratterizzanti la fattispecie⁽¹⁰⁴⁾.

Sotto tale angolazione si è ritenuto sussistere il requisito della condotta incensurabile nell'ipotesi di errore occorso nella compilazione del modulo contenente la domanda di partecipazione al concorso, in mancanza di una rigorosa prova della mala fede del candidato per tale ragione escluso dalla selezione in quanto ritenuto privo dei requisiti morali⁽¹⁰⁵⁾.

Un parametro oggettivo di riferimento, per quanto concerne l'individuazione dei comportamenti che possono confliggere con una condotta incensurabile, in relazione alle esigenze istituzionali dell'amministrazione per la quale si chiede l'arruolamento, possono essere tratte dalle regole disciplinari, cioè da quel complesso di valori che fondano l'essenza della militarità.

In tale contesto, possono essere apprezzati atti e comportamenti gravemente contrari alla disciplina militare che, ai sensi dell'art. 1346 c.m., è l'osservanza consapevole delle norme attinenti allo stato di militare in relazione ai compiti istituzionali delle Forze armate. In particolare possono essere rilevanti, senza pretesa di esaustività:

- eccessi nell'uso di bevande alcoliche e uso di sostanze stupefacenti⁽¹⁰⁶⁾;
- comportamenti violenti;
- comportamenti e atti di protesta gravemente inurbani;
- frequentazione di ambienti, luoghi o persone controindicati⁽¹⁰⁷⁾.

Per l'aspetto dell'uso, occasionale ed episodico, di sostanze stupefacenti come sintomo prognostico di condotta censurabile, la giurisprudenza da un primo orientamento volto ad escludere tale singola circostanza come indice

(103) Cons. St., sez. IV, n. 1958 del 2007, in cui si è posto in luce che l'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 198 del 1995, cit. impone all'Arma di raccogliere, sotto la propria responsabilità, informazioni, senza limitarne lo spettro.

(104) Cons. St., sez. IV, n. 2427 del 2009, cit.

(105) Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2006, n. 3854, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2006, 1768, fattispecie relativa al reclutamento di militari in ferma prefissata, dove il Consiglio ha ritenuto ininfluenza che il candidato avesse dichiarato di aver conseguito il diploma di istruzione secondaria con il giudizio finale di "buono" in luogo di "sufficiente" sbarrando la relativa casella; il Consiglio ha anche ricordato che la situazione di incensurabilità non può essere esclusa *ex se* dalla presenza di pendenze penali o anche di sentenze di condanna, occorrendo sempre l'accertamento in concreto della condotta non esemplare ai fini del reclutamento.

(106) Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2016, n. 4371, in www.giustizia-amministrativa.it, per un caso di guida in stato di ebrezza ritenuto non sufficiente a fondare un giudizio di non idoneità per mancanza del requisito della condotta incensurabile.

(107) Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2015, n. 2477, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2013, n. 1604, in *FORO IT.*, Rep. 2013, voce *Pubblica sicurezza* (amministrazione della), n. 7, secondo la quale il giudizio, sebbene espressione di ampia discrezionalità, deve pur sempre fondarsi su elementi di fatto concreti, precisi e univocamente concordanti, afferenti direttamente la persona dell'aspirante o comunque a rapporti di frequentazione o convivenza che si riverberano sulla persona stessa del candidato, e idonei a fondare un apprezzamento di disvalore tale da ingenerare la convinzione che l'aspirante non darebbe affidamento per il futuro in relazione ai delicati compiti che è chiamato a svolgere.

rivelatore di mancanza delle qualità morali, quindi del giudizio di non possesso della condotta incensurabile da parte di soggetto candidato all'arruolamento nelle forze armate⁽¹⁰⁸⁾, ha mutato orientamento, ritenendo giustificata l'esclusione dall'arruolamento anche in relazione a episodi isolati e risalenti relativi al consumo di sostanze stupefacenti, anche cosiddette leggere⁽¹⁰⁹⁾.

XI. L'art. 635, comma 1, lettera l), c.m., prevede il requisito del non aver tenuto comportamenti nei confronti delle istituzioni democratiche che non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà alla Costituzione repubblicana e alle ragioni di sicurezza dello Stato. Si tratta di un requisito che presenta molte analogie con quello della condotta incensurabile, sia come clausola normativa, sia in relazione alle modalità di accertamento. Differisce per la tipologia di comportamento da valutare, non relativa a una generica buona condotta morale, ma attinente ad esigenze di affidabilità sul piano dell'assoluta fedeltà alle istituzioni repubblicane, la quale - peraltro - costituisce il contenuto del dovere di fedeltà dei militari, ai sensi dell'art. 1348 c.m.

XII. L'art. 635, comma 1, lettera m), c.m. prescrive il requisito della maggiore età⁽¹¹⁰⁾, fermo restando:

- quanto previsto dall'art. 711 c.m., in tema di ammissione alle scuole militari, per le quali i candidati devono aver compiuto, al 31 dicembre dell'anno di ammissione, il 15° anno di età e non superato il 17°;
- la possibilità di presentare la domanda di partecipazione al concorso da parte del minore che ha compiuto il 17° anno di età, acquisito il consenso di chi esercita la potestà.

Le singole leggi di reclutamento disciplinavano l'età minima e massima che i candidati dovevano possedere per l'accesso ai diversi ruoli militari⁽¹¹¹⁾.

Con l'abrogato d.m. 22 aprile 1999, n. 188 - attuativo dell'art. 3, co. 6, l. 15 maggio 1997, n. 127, che ha eliminato il limite massimo di età per la partecipazione ai concorsi pubblici, ammettendo però che talune amministrazioni incaricate di svolgere compiti di particolare natura (come quella militare), potessero derogarvi mediante l'approvazione di specifici regolamenti - era

(108) Cons. Stato, sez. IV, 19 marzo 2013, n. 1604, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 2011, n. 3854, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2011, 1914 (m); Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 2010, n. 2173, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2010, 829 (m).

(109) Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2018, n. 376, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 29 settembre 2017, n. 4552, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4602, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2016, n. 3621, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 379, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3473, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2013, 1622 (m); Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2013, n. 1343, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2013, 671 (m); Cons. Stato, sez. IV, 4 luglio 2012, n. 3929, in www.giustizia-amministrativa.it.

(110) Si tratta di una scelta che si allinea al quadro normativo generale, cfr. artt. 2, t.u. imp. civ. St. e 2, d.P.R. n. 487/1994.

(111) Secondo F. BASSETTA, *Forze armate*, cit. 189, dal complesso della previgente normativa risultava «...evidente come i dati riferiti all'età dei candidati siano oggettivamente orientati a favorire il reclutamento di elementi giovani, consentendo l'ammissione in determinati ruoli ad età più avanzate solo a chi è, in qualche modo, già inserito nell'amministrazione militare».

stato approvato il regolamento recante norme per l'individuazione dei limiti di età per la partecipazione ai concorsi per il reclutamento del personale dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e dell'Arma dei Carabinieri (per la G.d.f. provvede tutt'ora il d.m. 23 aprile 1999, n. 142).

L'art. 1, l. 8 gennaio 2001 n. 2 - Abrogazione dell'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191, in materia di arruolamento dei minorenni - ha eliminato la possibilità di arruolamento dei giovani minorenni che non avessero compiuto il diciassettesimo anno di età.

La giurisprudenza tradizionale, formatasi in relazione all'antevigente quadro normativo, ha affermato che il legislatore gode di una ampia discrezionalità, nei limiti della ragionevolezza, nel determinare il requisito dell'età per l'accesso ai pubblici impieghi⁽¹¹²⁾, accentuata nel settore dei reclutamenti militari⁽¹¹³⁾; la stessa discrezionalità è stata riconosciuta all'amministrazione che indice il concorso⁽¹¹⁴⁾; si è anche considerata non valere per i reclutamenti militari la regola dell'innalzamento del limite di età prevista in favore dei militari di leva dalle disposizioni all'epoca vigenti per l'ammissione ai pubblici impieghi (art. 77, co. 6, d.P.R. n. 237 del 1964 abrogato e sostituito ora dall'art. 2049 c.m.). In buona sostanza la norma in esame rinvia, per l'individuazione dei limiti massimi d'età e di eventuali ulteriori specifici limiti minimi, alle successive disposizioni del codice e ai bandi.

Circa l'ambito applicativo delle norme di legge che prevedono limiti minimi e massimi, nonché in ordine ai criteri di computo dell'età ai fini della partecipazione ai reclutamenti, la giurisprudenza ha precisato che⁽¹¹⁵⁾:

- in linea generale l'età minima, sia per la partecipazione ai concorsi che per l'accesso ai pubblici impieghi, è individuata dalla legge in 18 anni (salve le eccezionali previsioni per le carriere militari), e tale opzione normativa non introduce una irragionevole disparità di trattamento con il lavoro pri-

(112) Corte cost. 19 giugno 1998 n. 223, in *FORO IT.*, 1998, I, 3472; 30 dicembre 1997, n. 466, *ibidem*.

(113) Cons. St., sez. IV, 3 febbraio 2006, n. 487, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2006, 438, fattispecie relativa al reclutamento di sergenti in s.p.e. dell'A.M. a mente dell'abrogato art. 35, d.lgs. n. 195 del 1996; il supremo giudice:

- ha precisato che le norme che prevedono speciali benefici in materia di età - nel caso di specie previsti dalle ll. nn. 958 del 1986 e 386 del 1992 per il personale in servizio di leva rafforzato - operando su piani diversi ed autonomi rispetto a quello della selezione del personale militare in s.p.e., non sono in grado di condizionare le norme specifiche che prevedono i relativi minimi anagrafici;

- ha escluso che da tali norme nascano, in favore dei coscritti in ferma prolungata, diritti quesiti o affidamenti legittimi dato che non si può ravvisare un rapporto prodromico necessario fra la concessione e fruizione di tali benefici e i futuri reclutamenti del personale professionale delle FF.AA.

(114) Cons. St., sez. IV, 31 dicembre 2007, n. 6856, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2007, 3426, secondo cui è legittimo il bando di concorso per il reclutamento di allievi finanziari, ai sensi degli artt. 6, lett. b) e 7 d.lg. 12 maggio 1995 n. 199, che esclude dall'arruolamento i candidati giudicati idonei ma non assunti perché in soprannumero rispetto al contingente massimo annuale, che al momento dell'effettiva incorporazione, procrastinata all'anno successivo, abbiano superato l'età massima di ventisei anni.

(115) Cons. St., sez. III, 9 dicembre 2010 n. 3475/2010, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2011, I, 191, fattispecie relativa a reclutamento di sottufficiali del Corpo delle capitanerie di porto; sez. IV, 23 agosto 2010, n. 5907, id., 2010, I, 962, fattispecie relativa a reclutamento di allievi agenti della Polizia penitenziaria; sez. VI, 8 giugno 2010, n. 3642, *ibidem*, 730, fattispecie relativa a reclutamento di vigile del fuoco; Corte cost., 30 dicembre 1997 n. 466, in *FORO IT.*, 1998, I, 3472.

- vato avuto riguardo anche alla necessità che il requisito dell'età sia posseduto alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande;
- deve ritenersi che l'art. 3, co. 6, l. n. 127/1997 ha abolito solo il limite massimo di età (e con salvezza delle eccezioni dal medesimo previste), attesa anche la ratio complessiva del sistema nel quale il lavoro minorile è soggetto a limiti e cautele, sicché sarebbe irragionevole pensare che nell'ambito del lavoro pubblico (ove non diversamente disposto), si sia inteso consentire l'accesso indiscriminato ai minori;
 - il superamento del limite di età si verifica a decorrere dal giorno successivo al genetliaco, risultando indifferente, a tal fine, la formulazione della relativa clausola del bando di gara⁽¹¹⁶⁾.

Secondo il diritto europeo, l'età non deve costituire elemento di discriminazione; sotto tale angolazione la Corte di giustizia di Lussemburgo⁽¹¹⁷⁾:

- ha ritenuto esistente, nell'ambito del diritto dell'Unione, un vero e proprio principio generale relativo al divieto di discriminazione in base all'età che, in quanto espressione del superiore principio di uguaglianza, trova il suo riconoscimento nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (artt. 20, 21 e 23);
- ha affermato che tale principio è reso concreto (e delimitato) dalla direttiva 27 novembre 2000/78 - che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro - (la direttiva è stata recepita in Italia dal d.lgs. 9 luglio 2003 n. 216, il cui art. 3, co. 2, lett. e), tiene ferme, per le Forze armate, le speciali disposizioni vigenti in relazione ai fattori dell'età e dell'handicap, ovvero quelle sancite dal c.m.);
- ha limitato l'applicazione del principio generale (e del suo necessario corollario applicativo, ovvero la direttiva 2000/78, cit.), alle sole fattispecie che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione (in altri termini, qualora il comportamento che si assume discriminatorio non presenta uno specifico nesso con il diritto comunitario, quest'ultimo non impone alcun divieto di discriminazione di cui i giudici comunitari debbano garantire l'applicazione)⁽¹¹⁸⁾.

(116) Cons. Stato, ad. plen., 2 dicembre 2011, n. 21, in *FORO IT.*, 2012, III, 257. Contra, Cons. St., sez. V, 5 marzo 2010, n. 1284, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 284, secondo cui - ove sia previsto un limite massimo di età ma il bando non specifichi che si fa riferimento agli «anni effettivamente compiuti» richiedendo genericamente un'età «non superiore a» ovvero entro il dato anno - il superamento anagrafico corrisponde all'ingresso nell'anno successivo a quello indicato come limite massimo, atteso che il completamento dell'anno di riferimento si verifica solo al maturare dell'intero anno di vita trascorso in quest'ultimo. Un esempio aiuta a chiarire il percorso argomentativo seguito da questa minoritaria giurisprudenza: se il bando si limita a richiedere un'età massima di 35 anni alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande, senza fare univoco riferimento al compimento della stessa, il 35° anno deve intendersi in atto e dunque il candidato risulterebbe abilitato a partecipare al concorso, ove, allo spirare del termine di decadenza, non abbia interamente vissuto il 35° di età (quindi fino al compimento del 36° anno).

(117) C. giust. UE, grande sezione, 19 gennaio 2010, C-555/07, Kucukdeveci, in *FORO IT.*, 2011, IV, 150, con nota redazionale di Grasso e nota di commento di M. MILITELLO, *Il principio di non discriminazione per età come principio generale di diritto dell'Unione europea: cosa insegna la sentenza «Küçükdeveci»*; sez. VII, 17 marzo 2009/ord., C-217/08, Mariano, id., 2009, IV, 446.

(118) Che è quanto accade in relazione ai reclutamenti del personale militare che non costituiscono una materia allo stato specificamente attratta alla competenza dell'UE.

XIII. 1. L'art. 635, comma 1, lettera n), c.m., prevede tra i requisiti generali l'esito negativo agli accertamenti diagnostici per l'abuso di alcool, per l'uso, anche saltuario od occasionale, di sostanze stupefacenti, nonché per l'utilizzo di sostanze psicotrope a scopo non terapeutico.

È pacifico il carattere illecito, anche ai fini disciplinari, dell'uso di queste sostanze⁽¹¹⁹⁾.

L'art. 582, co. 1, lett. r), r.m., prende in considerazione le patologie psichiatriche che sono causa di non idoneità al servizio militare; i numeri 10), 12) e 13) prevedono espressamente i disturbi correlati all'uso di sostanze psicoattive, i disturbi della personalità e quelli nevrotici e reattivi, facendo salva la necessità di attendere l'esaurirsi del periodo di inabilità temporanea prima di esprimere il giudizio medico legale definitivo⁽¹²⁰⁾.

In base alla relativa direttiva tecnica, di cui al d.m. 4 giugno 2014, per la formulazione del giudizio diagnostico concernente specificamente i disturbi correlati all'uso delle sostanze psicoattive, trascorso - se occorre - il periodo di inabilità temporanea, è necessario:

- ricerca dei cataboliti urinari (cannabinoidi, oppiacei, cocaina, anfetamine etc.);
- colloquio clinico mirato a valutare la struttura di personalità;
- eventuali test psicodiagnostici;
- eventuali prove di funzionalità epatica.

La giurisprudenza ha esattamente ritenuto inconfigurabile qualsivoglia vizio logico del giudizio di idoneità allorché gli organi sanitari abbiano rispettato i protocolli diagnostici⁽¹²¹⁾.

L'art. 586, co. 1, lett. d), numeri 2) e 3), r.m. - relativo alle imperfezioni e infermità che sono causa di non idoneità ai servizi di navigazione aerea - prevede come causa di esclusione dal servizio la dipendenza, l'abuso e/o l'uso di qualsiasi sostanza psico-attiva e/o stupefacente inclusa nelle tabelle I - II - III - IV - V - e VI di cui all'art. 13 del t.u. del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 e successive modifiche ed aggiornamenti, nonché l'alcoolismo e l'abuso di bevande alcoliche.

Quanto alle sostanze stupefacenti, la normativa tecnica distingue la posizione degli aspiranti al reclutamento da quella dei militari in servizio.

In caso di primo accertamento di idoneità (selezione concorsuale), la dipendenza costituisce causa di non idoneità; gli accertamenti clinici finalizzati alla ricerca di tali sostanze e dei loro metaboliti (drug-test) potranno essere effettuati su più matrici biologiche e verranno eseguiti con le metodiche correnti; nel caso di rilievo anamnestico di uso occasionale e/o episodico in epoca adolescenziale i successivi provvedimenti medico legali non potranno essere

(119) *Ex plurimis* Cons. St., sez. IV, 2 ottobre 2006 n. 5759, in *GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA*, 2006, I, 1417; sez. IV, 9 aprile 2004 n. 2045, in *CONS. ST.*, 2004, I, 804. In dottrina v. A. SIMONCELLI, *Disciplina*, in *L'ORDINAMENTO MILITARE*, cit., II, 640 ss.

(120) In maniera analoga dispongono le lett. l), n) e p) del punto 16 dell'allegato all'art. 2, co. 3, d.m. n. 155 del 2000 per il Corpo della Guardia di finanza.

(121) Cons. St., sez. IV, n. 6688 del 2005, cit., relativa a proscioglimento d'autorità di volontario in ferma breve per attribuzione del coefficiente PS4, a seguito di uso saltuario di sostanze stupefacenti.

adottati esclusivamente sulla base di tale dato, ma dovranno scaturire da eventuali elementi psicopatologici emersi da una attenta valutazione psichiatrica; l'utilizzo a scopi terapeutici dimostrabile con valida prescrizione medica è causa di non idoneità in fase di selezione concorsuale. In caso di alcolismo e/o abuso di bevande alcoliche, il giudizio medico legale relativo all'idoneità sarà adottato sempre a seguito di valutazioni psichiatriche.

XIII. 2. Un vasto contenzioso si è sviluppato con riferimento all'assunzione di sostanze stupefacenti da parte di candidati al reclutamento (alle medesime conclusioni perviene oggi il nuovo ordinamento militare, relativamente all'assunzione di sostanze dopanti ed all'abuso di alcool, che l'art. 635, lett. n), c.m. equipara espressamente all'uso anche occasionale di sostanze stupefacenti).

In linea generale il sindacato di legittimità sul giudizio operato dall'amministrazione militare che si fonda sull'accertato uso di sostanze stupefacenti, deve essere calibrato sui compiti specifici che questa attende e sulle attività istituzionali ad essa commesse, senza invadere gli apprezzamenti di natura tecnico discrezionale a questo sottesi⁽¹²²⁾.

Vengono così in rilievo le attività di polizia giudiziaria (ordinaria e militare) che possono essere svolte dagli appartenenti alle Forze armate⁽¹²³⁾.

Da rimarcare, poi, i compiti in materia di controlli ed ispezioni, finalizzati ad assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nel testo unico sulle sostanze stupefacenti, gravanti sugli ufficiali e sottufficiali della Guardia di finanza nonché sugli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, in base all'art. 103, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, nonché gli obblighi di segnalazione a mente dell'art. 75 del t.u. n. 309. In quest'ottica è stato ritenuto legittimo il diniego di reclutamento nell'Arma dei carabinieri opposto ad un giovane perché: pochi giorni prima di inoltrare la domanda di reclutamento era stato sorpreso in compagnia di alcuni soggetti denunciati per reati contro il patrimonio, per minacce e segnalati alla Prefettura quali assuntori di sostanze stupefacenti; da fonti confidenziali e dalla diretta conoscenza dei CC che avevano effettuato i controlli risultava egli stesso assuntore occasionale di stupefacenti; sia la stazione Carabinieri del luogo di residenza sia il Comando di compagnia territorialmente competente avevano espresso parere negativo⁽¹²⁴⁾.

Secondo una consolidata giurisprudenza (che pur ribadisce il carattere illecito dell'assunzione di sostanze stupefacenti da parte dei militari, ma tale qualifica di solito non è posseduta dai candidati), un unico isolato episodio non seguito da altre manifestazioni di insofferenza al rispetto dell'ordinamento giuridico, non può fondare *ex se* il giudizio di idoneità morale dell'aspirante all'arruolamento, specie se sia trascorso un apprezzabile lasso di tempo tra l'assunzione ed il reclutamento ed il soggetto fosse minore all'epoca dei fatti⁽¹²⁵⁾.

(122) Cons. St., sez. IV, n. 1958 del 2007, cit., sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3647, cit.

(123) Cons. St., sez. IV, n. 1958 del 2007, cit., sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3647, cit.

(124) Cons. St., sez. IV, n. 1958 del 2007, cit.

(125) Cons. St., sez. IV, 2009, n. 1897, fattispecie relativa a un singolo e isolato episodio di assunzione di sostanza stupefacente (nella specie, hashish), avvenuto in giovanissima età (sedici anni) e risalente nel tempo, che non può essere ragionevolmente assunto come indice rivelatore di mancanza delle qualità morali, che si richiedono agli aspiranti all'arruolamento nei

XIII. 3. L'assunzione di sostanze stupefacenti gioca un ruolo diverso a seconda che venga in considerazione il profilo sanitario, quello attitudinale e quello morale.

Il giudizio su ciascuno di questi aspetti deve essere mantenuto distinto per evitare che i relativi provvedimenti di esclusione siano affetti da vizi di legittimità⁽¹²⁶⁾.

Nel presupposto di evitare illogiche sovrapposizioni fra il piano degli accertamenti sanitari e quello morale e attitudinale, si è escluso, ai fini del reclutamento, che uno stato patologico del fisico o una grave devianza della psiche del candidato fosse rintracciabile in un episodio isolato di assunzione di sostanza stupefacente di tipo hascisc⁽¹²⁷⁾.

Occorre, infatti, il riscontro da parte degli organi medici di uno stato patologico ben preciso corrispondente ad uno o più di quelli divisati dal regolamento di riferimento.

In tale ottica si è affermato che un'occasionale assunzione di sostanze stupefacenti da parte di un carabiniere può essere di per sé inidonea a comprovare che il soggetto sia dedito all'uso delle predette sostanze⁽¹²⁸⁾; rimane impregiudicato il disvalore disciplinare anche della occasionale assunzione di sostanze stupefacenti da parte di chi è tenuto, in ragione del proprio status, ad una

corpi armati e di polizia dello stato; sez. IV, 19 dicembre 2009, n. 6575, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2007, I, 1874, fattispecie relativa al reclutamento nella G.d.f. in cui il provvedimento di esclusione è stato reputato illegittimo; sez. IV, 15 settembre 2006, n. 5399, in *GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA*, 2006, I, 1296, fattispecie relativa ad arruolamento nella G.d.f.; sez. IV, 9 aprile 2004, n. 2045, in *CONS. ST.*, 2004, I, 804; fattispecie in cui il supremo giudice ha annullato un provvedimento di esclusione emesso nei confronti di un candidato a concorso per allievo finanziere ausiliario che aveva fatto uso, da minorenni e tre anni prima della selezione, di sostanza stupefacente tipo hashish, nonostante il locale Comando di compagnia della stessa G.d.f. - competente al rilascio delle informazioni caratteriali - avesse attestato la buona estimazione pubblica del giovane; sez. IV, 23 maggio 2001, n. 2851, id., 2001, I, 2851; sez. IV, n. 3647 del 2000, cit. Secondo Cons. St., sez. IV, 23 maggio 2001, n. 2851, in *CONS. ST.*, 2001, I, 1205, è illegittima l'esclusione da un concorso per l'arruolamento degli agenti di custodia di un soggetto segnalato per assunzione di sostanze stupefacenti; la tesi sostenuta dal Consiglio è fondata sull'erroneo presupposto che l'assunzione di sostanze stupefacenti non costituisca attività illecita.

(126) Cons. St., sez. IV, 3 luglio 2000 n. 3647, in *CONS. ST.*, 2000, I, 1615.

(127) Cons. St., sez. IV, n. 5759 del 2006, cit.; sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3647, cit.; Cons. St., sez. IV, 14 gennaio 1999, n. 20, in *CONS. ST.*, 1999, I, 16; sez. IV, 18 giugno 1998, n. 948, id., 1998, I, 823; sez. IV, 24 ottobre 1994, n. 836, id., 1994, I, 1342; sez. IV, 15 ottobre 1994, n. 804, id., 1994, I, 1320, tutte afferenti al mancato riconoscimento del vizio degradante di cui all'art. 31, r.d. 3 gennaio 1926, n. 126, cit., secondo cui «non possono conseguire l'ammissione nel corpo coloro che dalle informazioni assunte risultino trovarsi in una qualsiasi delle seguenti condizioni: a) abbiano vizi degradanti o siano affetti da epilessia o da malattie congeneri, ovvero siano stati ricoverati in manicomi e simili case di salute, ancorché non siano in condizioni d'inabilità assoluta al servizio militare». Tale disposizione deve ritenersi abrogata per incompatibilità a seguito dell'entrata in vigore del regolamento di cui al richiamato d.m. Finanze n. 155 del 2000.

(128) Cons. St., sez. IV, 27 ottobre 1998, n. 1393, in *CONS. ST.*, 1998, I, 1563, che ha dichiarato illegittima la sanzione espulsiva fondata sulla contestazione - rimasta indimostrata - di prolungato uso di sostanze stupefacenti (fattispecie relativa all'allontanamento dal servizio all'esito di un giudizio disciplinare).

azione di contrasto e denuncia di quanti detengono e cedono sostanze stupefacenti⁽¹²⁹⁾.

Allorquando, però, la disciplina legale, preveda quale causa preclusiva del giudizio di idoneità, la presenza di sostanze stupefacenti superiore ad un determinato valore, non può invocarsi la circostanza che si tratterebbe di un episodio isolato di assunzione di stupefacente, non avendo modo la commissione di valutare, aldilà delle analisi di laboratorio, la veridicità di tale affermazione⁽¹³⁰⁾.

XIII. 4. L'unico momento accertativo dell'idoneità dei candidati è quello contestuale all'effettuazione delle fasi concorsuali ad opera della competente commissione medica, il cui giudizio è definitivo per legge ed è riferito ad un preciso evento temporale (il giorno della visita di concorso), tenendo anche presente che l'ammissibilità a posteriori di una valutazione effettuata da organi diversi dal predetto organismo cozzerebbe col principio della par condicio tra i concorrenti⁽¹³¹⁾.

Per tale ragione la più attenta giurisprudenza ritiene irrilevante il diverso risultato che scaturisca dalla c.t.u. disposta in prime cure, giacché il relativo accertamento avviene a distanza di tempo dalla procedura concorsuale e non sul medesimo campione preso in esame in quella sede; come noto, infatti, le tracce dell'assunzione di sostanze stupefacenti tendono a svanire con lo scorrere del tempo⁽¹³²⁾.

XIV. L'art. 635, comma 2, c.m., esplicita una norma importante: la necessità che l'accertamento di alcuni requisiti generali avvenga d'ufficio, cioè mediante attività diretta dell'amministrazione che bandisce il concorso per il reclutamento volontario. La norma specifica che i requisiti da accertare obbligatoriamente d'ufficio sono i seguenti:

- l'idoneità psicofisica e attitudinale al servizio militare incondizionato;
- il rientrare nei parametri fisici correlati alla composizione corporea, alla forza muscolare e alla massa metabolicamente attiva; tale requisito non è nuovamente accertato nei confronti del personale militare in servizio in possesso dell'idoneità incondizionata al servizio militare che partecipa a concorsi delle Forze armate;
- la condotta incensurabile;
- l'assenza di comportamenti nei confronti delle istituzioni democratiche che non diano sicuro affidamento di scrupolosa fedeltà alla Costituzione repubblicana e alle ragioni di sicurezza dello Stato;

(129) *Ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, n. 5759 del 2006, cit.

(130) Cons. St., sez. I, 22 maggio 2002, n. 17/2002, in *CONS. ST.*, 2002, I, 2053; sez. IV, [ord.], 15 maggio 2001, n. 2807, in *Sospensive*, 2001, 133; sez. I, 9 dicembre 1999, n. 487, fattispecie in tema di reclutamento di allievi agenti di P.S.

(131) Cons. St., sez. I, 22 maggio 2002 n. 17/2002, *cit.*, fattispecie relativa alla ricerca di cannabinoidi all'esito di *screening* di laboratorio confermata da metodica di Gasmassa nei confronti di aspirante al reclutamento nella Polizia di Stato, il Consiglio ha precisato che la normativa di settore non contemplava un nuovo ed ulteriore giudizio o un riesame della patologia riscontrata.

(132) Cons. St., sez. IV, [ord.], 6 aprile 2004 n. 1582, in *CONS. STATO*, 2004, I, 926, fattispecie relativa al reclutamento nel Corpo della Guardia di finanza.

- l'esito negativo agli accertamenti diagnostici per l'abuso di alcool, per l'uso, anche saltuario o occasionale, di sostanze stupefacenti, nonché per l'utilizzo di sostanze psicotrope a scopo non terapeutico.

Per questi requisiti il candidato non può opporre alcuna documentazione, certificazione o prova di parte per dimostrare il possesso del relativo requisito.

XV. L'art. 635, comma 3, c.m., stabilisce che nei bandi possono essere inserite disposizioni ulteriori rispetto a quelle stabilite da leggi o regolamenti, per tutelare gli speciali interessi pubblici curati dall'amministrazione di settore.

Sovente l'amministrazione militare utilizza tale possibilità, inserendo clausole che integrano la disciplina legale⁽¹³³⁾.

Tale scelta, oltre ad essere rispondente ai principi generali che governano la materia, era espressamente prevista in materia sanitaria dall'art. 2, co. 1, del d.m. 4 aprile 2000, n. 114 - regolamento recante norme in materia di accertamento dell'idoneità al servizio militare (ora abrogato e sostituito dall'art. 579, co. 2, r.m.) - nonché dall'art. 3, co. 4, d.m. 16 settembre 2003 - elenco delle imperfezioni ed infermità che sono causa di non idoneità ai servizi di navigazione aerea e criteri da adottare per l'accertamento e la valutazione ai fini dell'idoneità (ora abrogato e sostituito dall'art. 584, co. 4, r.m.)⁽¹³⁴⁾.

La norma ha recepito espressamente la prassi amministrativa invalsa e la giurisprudenza costante; a titolo esemplificativo, data l'importanza del requisito, è stato menzionato quello della conoscenza della lingua tedesca per i reclutamenti nell'Arma dei carabinieri come sancito dall'art. 33, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574.

Per quanto concerne l'art. 33, d.P.R. n. 574 cit. deve evidenziarsi che in base a tale norma:

- i candidati al reclutamento possono sostenere le prove di esame sia nella lingua italiana che in quella tedesca (art. 33, co. 2, cit. che richiama l'art. 20, d.P.R. 752 del 1976);
- in deroga all'art. 2199, co. 1 e 5, c.m., è inapplicabile la riserva di posti prevista in favore dei volontari in ferma o in rafferma ed il conseguente obbligo di aver completato tale ferma.

Per completezza si segnala che il Consiglio di Stato, in relazione all'art. 33,

(133) Cons. St., sez. IV, 30 novembre 2010 n. 8362, in www.giustizia-amministrativa.it, fattispecie relativa all'esclusione da reclutamento di volontari in s.p.e. nell'E.I., fondato sul mancato superamento di una prova di efficienza fisica consistente nell'effettuazione di 27 flessioni addominali nel tempo massimo di due minuti; sez. IV, 31 dicembre 2007 n. 6821, *ibidem*, relativa a reclutamento di carabiniere effettivo escluso perché, pur giudicato idoneo al servizio militare, gli era stato attribuito il coefficiente 3 in presenza della *lex specialis* che richiedeva il possesso dei coefficienti 1 o 2; sez. IV, 6 novembre 2007, n. 5742, *ibidem*, sempre relativa all'attribuzione del coefficiente 3 ad un candidato per il reclutamento di volontari in s.p.e. dell'Esercito; sez. IV, n. 2567 del 2006, cit.

(134) In maniera corrispondente dispone per la Guardia di finanza l'art. 2, co. 2, d.m. 17 maggio 2000, n. 155 - regolamento recante norme per l'accertamento dell'idoneità al servizio nella Guardia di finanza ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 20 ottobre 1999, n. 380 -.

d.P.R. n. 574 cit., ha ritenuto che:

- la norma non imponga alle Forze di polizia di prevedere in ogni concorso una quota di riserva per i candidati bilingui, bensì di garantire, sul fabbisogno complessivo di personale in servizio, una aliquota individuata discrezionalmente in relazione all'espletamento dei compiti di istituto;
- l'individuazione della misura dell'aliquota sul fabbisogno è rimessa a valutazioni delle singole amministrazioni di polizia insindacabili da parte del g.a.⁽¹³⁵⁾.

Anche per la giurisprudenza rimane ferma la possibilità che l'amministrazione militare inserisca legittimamente nel bando requisiti di capacità psicofisica ulteriori o accertati attraverso l'uso di particolari strumenti tecnici⁽¹³⁶⁾.

Proprio in considerazione dell'ampia discrezionalità di cui godono le amministrazioni militari in occasione della individuazione dei requisiti specifici che devono possedere gli aspiranti al reclutamento (relativamente alle caratteristiche ed alla delicatezza dei compiti di istituto, alla massima funzionalità dello strumento militare, alla tutela dell'immagine delle FF.AA.), e della spiccata autonomia delle singole procedure selettive:

- è stato ritenuto legittimo il bando che preveda l'esclusione automatica dei candidati condannati per delitto non colposo anche se minorenni al momento del fatto, ovvero in presenza di una sentenza c.d. di patteggiamento e nonostante l'estinzione del reato per decorso del quinquennio ex art. 445 c.p.p.⁽¹³⁷⁾;
- del pari legittima è reputata la clausola di esclusione, in presenza di sentenza resa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., risultando indifferente che il reato si sia estinto per il decorso del termine di cui all'art. 445, co. 2, c.p.p. e fatta salva solo l'intervenuta pronuncia formale di riabilitazione ex artt. 168 c.p. e 683 c.p.p., nei termini di scadenza previsti per la presentazione della domanda, unica capace di elidere tutti gli effetti penali⁽¹³⁸⁾;

(135) Cons. St., sez. IV, 10 ottobre 2007, n. 5313, in www.giustizia-amministrativa.it.

(136) Cons. St., sez. I, 12 luglio 2006, n. 1129/2006, in *Giurisdiz. amm.*, 2006, I, 1656, che ha ritenuto legittima la clausola di esclusione dal concorso per volontari in ferma breve incentrata sul mancato superamento della prova di salto in alto inteso quale indice di idoneità fisica; sez. IV, 13 marzo 2001, n. 1632/ord., inedita, fattispecie in tema di esclusione dall'arruolamento in s.p.e. nell'Esercito, in un concorso riservato agli ufficiali di complemento rafforzati, l'aspirante era stato scartato perché privo del senso cromatico normale richiesto espressamente dal bando, in aggiunta al livello minimo considerato dal d.m. n. 114 del 2000 cit., accertato con l'uso delle tavole pseudocromatiche di Ischihara.

(137) Cons. St., sez. IV, 9 ottobre 2010, n. 7382, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 1149, relativa a reclutamento di volontari in ferma breve; sez. IV, 22 dicembre 2007, n. 6599, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2007, 3410; sez. VI, 11 maggio 2006, n. 2623, *GIURISDIZ. AMM.*, 2006, I, 712, relativa a reclutamento nella P.S.; sez. III, 3 febbraio 2004, n. 86/2004, in *CONS. STATO*, 2005, I, 167, fattispecie relativa a reclutamento di volontari in ferma breve in cui il reato era stato commesso da un minorenne.

(138) Cons. St., sez. V, n. 2311 del 2011, cit.; sez. IV, n. 2567 del 2006, cit., che ha precisato come gli effetti penali della condanna - comportando delle limitazioni alla possibilità di godere di determinati benefici ovvero degli aggravati della situazione soggettiva del condannato - consistono nelle conseguenze negative che derivano *de iure* dalla condanna stessa, diverse dalle pene principali, accessorie e dalle misure di sicurezza, rappresentando tecnicamente una

- è stata considerata giusta causa di esclusione dal reclutamento la irrogazione di una pena “patteggiata” ai sensi degli artt. 445 e 653 c.p.p. come novellati dagli artt. 1 e 2, l. n. 97 del 2001, giacché tale legge ha conferito efficacia di giudicato nel procedimento disciplinare (ed a fortiori ciò vale in sede di accertamento del profilo morale), alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti⁽¹³⁹⁾; alle medesime conclusioni era giunta la giurisprudenza, anche prima della l. n. 97 del 2001, avuto riguardo a bandi di reclutamento riferiti genericamente a sentenze di condanna⁽¹⁴⁰⁾;
- è stata ritenuta legittima la previsione di una clausola di esclusione del bando per il reclutamento di ufficiali inferma prefissata che impedisca agli ufficiali ausiliari in servizio di parteciparvi⁽¹⁴¹⁾.



conseguenza della condanna ad una pena. Contra, nel senso della irrilevanza della riabilitazione, in considerazione della specialità dell'ordinamento militare e della mancanza di una apposita norma primaria che consenta di elidere il fatto storico rappresentato dalla condanna in se, cfr. Cons. St., sez. IV, n. 7382 del 2010, cit.; sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3503, in *Foro amm.* - *Cons. Stato*, 2009, 1437. Si rammenta che Corte cost. 23 novembre 1993, n. 408, in *FORO IT.*, 1994, I, 384, ha dichiarato incostituzionale, per violazione degli art. 3 e 27 Cost., l'art. 12 d.p.r. 24 aprile 1982, n. 340 - ordinamento del personale e organizzazione degli uffici dell'amministrazione civile del ministero dell'interno - nella parte in cui non prevede il potere di valutazione, ai fini dell'ammissione al concorso per il personale dell'amministrazione civile del ministero dell'interio, della riabilitazione conseguita dal candidato per pregresse condanne penali, destituzioni o dispense dal servizio prestato presso altre amministrazioni; la Corte ha fatto applicazione dei principi statuiti con la fondamentale sentenza 14 ottobre 1988, n. 971, id., 1989, I, 22, con note di Romano e Virga, sulla tendenza dell'ordinamento alla «esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto», precisando che tale orientamento ha valenza generale nel pubblico impiego, indipendentemente dalla peculiarità delle funzioni, ma deve intendersi ristretto al campo del lavoro dipendente, anche se con valenza generale per il pubblico impiego e non interferente con l'istituto della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici (cfr. anche Corte cost., 1 luglio 1993, n. 297 e 27 aprile 1993, id., 1994, I, 384).

- (139) Cons. St., sez. V, n. 2311 del 2011, cit.; sez. I, 3 dicembre 2003, n. 3370, in *FORO IT.*, Rep. 2004, voce *Protezione civile*, n. 6, in tema di arruolamento nel corpo dei VV.FF.; sez. III, 18 novembre 2003 n. 3435/2003, in *CONS. STATO*, 2004, I, 1441, fattispecie in tema di arruolamento nella categoria dei volontari in s.p.e. Alle medesime conclusioni perviene, nel settore del lavoro pubblico privatizzato, Cass., sez. lav., 5 maggio 2005, n. 9358, in *FORO IT.*, 2006, I, 191.

In senso contrario un minoritario indirizzo ha affermato l'illegittimità dell'esclusione, disposta in sede di esercizio del potere di decadenza dall'arruolamento, ove fondata sul mero “patteggiamento”, senza tener conto degli effetti della sospensione condizionale della pena, cfr. Cons. St., sez. IV, 6 giugno 2008, n. 2678, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2008, I, 732.

- (140) Cons. St., sez. IV, 9 ottobre 2010, n. 7382, cit.; sez. IV, 22 dicembre 2007, n. 6599, cit.; sez. III, 3 febbraio 2004, n. 86/2004; tutte le pronunce recepiscono la tesi secondo cui il negozio processuale cada sull'entità della pena rimanendo ferma, sotto il profilo storico, l'iscrizione del fatto illecito al condannato.
- (141) Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2007, n. 3668, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2007, I, 1024.

TRIBUNA DI STORIA MILITARE



**Dottore
Saverio GAETA**

Giornalista, vaticanista e saggista,
già caporedattore di *Famiglia Cristiana*

Da 70 anni la “Virgo Fidelis” è la Patrona della Fedelissima

Abstract

Da settant'anni la Madonna, sotto l'invocazione di “Virgo Fidelis”, è la Patrona dell'Arma dei Carabinieri. Un titolo che si collega al motto araldico dell'Arma «Nei secoli fedele», richiamando la promessa dell'Apocalisse: «Sii fedele fino alla morte e ti darò la corona della vita». La festa si celebra il 21 novembre per commemorare l'eroismo dei Carabinieri che si immolarono, nel medesimo giorno del 1941, durante la battaglia di Culqualber in Abissinia.

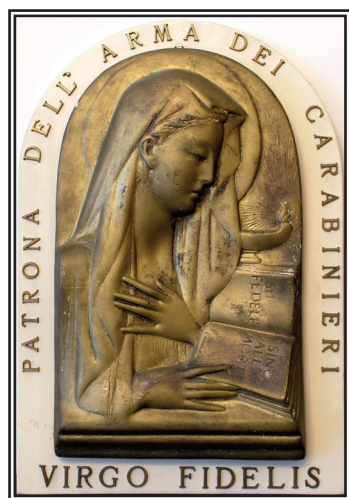
For seventy years Our Lady, under the invocation of “Virgo Fidelis”, has been the Carabinieri Corps’ patron saint. A title deeply connected with the Corps’ heraldic motto: “Faithful through the Centuries”, recalling the promise made in the Book of Revelation: “Be thou faithful unto death, and I will give thee the crown of life”. The feast is celebrated on the 21st of November to commemorate the heroism of those Carabinieri who gave their lives, on that same day of 1941, during the Culqualber battle in Abyssinia.

SOMMARIO: 1. *Presentazione* dell'Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia S.E. Monsignor Santo Marciànò. - 2. La “Virgo Fidelis” scelta come Patrona dell'Arma dei Carabinieri. - 3. Il significato spirituale dell'invocazione “Virgo Fidelis”. - 4. La proclamazione mediante il Breve di Pio XII. - 5. La battaglia di Culqualber e il discorso del colonnello dalla Chiesa. - 6. Le molteplici iniziative collegate al patronato. - 7. La “Virgo Fidelis” agli occhi di chi veste la divisa. *Conclusioni* del Colonnello Michele Lippiello.

1. Presentazione

11 novembre 1949: Papa Pio XII proclama la “Virgo Fidelis” Patrona dei Carabinieri.

Oggi un anniversario: settanta anni!



Sono anni che ricordano una storia, documentata con cura nel bell'articolo di Saverio Gaeta, e al tempo già viva, come spesso accade, nella devozione e nell'affidamento di molti uomini dell'Arma: il "riconoscimento" di un Patrono nasce anche da questa realtà, alla quale il cuore di alcuni fedeli arriva con misteriosa rapidità. E la storia era inscritta anche in quello che, dopo il primo centenario dalla Fondazione, si definì come "motto" dei Carabinieri: «Nei secoli fedele!».

Sono anni che fanno memoria di una fedeltà diventata sempre più caratteristica dell'Arma e nei quali tante iniziative hanno permesso e permettono il perpetrarsi di questa memoria dentro il ricordo e la celebrazione di Maria, già invocata "Virgo Fidelis" nelle Litanie Lauretane: dall'Icona originale della "Virgo Fidelis", custodita nell'atrio della sede della Legione Allievi Carabinieri di Roma, alla preghiera del Carabiniere e all'Inno a Lei ispirato.

«Sii fedele fino alla morte e ti darò la corona della vita» (Ap 2,10). Nel versetto biblico, la storia diventa speranza e la memoria eternità.

Dona speranza, in questo nostro tempo avvelenato dal materialismo edonista, pensare che la fedeltà possa abbracciare tutta la storia di una persona, tutta la storia di un carabiniere, fino alla morte, intesa in senso temporale o in senso sacrificale: fino a dare la vita, come avviene da sempre e ancora oggi per tanti uomini e donne dell'Arma, la cui dedizione incondizionata è espressione di fedeltà profonda. Non è un caso che la Festa della "Virgo Fidelis" sia celebrata il 21 novembre, giorno della Presentazione al Tempio di Maria ma anche ricordo dell'eroismo dei carabinieri immolatisi nella battaglia di Culqualber in Africa, il 21 novembre 1941; un gesto di grande fedeltà, come si evince da stralci significativi e commoventi, riportati nel nostro articolo, del vibrante discorso pronunciato il 21 novembre 1972 dall'allora Colonnello Carlo Alberto dalla Chiesa, il quale attribuisce a quel sacrificio il valore «di un "credo" verso quel prossimo, verso quella collettività, verso quel civico sentire, da cui l'Arma intera trae, da sempre, la sua ragione di vita».

Fedeltà all'uomo, dunque; espressa nel rispetto, nella prossimità, nella fratellanza e nell'amore che ha matrice di eternità. Sì, rimane, la fedeltà dell'amore, anche e soprattutto quando essa sia risposta all'odio, alla violenza, alla morte. Rimane come germe di vita che non finisce, non solo perché incisa nella memoria di chi ricorda ma perché "dona" la vita; e, con misteriosa fecondità, la vita

donata viene in certo modo "restituita" anche a chi la doni: «Sii fedele fino alla morte e ti darò la corona della vita»!

La "Virgo Fidelis" è lì, per aiutare ogni Carabiniere a penetrare il mistero profondo di questa fedeltà, a essere autenticamente e totalmente «Nei secoli fedele». Perché la fedeltà verso l'uomo - Saverio Gaeta lo spiega con sapienza - attinge alla fedeltà verso Dio. Ed è fedele a Dio chi, come Maria, ascolta e crede alla Sua Parola; chi è costante e fermo negli impegni presi, nel "sì" alla parola data, immagine del "Fiat" grazie al quale la Vergine cambiò la storia umana. È fedele chi non prende su



di sé quei meriti che, in realtà, sono di Dio, latore di ogni dono, come Maria riconosce e canta nel Magnificat; e chi custodisce nel cuore, meditando come la Vergine, le parole e gli eventi attraverso i quali Dio si manifesta, perché ispirino scelte giuste e sagge.

Abbiamo bisogno di Maria, «serva del Signore», per impregnare di fedeltà autentica il "servizio" quotidiano del Carabiniere. Una fedeltà che non si scoraggia davanti alle tante tempeste e sconfitte, che non si arrende e, come Lei, rimane vicino agli uomini fin sotto la croce, soprattutto sotto le tante croci che i Carabinieri si trovano ad accompagnare e a portare, con gli altri e per gli altri.

Abbiamo bisogno di essere accompagnati dalla Sua Fedeltà di Madre, che non abbandona i Suoi figli, specie quando la prova diventa più dura e la solitudine più sconcertante.

Abbiamo bisogno di essere ispirati dalla Sua Fedeltà di Vergine: è la "Virgo Fidelis" a insegnarci la purezza della fedeltà di chi sa essere totalmente trasparente di Dio, affidandosi sinceramente e coraggiosamente a Lui; di chi sa scoprire la fedeltà stessa che Dio ha mostrato in tutta la storia della salvezza, rimanendo sempre legato con amore al Suo popolo. La fedeltà di chi sa riconoscere nella fedeltà di Dio l'unica fedeltà dalla quale, in ultimo, attingiamo quella fedeltà di cui siamo capaci e senza la quale tutti, anche i Carabinieri, non saremmo capaci.

Abbiamo bisogno di Maria! E i Carabinieri, da settanta anni, continuano a crederlo e testimoniare!



✠ Santo Marciànò
Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia

2. La “Virgo Fidelis” scelta come Patrona dell’Arma dei Carabinieri

Esattamente settant’anni fa, l’11 novembre 1949, la Madonna venne proclamata da Papa Pio XII Patrona dei Carabinieri, sotto il titolo di “Santa Maria Virgo Fidelis”, e il successivo 21 novembre se ne celebrò la prima festa solenne.

Fu il compimento di un percorso che era stato avviato nel periodo successivo alla Seconda guerra mondiale dall’arcivescovo Carlo Alberto Ferrero di Cavallerleone, ordinario militare italiano fra il 28 ottobre 1944 e il 4 novembre 1953, e che già il 21 dicembre del 1948 aveva visto la consacrazione dell’Arma alla “Virgo Fidelis” durante una cerimonia presso la Legione Allievi Carabinieri di Roma nella quale l’Ordinario Militare aveva benedetto l’icona della Madonna.

A sostenerlo in queste iniziative - oltre al cappellano militare capo, il gesuita Luigi Apolloni - ci fu il generale di corpo d’armata Fedele De Giorgis, comandante generale dell’Arma dal 16 maggio 1947 al 24 maggio 1950.

Fino a quel momento, l’unica Forza armata che aveva scelto come patronato un titolo mariano era l’Aeronautica, dal 24 marzo 1920 affidata alla “Beata Vergine di Loreto”, mentre in seguito si sono aggiunte la “Beata Vergine Maria Madre della Divina Provvidenza” per il Commissariato dell’Esercito (il 31 maggio 1986) e la “Beata Vergine Maria del Cammino” per i Bersaglieri (l’8 febbraio 1996).



*Arcivescovo
Carlo Alberto Ferrero di Cavallerleone*



*Generale di Corpo d’Armata Fedele De Giorgis
(Qui raffigurato con i gradi di Capitano)*

PIVS PP. XII

Ad perpetuam rei memoriam

Leteres Europae Exercitus, Christiana exardecante fide eademque afflante, omnes virtutes, militum animo ad humanioris vitae cultum fortiter suauiter-
que sformantes, inuicem coluisse, nemo est qui ignoret. Quis inter, tamquam fundamentum ac principium, iugiter eniuuul fultisque consistat illa Fidelitatis virtus, per quam-
Principi patriaeque institutis arte se seruentis, miles ipsi suum proprium totumque communem postponente liberatiter, scienterque militet. Nec perditam, aut obliuiscitam hinc
vel nostris temporibus existimamus hanc Fidelitatis rationem; eademque, laboribus annis grauissimisque cum hostibus tam acerbis eventibus eiusque saecularibus
Institutijs, integre ac firme in Patriae bonum et securitatem militum manet Fidelitas. In quodammodo autem huius virtutis firmo praesertim exemplum Italici et publica-
tute Militis, sub **Carabinieri** nuncupato, quippe qui, inde ab anno MDCCXVI in Pedemontana regione ad tuendam Civitatem contra novorum eversionis sa-
pienter instituta, illud quilibetum elatum, quod **Fidèle nel secolo** (in qua sonat Italia, accensum observantem fidelitatem servauerit. Quo vero inter tam varias rerum-
hominumque historias vicissitudines, memorati Militis constitutiones in maiore permanerent eorumque praecipua Fidelitatis virtus. **Altissimo Deo** magis magisque in hoc
Fidèles in prout in laureatis stans invocatur, impensam exortantur vocatam. Qua profecto, haud sine spiritali emolumento in ipsorum Militum contuberniis, per tabulas
cum sculpas tum pictas ducunt, Venerabilis Frater **Carolus Albertus Ferrero di Cavalericone**, Archiepiscopus tituli Tropezuntinus, Ordinarius Milita-
ris pro **Italia**, quem supra laudavimus, Romae, superior anno, festo die Presentationis Batae Dei Genitricis Virginis Mariae in Templo, ipsam Virginem Mariam, cui no-
men **Virgo Fidelis**, tanquam eorum caelestem Patronam sollempniter proposuit ac declaravit. Immo autem eodem anno, supremi eiusdem Militiae Ducoris una cum Curia
nibus octoque Ducibus, Opinum nec non omnium Militum entis obsecrantes vobis, Praesuli ipse impensas, Nobis adprompsit praes ut in Italici Militis **Carabinijs**
Virgo Fidelis, Maritali hanc tutelam seu Patronatum benigne confirmare ritibus declarare dignaremur. Item insuper Antistes praesbiteri Nos addit ut, tum summum
Mariae virginis Deo devotionis, tum quoque eorumdem Militum Cohortis, quae, novissima per Africae etiam Orientalis plagas bello saecientis supremo nitae sacrificio in loco
Qulqubert, eundem die, ita occubuit, ad memoriam per sanctaeque recolendam, eo ipso die XI mensis Novembris hoc festum quotannis secret celebrari. Quibus omnibus
matre perpensis, ne tanta Ducorum Militumque pietas congruenti careat praesidio, immo ad ipsam totendam magisque in dies erga Deum, Episcopus **Materem** augeat
dam, ita ut unusquisque eorum, prout eadem Virgo Maria in suis tabulis indicare videtur. **Deo Patriaeque ut Fidelis usque ad mortem**, huiusmodi vota
praesque excipiendo libentissime censemur. Quod igitur honorabilis Frater **Nostro Clemente** Sanctae Romanae Ecclesiae Cardinali **Micara**, Episcopo Veltorno, Sa-
ene Rituum Congregationis Praesbiteri, certa sententia ac maturam deliberatione **Nostri** deque Apostolicae **Nostre** potestatis plenitudine, praesentium Litterarum, vi perpetuum
que in modum **Praecipuam Virginem Mariam**, cui **Virgo Fidelis** titulus adicitur, **totius Militaris Italici Coetus**, quem
Anima dei Carabinieri à Italia vocant,

praecipuam apud Deum Caelestem Patronam

confirmamus, constituimus ac declaramus, omnibus et singulis honoribus et privilegijs liturgicis, adiectis quae praecipuis Coetuum Laborem nite
compentant, addito in super facultate eiusdem festum in memoratorum Militum contuberniis quotannis, die XI mensis Novembris celebrandi. Contrarij quibuslibet
minime obstantibus. Haec edicimus, statuis, decernentes praesentes Litteras firmas, validas atque efficaces, iugiter existere ac permanere, suosque plenas atque integras
effectus sortiri et obtinere; illique ad quos pertinent, seu pertinere poterunt, nunc et in posterum, plenissime suffragari; sique rite iudicandum esse ac obsequendum, ir-
ritumque ex nunc et inane fieri si quicquam, secus, super his, a quovis, auctoritate qualibet, scienter sine ignorantem attentum contigerit. Datum ex Aere Garibaldijs,
sub anulo Discretoris, die XI mensis Novembris, anno MCMXXXIX, Pontificatus **Nostri**

De speciali mandato Sanctissimi
Pro Domino Cardinali a publicis Ecclesiae negotijs
Gildo Bugnolo
Officium Regens
Pontificis Diplomatales representans.



Breve Apostolico di Papa Pio XII promulgato l'11 novembre 1949: "Dato a Castel Gandolfo, sotto l'Anello del Pescatore, il giorno 11 del mese di Novembre, nell'anno 1949, undicesimo del Nostro Pontificato". L'originale è custodito nel Museo Storico dell'Arma dei Carabinieri in Roma.



Celebrazione della “Virgo Fidelis” e Anniversario della battaglia di Culqualber
(Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1959)

Gli altri Corpi hanno invece per Patrono un arcangelo o un santo (per esempio: santa Barbara per Artiglieria, Genio, Marina e Vigili del Fuoco, san Gabriele per le Trasmissioni, san Martino per la Fanteria, san Matteo per la Guardia di Finanza, san Maurizio per gli Alpini, san Michele per Paracadutisti e Poliziotti...).

La scelta del titolo mariano “Virgo Fidelis” era ovviamente connessa all’iscrizione «Nei secoli fedele», ideata nel 1914 dal capitano Cenisio Fusi per la medaglia commemorativa del primo centenario dall’istituzione del Corpo dei Reali Carabinieri, disposta da Vittorio Emanuele I di Savoia con le Regie Patenti del 13 luglio 1814, con compiti sia civili (ordine pubblico e polizia giudiziaria) sia militari (difesa della Patria e polizia militare).

Il 10 novembre 1933, re Vittorio Emanuele III lo confermò come motto araldico, in applicazione della legge 24 marzo 1932, n. 293 che definiva i motti araldici per l’Esercito, del quale all’epoca i Carabinieri erano la prima Arma. Di conseguenza, la frase è riportata anche nello stemma istituzionale, su una lista svolazzante di colore azzurro posta sotto lo scudo. Parole che opportunamente richiamano la promessa divina: «Sii fedele fino alla morte e ti darò la corona della vita» (Apocalisse 2,10).



Celebrazione della “Virgo Fidelis” e Anniversario della battaglia di Culqualber
(Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1959)

Storicamente, il nuovo motto araldico sostituì il celebre «Usi obbedir tacendo e tacendo morir», un verso tratto dal poema *La Rassegna* di Novara, composto dal politico e letterato Costantino Nigra nel 1861 e pubblicato nel 1875. Per celebrare l'eroismo dell'Armata sarda nella battaglia del 1849 che pose termine alla Prima guerra d'indipendenza, il poeta aveva immaginato che Carlo Alberto, risorto idealmente dalla tomba, passasse in rassegna l'esercito, dove per primi compaiono i Carabinieri: «Del re custodi e della legge, schiavi / sol del dover, usi obbedir tacendo / e tacendo morir, terror de' rei, / modesti ignoti eroi, vittime oscure / e grandi, anime salde in salde membra, / mostran nei volti austeri, nei securi / occhi, nei larghi lacerati petti, / fiera, indomata la virtù latina. / Risonate, tamburi; salutate, / aste e vessilli. Onore, onore ai prodi / Carabinieri!».

Come spiega l'Enciclopedia cattolica, «il concetto giuridico di patronato è tipicamente romano, indicando il capo di famiglia rispetto ai clientes e ai liberti. La Chiesa, ereditandone l'idea dalla cultura romana, ne spiritualizzò il significato, applicandolo ai santi». Per traslato, si può riferire a questo caso quanto affermato in un documento dell'antico ordine dei Servi di Maria: «Molti Istituti ritengono la Vergine, invocata con una straordinaria varietà di titoli, loro Patrona.



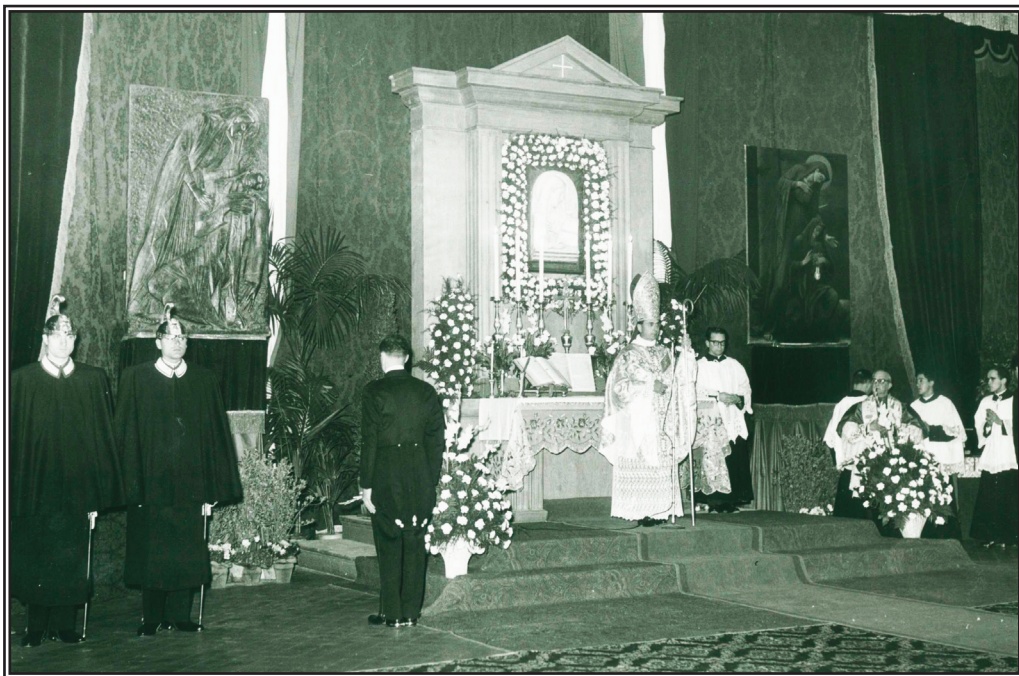
Celebrazione della “*Virgo Fidelis*” e Anniversario della battaglia di Culqualber
(*Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1959*)

Come tale, in un giorno stabilito ne celebrano la memoria con particolare solennità. Per tutti i membri dell’Istituto quel giorno costituisce un’occasione propizia e attesa per riconsiderare le proprie origini, riaffermare l’identità e il carisma, rinsaldare la fraternità, ringraziare Dio per i benefici elargiti all’Istituto, rivolgere lo sguardo alle prospettive future. In una parola: il giorno della Patrona è festa della Vergine, ma è anche “la festa dell’Istituto”».

3. Il significato spirituale dell’invocazione “*Virgo Fidelis*”

Il gesuita Angelo De Santi, che agli inizi del Novecento fu incaricato da Papa Pio X di riformare la musica sacra in Italia, pubblicò nel 1897 un tuttora valido studio storico-critico sulle *Litanie Lauretane*. Si tratta di quelle invocazioni a Maria che normalmente si recitano alla fine del Rosario e che sono così definite in quanto collegate al santuario della Santa Casa di Loreto, dove si intonavano già nella prima metà del XVI secolo.

Padre De Santi risalì alle origini di questi testi, più volte musicati anche da autorevoli compositori, e riscontrò l’esistenza di quattro scritti che riportavano le invocazioni litaniche cantate in quell’epoca: il primo è tratto da un messale antico,



Celebrazione della "Virgo Fidelis" e Anniversario della battaglia di Culqualber
(Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1959)

scritto in caratteri gotici e appartenente al sacerdote Giovanni Battista Cosimi di Mogliano, che potrebbe anche risalire agli ultimi decenni del Quattrocento; il secondo ha il titolo *Incipiunt Litanie de Beata Virgine* e si trova all'interno di un *Officium Beatae Virginis* stampato a Venezia nel 1513; il terzo è nell'*Officium Beatae Virginis* stampato a Carpi nel 1503; il quarto ha il titolo *Incipiunt Litaniae intemeratae Virginis Mariae quae dicendae sunt tempore tribulationis* ed è inserito in un libretto edito a Venezia nel 1561 con il titolo *Compendium orationum*.

L'aspetto rilevante per i nostri interessi è che nei quattro volumi vengono proposte ben un centinaio di invocazioni litaniche, ma soltanto ventuno di esse sono presenti in tutti e quattro gli scritti (mentre la prima pubblicazione a stampa "definitiva" delle *Litanie Lauretane* avverrà soltanto nel 1576). Fra loro, c'è anche "Virgo Fidelis", a documentazione dell'antichità di questo titolo mariano e della coraltà con cui veniva elevato al Cielo per chiedere l'amorevole intercessione della Madonna. Di fatto, come documenta lo studio del gesuita «le litanie mariane cominciarono ad apparire prima del secolo XII, come imitazione delle litanie dei santi, e fin da principio le si considerò una preghiera da recitare nelle tribolazioni: a poco a poco, dall'uso puramente privato passò all'uso pubblico, durante le pubbliche calamità».



Celebrazione della “Virgo Fidelis”
(Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1961)

Il teologo salesiano Otto Wahl ha spiegato, in un apposito saggio del 1988, che l’invocazione “Virgo Fidelis” esprime la consapevolezza del popolo cristiano che «nella figura di Maria, la fedeltà di Dio al popolo dell’Antica e della Nuova Alleanza ha raggiunto il suo apice, poiché ella ha dato alla luce Cristo, il Salvatore del mondo, nel quale sono state adempiute tutte le promesse di Dio». Poi, approfondendo in particolare il titolo “verGINE”, ha mostrato come vi risuonino importanti affermazioni teologiche ed esperienze della storia della salvezza narrata dalla Bibbia: «Nell’Antico Testamento, “verGINE” è il titolo onorifico preferito per la città di Sion/Gerusalemme e la “verGINE, figlia di Sion” è il popolo d’Israele. Il titolo di “verGINE” è stato trasfe-

rito dal popolo eletto dell’Antico Testamento alla Chiesa di Cristo, e Maria è il compimento del vero ideale della vergine a beneficio di tutta l’umanità. Il titolo “verGINE” è presente in molte invocazioni delle Litanie Lauretane, in relazione a due importanti passi del Nuovo Testamento: “Ecco, la vergine concepirà” (Matteo 1,23) e «L’angelo Gabriele fu mandato da Dio [...] a una vergine» (Luca 1,26-27). Da ciò, la Chiesa in Oriente e in Occidente deduce sin dall’inizio la dottrina della perenne verginità di Maria. Essere intatti e astenersi simboleggia la profonda relazione con il divino. In Maria si aggiunge il segreto assolutamente unico e molto personale della sua maternità verginale». Il servita Maria Gabriele Maria Roschini, fondatore della Pontificia facoltà teologica “Marianum” e tra i massimi studiosi di Mariologia, nel libro *Le lodi della Vergine* propose nel 1954 un efficace commento spirituale alle Litanie Lauretane. Uno dei titoli su cui si soffermò più accuratamente fu proprio quello della Vergine “fedele”, sottolineando innanzitutto che «al di sopra di tanti e tanti servi infedeli, si erge colei che, nel momento più sublime della sua vita, si dichiarò l’umile “serva del Signore”».

E tale si mantenne sempre, fino al suo ingresso nel Cielo, esempio insuperabile di fedeltà verso Dio, e, conseguentemente, anche verso gli uomini. Per questo la Chiesa l'invoca di continuo "Vergine fedele" per antonomasia». Quindi padre Roschini illustrò ambedue gli aspetti della fedeltà di Maria: quello nei riguardi di Dio e quello verso gli uomini.

Partendo dalla consapevolezza che «il primo e più fondamentale atto di fedeltà da parte di qualsiasi creatura è, e deve essere, verso il Creatore», in quanto «alla fedeltà del Creatore nel conservarci l'essere che egli, con un atto di munificenza, ci ha elargito, deve corrispondere la fedeltà della creatura nell'operare in piena conformità agli augusti voleri divini», il servita attestava che «così fece, dal primo fino all'ultimo istante della sua vita, colei che noi acclamiamo "Vergine fedele"».

Quattro le categorie e le caratteristiche che padre Roschini elencò per indicare chi realmente è fedele a Dio. Innanzitutto «chi crede alla sua Parola, sicuro com'è che egli non può errare né indurre in errore. E Maria santissima credette fermamente, con una fedeltà insuperabile, a tutte le verità rivelate da Dio ai padri del popolo eletto per mezzo dei profeti e, in modo tutto particolare, a ciò che Dio le rivelò per mezzo dell'angelo Gabriele nel giorno dell'annunciazione.

Per questo santa Elisabetta esaltò la sua fedeltà nel credere a Dio esclamando: "Beata colei che ha creduto!" (Luca 1,45). E mentre durante la passione Giuda lo tradiva e gli altri apostoli, con a capo il loro principe, san Pietro, si mostravano molto deboli e vacillanti nella fede in Cristo, la Vergine sola rimase ferma, incrollabile nella sua fede».

Quindi «chi mantiene i propri impegni con lui, dimostrandosi così uomo di parola. Così fece la Vergine santissima nel giorno dell'annunciazione.



Celebrazione della "Virgo Fidelis"
(Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1975)



Celebrazione della “Virgo Fidelis”
(*Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1981*)

Con il suo “fiat” di umile serva, ella si impegnava a essere la nuova Eva - contrapposto dell’antica - a fianco del nuovo Adamo, Cristo, nell’opera della dolorosissima redenzione del genere umano. E nonostante le persecuzioni, le trepidazioni, gli affanni materni; nonostante la spada del dolore che - come le aveva predetto il santo vecchio Simeone - avrebbe attraversato l’anima sua, ella tenne fede, intrepidamente, agli impegni assunti con Dio, senza vacillare un istante sotto il peso enorme, schiacciante dei medesimi, esempio impareggiabile di fedeltà verso Dio».

In terzo luogo «chi non si arroga mai ciò che appartiene a lui, essendo egli giustamente gelosissimo della sua gloria, e non intendendo cederla, in qualsiasi modo, a chicchessia.

E Maria, esaltata da santa Elisabetta per i celesti carismi di cui rifulgeva e per la sua stessa fedeltà nel credere alle cose che le erano state dette per mezzo dell’angelo dal Signore, senza ritenere nulla per sé, riferisce tutto a Dio esclamando: “L’anima mia magnifica il Signore [...] grandi cose ha fatto per me l’Onnipotente e Santo è il suo nome” (Luca 1,46.49).

Infine «chi custodisce gelosamente i segreti di lui, secondo quel detto: “Chi va in giro parlando svela il segreto, ma l’uomo fidato tiene nascosto ciò che sa” (Proverbi 11,13).

Cosa difficile e ben rara in una donna, mantenere un segreto.

Catone asseriva che si era più volte pentito, nella sua vita, di aver affidato qualche segreto a qualche donna. Ma la Vergine santissima, la donna per antonomasia, custodi in modo impareggiabile, nel suo cuore, i grandi segreti a lei confidati da Dio per mezzo dell'angelo, come ci attesta, per ben due volte, il Vangelo: "Maria, da parte sua, custodiva tutte queste cose, meditandole nel suo cuore" (Luca 2,19); "Sua madre custodiva tutte queste cose nel suo cuore" (Luca 2,51).

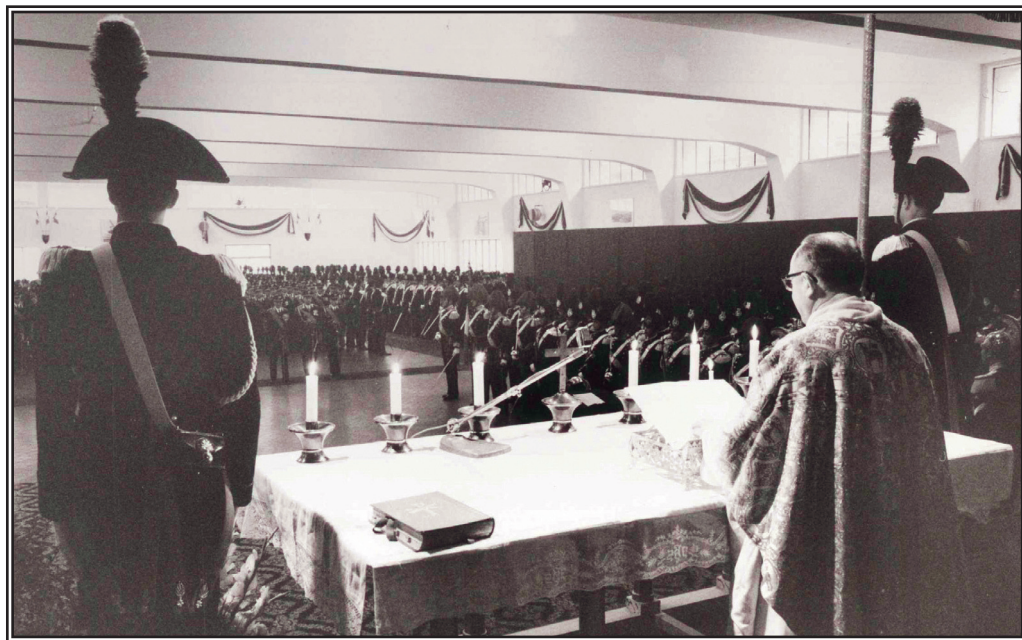
Fu così gelosa nel custodire i segreti di Dio, che non osò neppure rivelare a Giuseppe, angustiatissimo, la sua verginale maternità.

In continuità, padre Roschini dettagliò l'ulteriore aspetto, poiché «la fedeltà verso Dio trae con sé, necessariamente, la fedeltà verso l'uomo, creato a immagine e somiglianza di Dio».

Cosicché risulta fedele nei riguardi degli uomini, in primo luogo, «chi osserva costantemente i doveri verso i propri parenti. Così fece la Vergine con i suoi, a partire da santa Elisabetta. Così fece con san Giuseppe, serbandogli sempre quella affettuosa tenerezza e sollecitudine che una sposa fedele serba al proprio sposo. Così fece, particolarmente, con il suo divin Figlio, cercandolo con supremo affanno, senza interruzione, in quei tre lunghi, interminabili giorni nei quali rimase separato da lei».



Celebrazione della "Virgo Fidelis"
(Legione Allievi Carabinieri - Roma, 1986)



Cerimonia della “Virgo Fidelis”
(Chiesa di Santa Maria Maggiore - Roma, 1970)

In secondo luogo, lo è «chi osserva costantemente i propri doveri verso gli amici, particolarmente poi quando questi si trovano nell’indigenza o nel dolore. Così fece la Vergine santissima.

È più che sufficiente, per provarlo, l’episodio accaduto alle nozze di Cana. Vide quei suoi amici nell’indigenza, minacciati dalla confusione e dalla vergogna, e immediatamente, quantunque non pregata, venne loro incontro chiedendo al Figlio di provvedere, con un miracolo, alla deficienza del vino». Di qui l’auspicio conclusivo di Roschini: «Ciò che è raro è caro. Essendo così rara la fedeltà, sia verso Dio che verso gli uomini, quanto ci deve essere cara questa esemplarissima fedeltà della Vergine! Quanto deve essere da tutti lodata e soprattutto imitata! La sola fedeltà infatti ci rende degni di udire un giorno da Dio benedetto quelle parole supremamente deliziose: “Bene, servo buono e fedele [...] prendi parte alla gioia del tuo padrone” (Matteo 25,21)».

4. La proclamazione mediante il Breve di Pio XII

Il Breve apostolico di Pio XII, firmato a Castel Gandolfo nell’undicesimo anno di pontificato, è un articolato testo nel quale vengono messi in luce il profondo significato e le diverse correlazioni di questo affidamento dei Carabinieri



Il Beato Padre Pio, con alcuni carabinieri, in occasione della celebrazione della "Virgo Fidelis" del 1967

alla "Vergine fedele". Annotò come premessa Papa Pacelli: «Nessuno ignora che gli antichi eserciti d'Europa, ispirati da una ardente Fede cristiana, hanno intensamente coltivato tutte le virtù, atte a formare fortemente e cavallerescamente gli animi dei militari a un più alto e civile senso della vita.

Fra di esse, emerse sempre e costantemente rifulse, come fondamento e principio, quella virtù della Fedeltà, per la quale i militari stessi, votandosi strettamente al loro Capo e alle patrie Istituzioni, preferiscono, generosi e coscienti, di anteporre al proprio bene il bene comune. E non pensiamo che, pur nei nostri tempi, sia andato perduto o dimenticato questo costume della Fedeltà; ché proprio essa, cioè la Fedeltà dei militari, anche con il trascorrere degli anni e dopo gravissimi eventi, sia bellici sia civili, e dopo travolte secolari Istituzioni, è rimasta intatta e salda per il bene e per la sicurezza della Patria».

Quindi il Pontefice scese nel dettaglio: «Di questa virtù diedero appunto coraggiosamente fulgentissimo esempio i militari italiani addetti alla pubblica tutela, chiamati "Carabinieri", in quanto che, saggiamente istituiti in Piemonte, fin dall'anno 1814, per la difesa dello Stato contro i rivolgimenti dei perturbatori, ossequentemente accolsero e fedelmente osservarono il celebre loro motto araldico: "Fedele nei secoli".



Il carabiniere

Anno II - N. 12
Dicembre 1949

Periodico mensile

Spedizione in abbonamento postale

ABBONAMENTI RISERVATI ESCLUSIVAMENTE AGLI APPARTENENTI ALL'ARMA IN SERVIZIO E IN CONGEDO
Anno L. 200; se contratto durante l'anno (sempre con scadenza il 31 dicembre) importo pari a L. 15 per ciascun numero più L. 20, una volta tanto; numeri arretrati - se disponibili - L. 30 la copia

★ NATALE ★

È NATALE. Ancora un anno della nostra vita ci trova — in questa fausta ricorrenza — ai nostri posti e al nostro lavoro.

È ancor vivo nel cuore il ricordo — perchè non si dimenticano i ricordi teneri che legano gli uomini alla famiglia — del primo Natale trascorso lontano dagli affetti intimi, quando eravamo — ancor giovanissimi — alla legione Allievi o alla scuola allievi ufficiali.

È un ricordo fatto di melancolia e di amore; è il ricordo palpitante delle prime rinunzie per il compimento di una missione.

E a questa prima rinunzia, tante altre sono seguite: ma esse sono state da voi accolte — o Carabinieri d'Italia — senza risentimenti e senza rimpianti in quanto l'animo vostro generoso, illuminato dalla luce delle vostre argentee fiamme e riscaldato da una convinzione del *Dovere* scaturita dall'esperienza di ogni giorno e dall'esempio di tanti commilitoni, sa ormai comprendere la necessità di un servizio o la opportunità di un sacrificio.

È Natale! In tutta Italia e nelle lontane terre oltremare dove ancora l'Arma tiene alto il prestigio della Patria, alla mezzanotte, le campane dei templi suoneranno a festa per la nascita del Redentore: molti di voi saranno in quell'ora presso i propri cari o fraternamente riuniti presso le stazioni.

Ma molti altri, in quella stessa ora — vigili sentinelle dell'altrui tranquillità — saranno in servizio negli abitati, nelle campagne o lungo i sentieri nevosi delle montagne ed ascolteranno, in devoto raccoglimento, il nostalgico suono delle campane. Il loro pensiero correrà alle mamme

o alle spose che — strette con i bimbi nella preghiera, li seguiranno certo, con affettuoso cuore, nei loro passi, nelle loro fatiche.

Agli uni e agli altri, commilitoni lontani, giunga il nostro «Buon Natale» e con esso lo augurio più sentito per una completa resurrezione della Patria, per sempre maggiori affermazioni dell'Arma nostra.

e. d. m.



(Composizione del Capitano F. ANCONA)

IL CARABINIERE

CARABINIERI DAL PAPA

Mentre ogni anima e certamente ogni cuore dei militari dell'Arma della Capitale erano ancor rapiti dal ricordo della cerimonia del 21 novembre svoltasi in armonia d'intenti alla caserma « Pastrengo » — sintesi palpante di significati e anniversari — si diffuse la notizia che S. S. Pio XII aveva accordata — come già lo

di, creatore della immagine della « Virgo Fidelis », il ten. colonnello Rucca comandante interinale la legione Lazio, il ten. colonnello Smecca comandante il battaglione mobile Lazio, il maggiore Amoruso con la Signora, il cappellano capo Padre Apolloni e numerosi altri ufficiali delle legioni di stanza nella Capitale.



Castel Gandolfo. I carabinieri in attesa del Sommo Pontefice

scorso anno — una udienza particolare ai carabinieri in servizio a Castel Gandolfo, per la guardia esterna alla Sua residenza estiva. Da Roma, avvolta in un limpido crepuscolo di attesa, partirono così verso il bel colle laziale comandanti, ufficiali e gregari... Fu un attimo di intima spontanea riconoscenza quel viaggio.

L'Arma, profesa in primo luogo verso la vita operosa dei piccoli centri rurali, con entusiasmo ha reso il suo omaggio al Vicario di Cristo proprio nella quiete semplice e serena di uno storico colle: Castel Gandolfo; lontano — infatti — dai capolavori edificati verso l'infinito dal Bramante,

il generale De Giorgis, a nome dell'Arma, tutta spiritualmente schierata dietro al suo Capo, espresse in primo luogo a Sua Santità il suo profondo ringraziamento per essersi compiaciuto aderire alla richiesta dell'Eccellenza l'Ordinario Militare d'Italia di voler sigillare e confermare con un Suo personale atto la proclamazione della « Virgo Fidelis » a Patrona dell'Arma e, a significativo perenne ricordo, offrì poi al Sommo Pontefice un bassorilievo in bronzo della « Virgo Fidelis ».

Ed il Padre di tutte le genti fu sensibile e alle parole e al dono. Rivolse per questo ai presenti pa-



Il Sommo Pontefice riceve una riproduzione della « Virgo Fidelis »

Michelangelo e Bernini — creatori della più bella armonia terrena — nel « Salone degli svizzeri », il 23 novembre, alle ore 18,15, la bianca figura del Papa comparve ai convenuti: l'Eccellenza il Comandante Generale dell'Arma con la Signora, il Generale Dalla Chiesa con la Signora, lo scultore prof. Leonar-

dole semplici, realmente paterne: « grazie per il servizio diligentemente prestato, per l'offerta del bassorilievo raffigurante la Vergine della fedeltà, da Voi eletta a celeste Patrona, per questa nuova gradita visita resa ancor più singolare dalla presenza del Vostro stesso Comandante Generale. Coraggio, avanti sulla diffi-

 « NIENTE DI NUOVO, SIGNOR TENENTE... »
 (NOVELLETTA... TECNICO-PROFESSIONALE)

Aveva finito di raccontarmi la sua brevissima storia e non riuscivo a convincermi che quel giovane operaio, sereno, sicuro di sé e con tutte le caratteristiche di una personalità compiuta, fosse quello scalmanato che circa sei anni or sono aveva saputo mettere quasi nell'imbarazzo il mio vecchio, buon maresciallo.

— « Signor Capitano, ricorda ?! » — E indugiava nella stretta di mano, fissandomi senza jattanza.

Ero arrivato in quella sperduta stazioncina di Romagna in visita periodica.

— « Niente di nuovo, signor tenente ! Un detenuto in camera di sicurezza. Arrestato in flagrante tentativo di furto ».

Aveva quindici anni appena compiuti. Ricordo il suo sguardo stravolto, ma fiero e diritto; e il suo ghigno col quale mi aveva accolto quando — per mio ordine — mi era stato presentato, in ufficio.

Era stato sorpreso dalla pattuglia mentre cercava di impadronirsi di una bicicletta incustodita; aveva tentato di fuggire, ma, raggiunto, aveva protetto, imprecatosi: aveva messo a soqquadro la caserma, tanto che gli avevano applicato le catenelle perfino in camera di sicurezza.

— « Perché lo hai fatto ? » — Tentavo forzare il suo mutismo corrucciato, quasi ostile, ma invano.

Mi ero rivolto, allora, al maresciallo: « Chi è? Dove vive? » « Dappertutto e in nessun luogo, signor tenente. — È un ladruncolo, un ozioso; l'ho richiamato parecchie volte... I genitori sono morti durante il bombardamento ed è la disperazione di una vecchia zia, una povera vedova del paese ».

A quell'accenno il suo viso emaciato aveva avuto una contrazione; ed i suoi occhi intelligenti un guizzo.

Volti leggere il verbale già pronto: « Noi sottoscritti, maresciallo, ecc. » La Maestà della Legge! « Denunciamo pertanto il suddetto quale responsabile di furto, significando che l'arrestato sarà tradotto domani alle carceri mandamentali di... a disposizione dell'ill.mo Signor Pretore di... ecc. ecc. ».

La severità della Legge! Avevo fatto mentalmente i miei calcoli. — Furto semplice; arrestato obbligatorio. — Tentativo e minore età; pena riducibile fino dell'arresto facoltativo... Gli avevo fatto togliere le catenelle, lo avevo fatto rifocillare e riscaldare in sala convegno; e, ultimata la visita, dopo essermi accertato che in luogo non esisteva un Pio Istituto che potesse ospitarlo, lo avevo condotto nella stessa mia macchina al Capoluogo, affidandolo al-

cile via del dovere specie voi soldati « fedeli » per eccellenza alla Patria, all'onore, alle leggi ».

Poi la benedizione apostolica, infine il paterno saluto rivolto ad ognuno dei presenti.

Scompareva così la bianca figura del Papa.

Sentiamo al ritorno la poesia dell'altrezza e mentre ai nostri occhi da lungi si presentava nuovamente lo spettacolo incomparabile del profilo della città eterna disegnato dai gentili più insigni dell'arte e dominato dalla curva linea di Michelangelo accarezzata dal cielo, nelle nostre coscienze andava riecheggiando una voce: « Haec olim meminisse iuvabit », certamente dalla memoria di questo meriggio trarremo noi sempre ispirazione per sempre più nobili sentimenti.

l'Istituto di osservazione del Tribunale dei Minorenni.

Mi par di vedere ancora il viso preoccupato, burbero e pur bonario del maresciallo il quale si sforzava — senza troppa convinzione in verità — di mettermi in guardia; e soprattutto non ho mai dimenticato la compostezza severa — troppo severa forse, ma profondamente umana — di quel ragazzino, quando accomiandandosi dalla sua vecchietta, le aveva detto: « Non piangere, zia. Tornerò presto ».

In quelle parole avevo scorto più che una promessa pietosa, quasi un sano preciso proposito. E infatti, dopo meno di un anno, il « delinquente » era stato posto in libertà, si era poi sposato, aveva lavorato; in una parola: si era « sistemato »...

— « E il buon maresciallo? » — « Ucciso in conflitto; medaglia d'argento... ».

Un velo di commozione aveva offuscato il suo sorriso.

Ho sott'occhio una corrispondenza di Enrico Altavilla Junior da Stoccolma che parla di un esperimento tuttora in corso in Svezia; i minorenni travisti sono riuniti in un vasto e magnifico villaggio-giardino, senza recinti e senza restrizioni; sono lasciati liberi di fare ciò che vogliono, mentre maestri ed esperti di psicologia e di sociologia li osservano e li studiano.

« Il riformatorio non educa ma punisce » — dicono gli esperti di là — « e magari trasforma in un vero delinquente il ragazzo che non ne aveva la tendenza ».

Non spetta a noi giudicare. A noi carabinieri basta pensare che le vicende recenti hanno colpito specialmente gli esseri più fragili; ed i reati commessi da minorenni in questo dopo guerra ci danno ragione, purtroppo.

A noi carabinieri non interessa tanto sviscerare i problemi di psicologia e di sociologia; non ci riguarda tanto l'ansioso dibattito tra i seguaci della scuola classica e quelli della scuola positiva sul « diritto di punire ».

Noi dobbiamo pensare — seriamente pensare — che la Polizia Giudiziaria, i comandanti di stazione sono i primi che per le loro specifiche attribuzioni vengono a contatto con questi teneri virgulti; e che la nostra azione può avere un potere determinante sul loro domani.

E questo domani ci interessa moltissimo... Attentiamoci dunque alle leggi e alle circolari; non perdiamo di vista le esigenze della Sicurezza pubblica e della Giustizia; ma soprattutto non dimentichiamo che — come è stato recentemente avvertito dal Comandante Generale dell'Arma — bisogna puntare alla « rieducazione del minorenni travitato » e che, anche « nella severità — quando necessaria — bisogna essere, con loro, particolarmente umani e comprensivi ».

p. s.

Il giocare di mano, il prendersi il posto migliore, il parlare a voce forzata come forte in caldera; il domandare altri con fischi, lo « badigliare e strarsi », il mandar tutti a spazzare altri colta tosse vostra o col vostro fumo, il tirar su, il suonare le trombe soffiando il naso, lo starnuto fragoroso e storcinare il viso, e digninare i denti e fare strisciolare ferri e pietre, sono atti grossolani e sudici che mostrano noncuranza di voi stessi e degli altri.

(Dal « Galateo del Carabiniere del Gen. G. C. Grossardi ».)

g. g.

Tuttavia, affinché, in così mutevole avvicinarsi storico di eventi e di uomini i predetti militari rimangano più costanti nel loro servizio e la loro principale virtù della Fedeltà si congiunga sempre più all'Altissimo Iddio, i loro cappellani militari, incoraggiati e preceduti dall'Ordinario Militare per l'Italia, suscitano in essi una intensa devozione verso la Beatissima Vergine Maria Madre di Dio, con il titolo di "Virgo Fidelis" così come è invocata nelle Litanie Lauretane». Così proseguiva il testo: «Manifestandosi, invero, tale devozione, non senza spirituale vantaggio, nelle caserme dei predetti militari per mezzo di immagini sia scolpite, sia dipinte, il prelodato venerabile nostro fratello Carlo Alberto Ferrero di Cavallerleone, arcivescovo titolare di Trebisonda, ordinario militare per l'Italia, lo scorso anno, in Roma, nella festa della Presentazione della Beata Vergine Maria Madre di Dio, solennemente propose e annunciò come loro Celeste Patrona la stessa Vergine Maria con il nome di "Virgo Fidelis". Trascorso ora il primo anno, lo stesso prelato, assecondando i fervidissimi voti del comandante generale dell'Arma stessa, dei cappellani e degli altri ufficiali, dei sottufficiali e di tutti i militi, ha rivolto a Noi intense preghiere, affinché ci degniamo benignamente di confermare e di promulgare secondo il rito tale tutela o patronato mariano sui militari italiani detti Carabinieri. Inoltre lo stesso arcivescovo Ci pregò di stabilire che questa festa si possa ogni anno celebrare proprio nel giorno 21 novembre, in pio e santo ricordo, sia della suprema consacrazione della Vergine Maria a Dio, sia di quel Battaglione di Carabinieri, che, divampando anche in Africa orientale l'ultima guerra, fece tutto intero, nel predetto giorno, il supremo sacrificio della vita nella località di Culqualber».

Di qui la conclusione operativa: «Tutto ciò ben ponderato, e affinché una così grande devozione di comandanti e di militi non resti priva di giusto premio, anzi per maggiormente favorirla e accrescerla ogni giorno più verso Dio e la di lui Madre, cosicché ciascuno di essi sia a Dio e alla Patria "fedele sino alla morte", come pare ammonire nelle immagini la stessa Vergine Maria, assai volentieri riteniamo siano da accogliere tali voti e preci. Sentito pertanto il venerabile fratello nostro Clemente della Santa Romana Chiesa cardinale Micara, vescovo di Velletri, prefetto della Sacra Congregazione dei Riti, con certa scienza e matura deliberazione Nostra e per la pienezza della Nostra apostolica potestà, in forza delle presenti Lettere e in modo perpetuo, confermiamo, stabiliamo e dichiariamo la Beatissima Vergine Maria invocata con inno alla "Virgo Fidelis" massima Patrona Celeste presso Dio dell'intera famiglia militare italiana che è chiamata Arma dei Carabinieri d'Italia, con tutti e singoli gli onori e privilegi liturgici che secondo il rito spettano ai principali Patroni di associazioni, e con la facoltà di celebrare la festa della stessa, tutti gli anni nelle caserme dei detti soldati, nel giorno 21 del mese di novembre.

NET SECOLI FEDELE

"VIRGO FIDELIS"

Polcerissima e gloriosissima Madre di Dio e nostra, noi Carabinieri d'Italia a Te eleviamo reverente il pensiero, fiduciosa la preghiera e servido il cuore.

Tu, (Se le nostre Legioni invocano con- foratrice e protettrice col titolo di "VIRGO FIDELIS" Tu accogli ogni nostro proposito di bene e fanno vigore e luce per la nostra Patria.

Tu accompagna la nostra vigilanza, Tu consiglia il nostro dire, Tu anima la nostra azione, Tu sostenta il nostro sacrificio, Tu infiamma la devozione nostra.

E da un capo all'altro d'Italia suscia in segno di noi l'entusiasmo di festeggia- re, con la fedeltà sino alla morte, l'amore a Dio ed ai Fratelli Italiani.

Così sia.

AI CARABINIERI D'ITALIA

"... usi obbedir tacendo e tacendo morire..."

SEL. NOVIER

Non ostanti tutte le disposizioni contrarie. Questo noi promulghiamo e stabiliamo, decretando che le presenti lettere esistano e rimangano sempre stabili, valide ed efficaci; che acquistino e ottengano i loro effetti pieni ed integri; valgano pienissimamente, ora e in futuro, per quelli ai quali sono rivolte o potranno essere rivolte; che così si debba secondo la regola giudicare e definire; che da oggi sia inutile e vana, se mai accadesse, qualche decisione che fosse tentata in contrasto a queste Nostre [decisioni], da chiunque, con qualsiasi autorità, scientemente o per ignoranza».

5. La battaglia di Culqualber e il discorso del colonnello dalla Chiesa

Fra le tante commemorazioni in occasione della festa della Patrona dell'Arma, spicca il discorso pronunciato il 21 novembre 1972 dal colonnello Carlo Alberto dalla Chiesa, a quell'epoca comandante della Legione Carabinieri di Palermo, che innanzitutto spiegò le motivazioni della data scelta per la celebrazione, in ricordo dell'eroismo dei Carabinieri immolatisi durante la battaglia di Culqualber: «Nel mese di luglio [del 1941] il campo trincerato di Gondar rappresentava l'estremo baluardo difensivo delle nostre terre in Africa orientale; cadute le ultime posizioni, resta il caposaldo di Sella Culqualber. Si delinea l'esigenza di potenziare questa estrema roccaforte. Il generale Nasi chiede al comandante, colonnello Ugolini, di scegliere tra: due battaglioni nazionali; un battaglione nazionale e uno coloniale; ovvero un solo battaglione di Carabinieri. Il colonnello Ugolini non ha esitazioni: "Voglio i Carabinieri!"; "Anch'io avrei deciso in questo modo", risponde il generale Nasi».

Così si sviluppò il suo racconto: «Il 6 agosto giunge a Sella Culqualber il 1° Gruppo Carabinieri mobilitato. Si tratta di 210 Carabinieri e 180 coloniali (tutti fidati graduati eritrei). Nella seconda metà di ottobre incomincia il massiccio attacco nemico, di ben ventimila uomini. Dopo reiterati assalti, sempre respinti, spunta l'alba del 21 novembre. I Carabinieri si battono con eroismo; dopo sette assalti respinti, vengono sopraffatti. Noi, più anziani, udiamo in silenzio il bollettino di guerra: "Nell'epica difesa si è gloriosamente distinto, simbolo dei valori dei reparti nazionali, il Battaglione Carabinieri... Quasi tutti i Carabinieri sono caduti". A voi, giovani, che vi accostate a queste pagine della nostra storia quasi increduli e quasi chiedendovi un perché, dirò che non fu un suicidio, quello; non fu fanatismo; non fu esaltazione, così come oggi, in un clima di ricorrente materialismo e mistificazione sarebbe facile argomentare. Fu sempre e soltanto l'espressione di un "credo" verso quel prossimo, verso quella collettività, verso quel civico sentire, da cui l'Arma intera trae, da sempre, la sua ragione di vita».

**21 NOVEMBRE:
LA PATRONA DEI CARABINIERI**

"VIRGO FIDELIS"

di CARLO ALBERTO DALLA CHIESA

POCHI sanno che il titolo sotto cui i Carabinieri onorano la Vergine come loro Patrona è Virgo Fidelis. Il nome, tratto dalle Litanie Lauretane, ben si addice all'Arma Fedelissima, che ha per motto: « Sii fedele fino alla morte », un'espressione desunta dall'Apocalisse di S. Giovanni.

Ancor meno è risaputo come mal tale ricorrenza viene festeggiata il 21 novembre, festa della Presentazione di Maria al Tempio. All'origine c'è l'eroico episodio di Culqualber, un colle dell'Africa Orientale, in cui 210 carabinieri furono massacrati, nella strenua difesa di quest'ultimo baluardo. Era il 21 novembre 1941.

Carlo Alberto Dalla Chiesa era colonnello a Palermo, la città che ha visto attonita il suo eccidio insieme alla consorte e al fedele agente di scorta, quando, nel 1972, tenne il discorso commemorativo, ardente di fede e quasi profetico sul destino della sua vita, votata a « testimoniare con la fedeltà fino alla morte, l'amore a Dio e ai fratelli italiani ». Riportiamo un riassunto del suo discorso.

RICORRE oggi il 31° anniversario della battaglia di Culqualber. Come sempre, ne celebriamo il ricordo in austerità e modestia: con la fierezza, cioè, del soldato e con l'umiltà del credente. Un nome, quello di Culqualber, esotico e familiare insieme, che ci porta ad una sperduta sella africana.

Io qui dirò in breve soltanto alcuni fatti: fatti che conducono a comprendere perché celebriamo il 21 novembre 1941.

Nel mese di luglio il campo trincerato di Gonder rappresentava l'estremo baluardo difensivo delle nostre terre in Africa Orientale; cadute le ultime posizioni, resta il caposaldo di Sella Culqualber.

Si delinea l'esigenza di potenziare questa estrema roccaforte. Il Gen. Nasi chiede al comandante, Col. Ugolini, di scegliere tra: due battaglioni nazionali: un battaglione nazionale e uno coloniale; ovvero un solo battaglione di Carabinieri. Il Col. Ugolini non ha esitazioni: « Voglio i Carabinieri! » — « Anch'io avrei deciso così », risponde il Gen. Nasi.

Il 6 agosto giunge a Sella Culqualber il 1° Gruppo Carabinieri Mobilitato. Si tratta di 210 Carabinieri e 180 coloniali (tutti fidati graduati eritrei). Nella seconda metà di ottobre incomincia il massiccio attacco nemico, di ben 20.000 uomini. Dopo reiterati assalti, sempre respinti, spunta l'alba del 21 novembre. I Carabinieri si battono con eroismo;

dopo sette assalti respinti, vengono sopraffatti. Noi, più anziani, udiamo in silenzio il bollettino di guerra: « Nell'epica difesa si è gloriosamente distinto, simbolo dei valori dei reparti nazionali, il Battaglione Carabinieri... Quasi tutti i Carabinieri sono caduti... ».

A voi, giovani, che vi accostate a queste pagine della nostra storia quasi increduli e quasi chiedendovi un perché, dirò che non fu un suicidio, quello; non fu fanatismo; non fu esaltazione, così come oggi, in un clima di ricorrente materialismo e mistificazione sarebbe facile argomentare. Fu sempre e soltanto l'espressione di un « credo » verso quel



**PREGHIERA DEI CARABINIERI
ALLA « VIRGO FIDELIS »**

Dolcissima e gloriosissima Madre di Dio e nostra, noi Carabinieri d'Italia a Te eleviamo reverente il pensiero, fiduciosa la preghiera e fervido il cuore.

Tu, che le nostre Legioni invocano confortatrice e protettrice col titolo di « Virgo Fidelis », Tu accogli ogni nostro proposito di bene e fanne vigore e luce per la Patria nostra.

Tu accompagna la nostra vigilanza, Tu consiglia il nostro dire, Tu anima la nostra azione, Tu sostenta il nostro sacrificio, Tu infiamma la devozione nostra.

E da un capo all'altro d'Italia suscita in ognuno di noi l'entusiasmo di testimoniare, con la fedeltà sino alla morte, l'amore a Dio e ai fratelli italiani. Amen.

prossimo, verso quella collettività, verso quel civico sentire, da cui l'Arma intera trae, da sempre, la sua ragione di vita.

Proprio oggi, 21 novembre, un grande Pontefice della Chiesa, Pio XII, nel segno di questo « atto di fede », di questa « fedeltà », ha voluto che il manto celeste della Vergine, Madre di Cristo, giungesse a concedere all'Arma la sua protezione; ha voluto, cioè, che questo accadesse nel giorno stesso della consacrazione della Vergine al Tempio dell'Immenso Iddio:

a) quasi a significare che, nel versetto dettato dal Cielo a S. Giovanni, « Sii fedele fino alla morte », ed inciso sul libro aperto nelle mani della Virgo Fidelis, era ed è la consacrazione da parte di tanti carabinieri al Tempio della Patria lontana;

b) quasi a sottolineare la nostra dedizione di sempre a quei valori che fanno di un soldato un credente e che per noi Carabinieri si traducono in forza nel dare e nel donare;

c) quasi a dire, infine — con quella bella preghiera, che poco fa ho voluto leggere a voi tutti uno tra i più giovani —, che noi accediamo, giorno per giorno, al tempio della fede.

Ed è quella fede che finisce per isolare l'egoista, il protervo e l'inguardo; quella che esalta il buono; quella che premia le nostre rinunzie; quella che ci porta accanto a chi lavora ed a chi soffre, contro la furia degli elementi della natura, così come contro l'insidia e l'arbitrio, sempre con la mano protesa verso il debole.

Io stesso in questo momento, con umiltà, vado ancora una volta recitando il mio credo: il mio credo nella protezione della Celeste Patrona per la nostra gloriosa Legione, in cui ben 186, e solo nel dopoguerra, sono caduti nell'adempimento del servizio di Istituto, e perché la pace fosse nella società che serviamo...

**col. CARLO ALBERTO
DALLA CHIESA**
Palermo, 21 nov. 1972

Discorso del colonnello Carlo Alberto dalla Chiesa
(Palermo, 21 novembre 1972)

Per questo evento eroico fu concessa alla Bandiera dell'Arma la seconda Medaglia d'Oro al Valor Militare (dopo quella data al termine della Prima guerra mondiale), con la seguente motivazione: «Glorioso veterano di cruenti cimenti bellici, destinato a rinforzare un caposaldo di vitale importanza, vi diventava artefice di epica resistenza. Apprestato saldamente a difesa l'impervio settore affidatogli, per tre mesi affrontava con indomito valore la violenta aggressività di preponderanti agguerrite forze che conteneva e rintuzzava con audaci atti



“Virgo Fidelis” restaurata

controffensivi contribuendo decisamente alla vigorosa resistenza dell'intero caposaldo, e infine, dopo aspre giornate di alterne vicende, a segnare, per ultima volta in terra d'Africa, la vittoria delle nostre armi. Delineatasi la crisi, deciso al sacrificio supremo, si saldava graniticamente agli spalti difensivi e li contendeva al soverchiante avversario in sanguinosa impari lotta corpo a corpo nella quale comandante e carabinieri fusi in un solo eroico blocco simbolico delle virtù italiane, immolavano la vita perpetuando le gloriose tradizioni dell'Arma». Inoltre vennero attribuiti numerosi riconoscimenti individuali: quarantanove ricompense al valor militare, fra cui due medaglie d'oro e otto d'argento, e centodieci encomi solenni.

Quindi il colonnello dettagliò che nel medesimo 21 novembre «un grande Pontefice della Chiesa, Pio XII, nel segno di questo "atto di fede", di questa "fedeltà", ha voluto che il manto celeste della Vergine, Madre di Cristo, giungesse a concedere all'Arma la sua protezione. Ha voluto che questo accadesse nel giorno stesso della consacrazione della Vergine al Tempio dell'immenso Iddio: a) quasi a significare che, nel versetto dettato dal Cielo a san Giovanni, "Sii fedele fino alla morte", e inciso sul libro aperto nelle mani della "Virgo Fidelis", era ed è la consacrazione da parte di tanti Carabinieri al Tempio della Patria lontana; b) quasi a sottolineare la nostra dedizione di sempre a quei valori che fanno di un soldato un credente e che per noi Carabinieri si traducono in forza nel dare e nel donare; c) quasi a dire, infine - con quella bella preghiera, che poco fa ho voluto leggesse a voi tutti uno tra i più giovani -, che noi accendiamo, giorno per giorno, al tempio della fede. Ed è quella fede che finisce per isolare l'egoista, il protervo e l'infingardo; quella che esalta il buono; quella che premia le nostre rinunzie; quella che ci porta accanto a chi lavora e a chi soffre, contro la furia degli elementi della natura, così come contro l'insidia e l'arbitrio, sempre con la mano protesa verso il debole».

Infine, Carlo Alberto dalla Chiesa concluse con un accento quasi profetico, se pensiamo che stava parlando in quella medesima città dove sarà barbaramente ucciso il 3 settembre 1982 (insieme con la seconda moglie Emanuela Setti Carraro e l'agente di scorta Domenico Russo), dopo esserne stato nominato Prefetto il 6 aprile precedente con l'incarico di ottenere nelle indagini per contrastare Cosa Nostra gli stessi brillanti risultati della lotta contro le Brigate Rosse: «Io stesso in questo momento, con umiltà, vado ancora una volta recitando il mio credo: il mio credo nella protezione della Celeste Patrona per la nostra gloriosa Legione, in cui ben 186, e solo nel dopoguerra, sono caduti nell'adempimento del servizio di istituto, e perché la pace fosse nella società che serviamo...».

6. Le molteplici iniziative collegate al patronato

L'icona ufficiale della "Virgo Fidelis", archetipo di tutte le successive effigi della Patrona, è il bassorilievo di 85 x 50 centimetri in gesso dorato, realizzato dallo scultore Giuliano Leonardi, attualmente custodita nell'atrio della sede della Legione Allievi Carabinieri di Roma. Un commento dell'epoca, ricco d'afflato poetico, affermava: «Pare quasi che quella immagine si ravvivi di una luce celeste, che quelle sembianze vogliano staccarsi e acquistare forme più vive e palpitanti per proferire con voce calda e suadente quelle stesse parole che sono scolpite in quel libro sul quale è affisso lo sguardo della Vergine: "Sii fedele sino alla morte". La "Virgo Fidelis", evocante bontà e fermezza nel contempo, si costruisce intorno alla linea stupenda delle mani, atteggiata a delicato moto di protezione: ogni possibile rischio di accademismo è sventato dalla partecipazione sincera ed empatica dello scultore alla vita dell'opera». Leonardi fu anche autore del monumento e della stele a Salvo d'Acquisto a Torre di Palidoro, dove l'eroico vicebrigadiere venne trucidato da un plotone d'esecuzione nazista, e della "Cavallerizza", la monumentale scultura in bronzo ideata per la facciata della caserma Pastrengo e oggi conservata nella caserma di Tor di Quinto.

Intrisa di devozione mariana è la preghiera del Carabiniere, composta dall'arcivescovo Carlo Alberto Ferrero di Cavallerleone in seguito all'elevazione della "Virgo Fidelis" a Patrona. Viene solennemente proclamata in particolare durante le cerimonie del giuramento e nelle ricorrenze anniversarie della festa, per invocare la materna protezione della Madonna: «Dolcissima e gloriosissima Madre di Dio e nostra, / noi Carabinieri d'Italia, / a Te eleviamo reverente il pensiero, / fiduciosa la preghiera e fervido il cuore! / Tu che le nostre Legioni invocano confortatrice e protettrice / con il titolo di "Virgo Fidelis", / Tu accogli ogni nostro proposito di bene / e fanne vigore e luce per la Patria nostra. / Tu accompagna la nostra vigilanza, / Tu consiglia il nostro dire, / Tu anima la nostra azione, / Tu sostenta il nostro sacrificio, / Tu infiamma la devozione nostra! / E da un capo all'altro d'Italia / suscita in ognuno di noi / l'entusiasmo di testimoniare, / con la fedeltà fino alla morte, / l'amore a Dio e ai fratelli italiani. Amen!».

Per solennizzare la devozione alla Patrona, il professor Mario Scotti scrisse il testo dell'inno alla "Virgo Fidelis", musicato dal maestro Domenico Fantini, dal 1947 al 1972 direttore della Banda dell'Arma. Il ritornello proclama: «Tu sei Regina dell'eterna corte / perché salisti il monte del dolor: / il cuore mio non fermerà la morte / perché ha giurato fede al Tricolor». Le strofe recitano: «1: In una luce fulgida di fiamma, / com'ali bianche nell'azzurro ciel, / al tuo trono corrusco, o dolce Mamma, / sale il palpito del figlio tuo fedel, / che

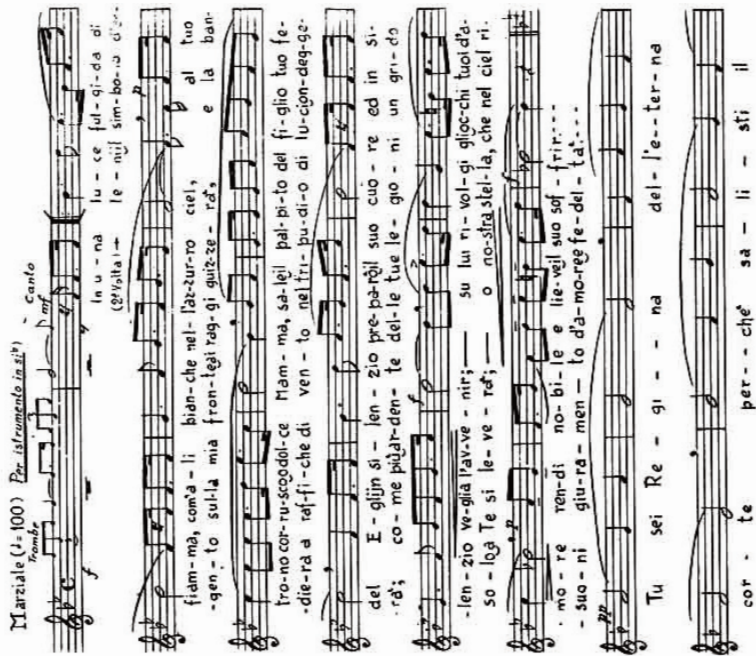
INNO ALLA

"VIRGO FIDELIS", PATRONA DELL'ARMA DEI CARABINIERI

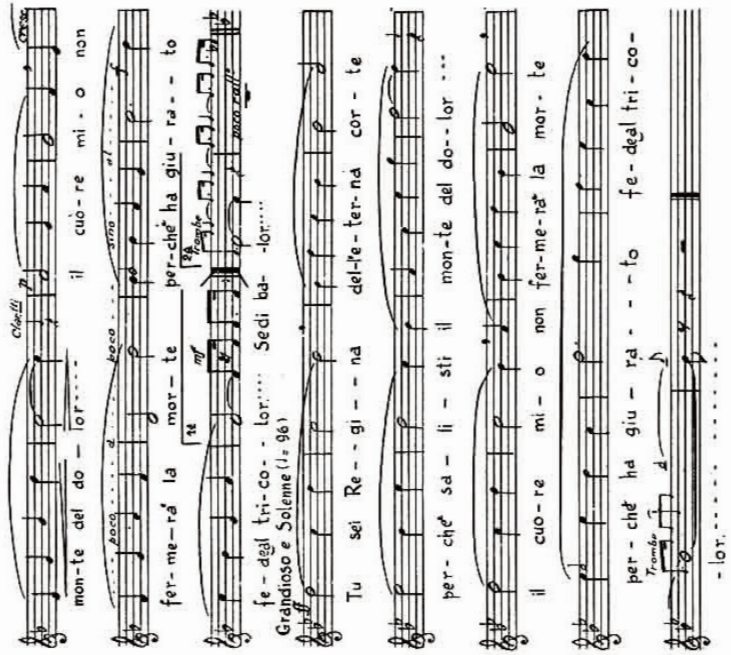
TESTO DEL PROF.
MARIO SCOTTI

MUSICA DEL MAESTRO
DOMENICO FANTINI

Marciale (♩ = 100) *Per istrumentale in st. b.* *Canto*



In u - na lu - ce sul - qi - da di
le - nuj sim - bo - u di - a.
fiam - ma, com'è li bidn - che nel - l'az - zur - ro ciel,
al tuo - gen - to sul - la mia fron - tegi vo - gi, quiz - ze - r'è, e la ban -
dro - no cor - ru - sco - dol - ce Mam - ma, sa - lejù pal - pi - to del fi - glio tuo fe -
die - ra a ref - fi - che di ven - to nel tri - bu - di - o di lu - cign - deg - ge -
del E - glij si - len - zio pre - par - tìl suo cuo - re ed in si -
r'è; co - me pig - a - den - te del - le tue le - gio - ni un gri - do
- len - zio vo - glia l'a - ve - nir; su lui ri - vol - gi gli oc - chi tuoi da -
so - l'è se si le - ve - r'è; o no - stra stel - la, che nel ciel ri -
mo - re ren - di no - bi - le e lie - veil suo sof - fir - ...
- suo - ni giu - ra - men - to d'a - mo - re fe - del - ta - ...
Tu sei Re - gi - na del - le - ter - na
cor - te per - che sa - li - sti il



mon - te del do - lor - - - il cuo - re mi - o non
fer - me - r'è la mor - te per - che ha giu - ra - - to
fe - degl tri - co - lor - - Sedi ba - lor - -
Gradioso e Soleme (12-96)
Tu sei Re - gi - na del - le - ter - na cor - te
per - che sa - li - sti il mon - te del do - lor - -
il cuo - re mi - o non fer - me - r'è la mor - te
per - che ha giu - ra - - to fe - degl tri - co -
lor - -

Testo dell'inno alla "Virgo Fidelis" scritto dal professor Mario Scotti e musicato dal Maestro Domenico Fantini (dal 1947 al 1972 direttore della Banda dell'Arma)

in silenzio preparò il suo cuore / e in silenzio veglia l'avvenir: / su lui rivolgi gli occhi tuoi d'amore, / rendi nobile e lieve il suo soffrir. 2: Se di baleni il simbolo d'argento / sulla mia fronte ai raggi guizzerà, / e la Bandiera a raffiche di vento / nel tripudio di luci ondeggerà, / allor più ardente delle tue Legioni / un grido solo a Te si leverà, / o nostra stella, che nel ciel risuoni / giuramento d'amore e fedeltà».

Alla "Virgo Fidelis" è intitolato anche il coro, costituito nel 1996 presso l'Ufficio Assistenza Spirituale del Comando Generale dell'Arma e composto da una cinquantina di cantori (equamente suddivisi fra soprani, contralti, tenori e bassi): fra loro, Carabinieri in servizio o in congedo, alcuni familiari, soci dell'Associazione Nazionale Carabinieri e simpatizzanti dell'Arma. A dirigerlo è il maestro Dina Guetti, con l'accompagnamento della pianista stabile Licia Belardelli e di musicisti dell'orchestra da camera "Ars ludi" dell'*International Music Institute*. Il repertorio spazia dalla polifonia sacra antica e moderna alle composizioni profane, dalle arie d'opera ai canti natalizi.

In alcune chiese italiane è presente un riferimento alla "Virgo Fidelis": per esempio, una stele, disegnata da Sabina Ramundo e realizzata in metallo e serigrafie colorate da Donato Costi, è esposta dal 22 novembre 2012 nella cappella della Sacra Famiglia a Caramagna Piemonte (Cuneo), mentre un quadro dipinto da Franco Chirichiello nel 2015, donato da Rino e Susanna Palumbo, è custodito nella chiesa madre di Licusati (Salerno).

Ma quello che è il santuario della "Beata Vergine Maria Virgo Fidelis" si trova a Incisa Scapaccino (Asti), dove il vescovo di Acqui Terme, monsignor Pier Giorgio Micchiardi, il 29 ottobre 2015 diede lettura del decreto con cui l'antica chiesa di San Giovanni Battista veniva elevata a tale scopo. Il 3 ottobre 2014, nell'ambito delle celebrazioni del bicentenario di fondazione dei Carabinieri, il medesimo vescovo aveva riaperto la chiesa al culto, dopo importanti lavori di restauro, e vi aveva già dedicato alla Patrona un altare laterale. In occasione della festa del 2016, l'Ordinario Militare Santo Marciànò ha benedetto un monumento all'Arma, collocato all'esterno del santuario.

Il piccolo comune dell'Astigiano è particolarmente importante nella storia dell'Arma poiché vi nacque, il 15 febbraio 1802, Giovanni Battista Scapaccino, battezzato il giorno seguente proprio in San Giovanni. Divenuto Carabiniere, fu destinato a Les Echelles, in Savoia, dove il 3 febbraio 1834 venne ucciso dai rivoluzionari antimonarchici.

Alla sua memoria è stata concessa la prima Medaglia d'Oro al Valor Militare nell'Arma e, per questo motivo, nel 1928 il Paese aggiunse il suo cognome alla originaria denominazione di Incisa.

7. La "Virgo Fidelis" agli occhi di chi veste la divisa

La "fedelissima" per antonomasia è l'Arma dei Carabinieri. Non a caso "La Fedelissima" è la denominazione della sua Marcia d'Ordinanza con quelle gradevoli note che sono nelle orecchie e nei cuori di ciascun italiano. Questa scelta di voler privilegiare costantemente la fedeltà quale valore cardine dell'indossare la divisa dell'Arma è nobilitato dall'affidamento alla Vergine Maria della nostra benemerita istituzione, che a Lei si rimette e La invoca con l'appellativo di "Virgo Fidelis". Nelle litanie lauretane le orazioni a Maria si aprono con l'omaggio alla santità della Madre di Dio, a Lei ci si rivolge prima come madre, poi ci si affida alla sua prudenza, onore e lode, alla sua potenza, clemenza e, quindi, alla sua fedeltà, termine che racchiude appunto quello specifico gruppo delle invocazioni alla Vergine.

Il tema storico, religioso e teologico della figura di Maria e della sua materna presenza nell'Arma è stato sinora esposto in modo tanto approfondito da esaurire ogni possibile altra considerazione. Tuttavia, si vuole ora cambiare tale prospettiva muovendosi da un concetto del tutto laico della fedeltà e indagarne il senso. In effetti la fedeltà è, in primo luogo, la rispondenza della fiducia di cui si gode, come quando si dice "un servitore fedele", oppure "un amministratore fedele", dunque la fedeltà è obbedienza in colleganza fiduciaria; poi, con l'intento di individuare la conformità dei fatti all'originale, ci troviamo a dire "racconto fedele" oppure "versione fedele", ciò che sta a significare il contenuto di autenticità, correttezza e verità che deve suggerire la fedeltà. Infine, fedele è anche sinonimo di appartenenza come quando diciamo che "la campana chiama i fedeli alla messa" oppure "chi col battesimo ha ricevuto la fede ed è divenuto fedele cristiano". Dunque la fedeltà ha valore di alleanza e obbedienza, di verità e autenticità, di appartenenza e condivisione, ma ciascuna di queste peculiarità ha un senso solo nella continuità, piena e senza limiti. Per quanto ci si sforzi di svolgere considerazioni laiche, si torna, volenti o non, proprio all'origine quando ci si accorge che tutti gli elementi costitutivi della fedeltà altro non sono che una serie di impegni che si esaltano proprio nella figura della Vergine Maria, tutti accolti e assolti con estrema umiltà. Tutti gli appartenenti all'Arma, sin dal giorno in cui indossano gli alamari, hanno ben presenti gli impegni all'essere fedeli, riconoscendosi nello storico motto "Nei secoli fedele", e che va, poi, ben oltre la vita stessa dei singoli come riconferma l'immagine iconica dello scultore architetto Giuliano Leonardi che, chiamato a raffigurare la Vergine Maria quale patrona dell'Arma, scelse di rappresentarla in atteggiamento raccolto mentre, alla luce di una lampada, legge in un libro le parole profetiche dell'Apocalisse: "Sii fedele sino alla morte".

Ecco, quelle parole sono dirette a noi, alimentano il nostro coraggio, ma non hanno il portato d'una tragedia, bensì esprimono tutta la nostra forza dell'essere anime salde, partecipi della giusta causa, obbedienti alla verità, pronti a riconoscerci in una grande famiglia dai valori condivisi, primo fra tutti la fedeltà nel nome della "Virgo Fidelis".

Col. Michele Lippiello

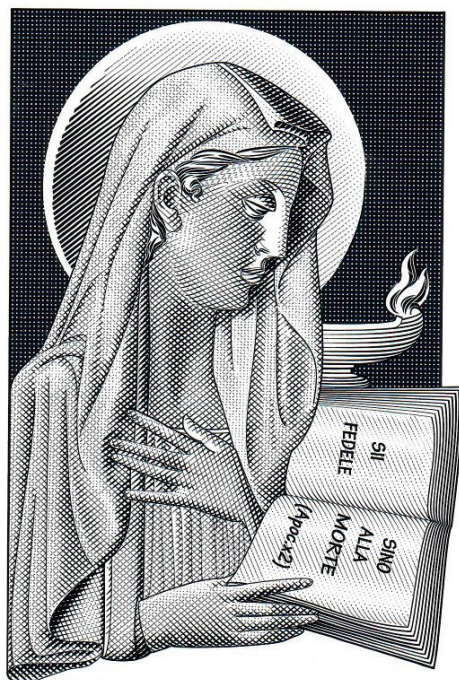


Incisione a bulino, ovvero stampa calcografica

Il procedimento tecnico della stampa calcografica, o “calcografia”, consiste nell’incisione di una lastra di metallo dalla superficie ben levigata per mezzo di un bulino, apposito strumento di acciaio temperato e affilato, con il quale si eseguono tagli incrociati e misurati. La stampa avviene inchiostrando a mano, mediante appositi tamponi o spatole di plastica, la matrice della lastra affinché l’inchiostro rimanga solo nelle parti precedentemente incise, riempiendone i solchi. Dopo aver rimosso l’eccesso di vernice, la lastra è collocata sul torchio calcografico tra un foglio di cartoncino speciale per incisioni leggermente umidificato per renderlo più morbido e un feltro particolare, per essere poi fatta passare sotto il cilindro di pressione. La compressione della lastra contro il cartoncino permette il passaggio dell’inchiostro da questa al foglio, realizzando così il perfetto trasferimento dell’immagine incisa. Le lastre di metallo, solitamente di rame o di zinco, permettono tirature limitate a causa della loro superficie relativamente tenera.

Le calcografie artistiche portano i nomi della tipografia e dell’incisore. Tale peculiare tecnica risale al XV secolo e si perpetua in laboratori di eccellenza tra i quali si distingue la stamperia delle Officine Carte Valori dell’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato che prosegue, attualmente, questa antica tradizione con strumenti e meccanismi di avanzata tecnologia.

*Ingegnere Alberto Mormile
Direttore Operativo
Poligrafico e Zecca dello Stato*



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

Maria C. Perrini inc.

Virgo Fidelis

N.0000/0000

TRIBUNA DI STORIA MILITARE



Professore
Marco GEMIGNANI

Docente di Elementi di Storia e Strategia Navale
presso l'Accademia Navale di Livorno

L'interesse iniziale del Regno d'Italia per il Corno d'Africa *(Prima parte)*

Abstract

I governi del Regno d'Italia cominciarono a interessarsi al Corno d'Africa per far fronte al sovraffollamento delle carceri così da deportarvi i detenuti in esubero, a cui si aggiunse l'opportunità di avvalersi dell'apertura del Canale di Suez, inaugurato il 17 novembre 1869, per migliorare i collegamenti con l'Estremo Oriente. I governi italiani ritennero opportuno ottenere un *piéd à terre* nel Corno d'Africa ma, per non allarmare le altre Potenze, l'acquisizione del territorio di Assab e i successivi ampliamenti furono effettuati dalla compagnia di navigazione R. Rubattino e C. di Genova. Solo nel dicembre del 1880 vi fu la nomina di un regio commissario civile, alla quale seguì nel febbraio del 1882 un accordo bilaterale anglo-italiano che portò nel marzo successivo ad una convenzione con la quale la compagnia di navigazione vendeva tutti i territori fino ad allora acquistati al demanio italiano. Con la Legge n. 857, promulgata il 5 luglio 1882, fu ufficialmente creata la colonia di Assab sottoposta alla nostra sovranità e dal maggio del 1883 l'Arma dei Carabinieri vi istituì la prima Stazione.

Italian governments began to be concerned about the Horn of Africa to deal with the overcrowding of prisons in order to deport there the redundant prisoners, to which had been added the opportunity of taking advantage of the opening of the Suez Canal, inaugurated on 17 November 1869, to improve connections with the Far East. The Italian governments considered it appropriate to obtain a pied à terre in the Horn of Africa but, in order not to alarm the other Powers, the acquisition of the territory of Assab and the subsequent expansions were carried out by the shipping company R. Rubattino and C. of Genoa. Only in December 1880 a royal civil commissioner was appointed, followed in February 1882 by an Anglo-Italian bilateral agreement which led to a contract in March by which the shipping company sold all the territories until then bought to the Italian State. With Law 857, enacted on July 5, 1882, the colony of Assab was officially created under our sovereignty and from May 1883 the Carabinieri Corps established the first Station there.

Il Regno d'Italia, nato ufficialmente il 17 marzo 1861 dopo la Prima e la Seconda Guerra d'Indipendenza e la Spedizione dei Mille, nei primi anni della sua esistenza dovette far fronte a vari problemi relativi allo Stato unitario.

Questi, particolarmente gravosi all'inizio, furono affrontati dai governi di Destra, composti da elementi liberali moderati, e riguardarono tra l'altro l'organizzazione amministrativa e territoriale, le frequenti crisi economiche, il brigantaggio, la questione romana, l'isolamento diplomatico e l'insicurezza della frontiera orientale.

Alcune timide iniziative condotte dal governo sardo a partire dal 1857 per allacciare relazioni con l'Abissinia tramite missionari, come il vescovo Guglielmo Massaja, i padri Léon des Avanchères e Giovanni Stella, e il capitano di lungo corso e commerciante Antonio Rizzo non ebbero seguito.

Addirittura il 28 settembre 1861 Cristoforo Negri, che con le sue proposte aveva innescato la questione africana quando era capo della Direzione per i consolati e per il commercio del Regno di Sardegna, la liquidò inviando un promemoria al barone Bettino Ricasoli, nuovo ministro degli Affari Esteri dopo la scomparsa di Camillo Benso di Cavour, nel quale affermava che l'Italia era totalmente estranea al commercio con l'Abissinia e che, per quanto ne sapeva lui, alcuna nave battente il tricolore era mai entrata in Mar Rosso.

Negli anni successivi i vari governi che si succedettero alla guida del nuovo Stato si dovettero occupare, oltre che dei problemi sopra riportati, anche dell'eccessivo affollamento delle carceri, questione che aveva già destato serie preoccupazioni ai ministri del Regno di Sardegna e a quelli del Regno delle Due Sicilie. Per risolvere tale situazione fu ritenuto opportuno cercare oltremare un luogo per deportarvi i detenuti in esubero, come all'epoca stavano facendo altre Potenze europee⁽¹⁾.

Poiché era del tutto indifferente sia la natura sia l'ubicazione del territorio dove far sorgere una colonia penitenziaria, nel corso del tempo furono intavolate trattative oppure avanzate semplicemente ipotesi per occupare, fra l'altro, nell'Oceano Indiano le Isole Nicobare, le Maldive e Socotra, nel Pacifico alcune località dell'Indonesia, della Nuova Guinea, delle Filippine, delle Aleutine, nel Mar dei Caraibi le Antille e nell'Atlantico addirittura le Falkland e la Groenlandia. Tuttavia neppure una di queste iniziative andò a buon fine, anche perché in diversi casi il compito di condurre i negoziati era stato affidato ad esploratori o avventurieri che non ne erano all'altezza.

(1) Riguardo la questione carceraria, all'epoca molto dibattuta, vedi Martino BELTRANI SCALIA, *La deportazione*, Roma, Artero, 1874; Id., *Il sistema penitenziario secondo il progetto di Codice penale italiano*, Roma, Artero, 1875; Id., *La riforma penitenziaria in Italia. Studi e proposte*, Roma, Artero, 1879; Francesco SARRI, *La questione coloniale*, Milano, Corticelli, 1935, pagg. 23-35.

VITTORIO EMANUELE II.

Re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme

ECC. ECC. ECC.

Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Articolo Unico

Il Re Vittorio Emanuele II. assume per sé e suoi
successori il titolo di Re d'Italia.

Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato,
sia inserita nella raccolta degli Atti del governo, mandando
a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come
Legge dello Stato.

Pal. Cerino addì 17. Marzo 1861.



Vittorio Emanuele



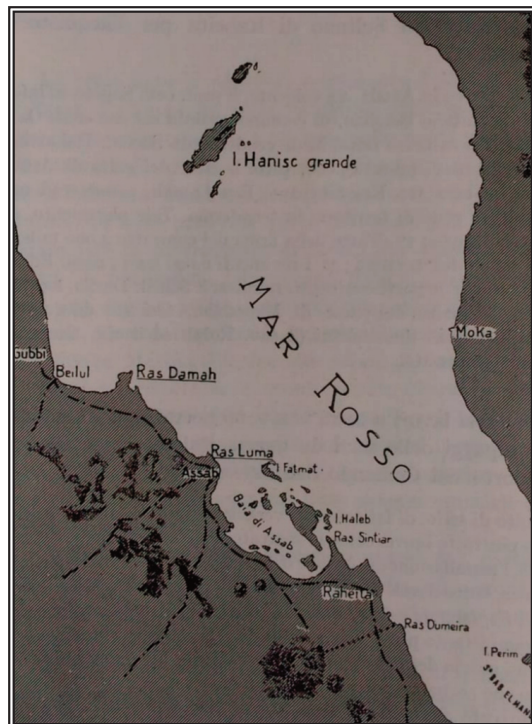
Visto: M. Grandisgelli
M. Caffini

Clavenna
M. M. G. G.

M. Caffini

F. G. G.

M. G. G.



La parte meridionale del Mar Rosso e Assab

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Fra i vari personaggi che in questo periodo vennero contattati dal governo italiano quello che maggiormente si mise in evidenza fu il ligure Giuseppe Sapeto. Quest'ultimo aveva messo piede in Etiopia per la prima volta nel 1838 come membro della Congregazione dei missionari apostolici di San Vincenzo de' Paoli, i cui appartenenti erano comunemente conosciuti come lazzaristi e, divenuto un profondo conoscitore delle lingue e delle usanze locali, più che all'opera apostolica si era dedicato alla politica e all'attività diplomatica per conto della Francia e della Gran Bretagna che avevano mire in Africa orientale⁽²⁾.

Successivamente Sapeto, dopo essersi liberato dei vincoli religiosi, ebbe l'incarico dal Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio del giovane Regno d'Italia di recarsi in Egitto per

accertarsi di come procedevano i lavori del Canale di Suez e per valutare quanto la sua apertura avrebbe inciso sull'economia italiana.

Partito nel febbraio del 1863 per compiere la missione, Sapeto rientrò in Italia quattro mesi dopo e con il materiale raccolto compilò, oltre ad un dettagliato rapporto per il Ministero, anche una relazione per l'amico Michele Amari, all'epoca ministro della Pubblica Istruzione, nella quale affermò che lo Stato che avrebbe avuto l'Abissinia come alleata o che in qualche modo sarebbe stato in grado di dominarla, avrebbe avuto l'egemonia dei traffici nel Mar Rosso e si sarebbe trovato padrone dei destini dell'Egitto⁽³⁾.

(2) Per notizie sulla sua opera vedi Giulio GIACCHERO, Giuseppe BISOGNI, *Vita di Giuseppe Sapeto. L'ignota storia degli esordi del colonialismo italiano rivelata da documenti inediti*, Firenze, Sansoni, 1942. Egli raccolse la sua esperienza di missionario nel volume pubblicato postumo Giuseppe SAPETO, *Viaggio ai Mensa, ai Bogos e agli Habab*, a cura di Ridolfo MAZZUCCONI, Milano, ISPI, 1941.

(3) La minuta, intitolata «Relazione politico-commerciale delle sponde del Mar Rosso fatta a S(ua) E(ccellenza) il signor ministro M(ichele) Amari ministro dell'Istruzione Pubblica» è conservata presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma (d'ora in poi BNCr), *Manoscritti orientali*, busta 153, cc. 149r-167v. Si fa presente che per la trascrizione delle parti di documenti riportati sia nel testo che nelle note ne è stata modificata la grafia sciogliendo tra

Sapeto, nel medesimo documento, scrisse che «le conclusioni pratiche e spettanti all'Italia di questa mia relazione sarebbero primo: di dare opera a che sia terminato il tronco dorsale della strada ferrata che unirà le Alpi all'estrema Calabria, la quale ha quasi il calcagno nel Mar d'Oriente.

Secondo: il governo italiano faccia in modo d'unirsi all'Inghilterra per possedere con lei la miniera di carbon fossile che io credo esistere nel paese interno degli adal.

Terzo: stabilisca un suo agente consolare in una di quelle parti che possa istruire il governo italiano di quanto colà accade e colle sue relazioni menare i negozianti italiani a fare il commercio collo Yemen e l'Abissinia.

Quarto: sarebbe bene se il ministro della Marina mandasse alcun legno da guerra in quei mari. Quinto: il governo del re vegga di avere un luogo adatto ai nostri bastimenti sul Mar Rosso o fuori di lui; Socotera [Socotra, isola al largo delle coste somale] o Súakin [nel Mar Rosso] sono quelli che io preferisco per il commercio»⁽⁴⁾.

Sapeto, divenuto professore di «Civiltà e lingua araba» presso il neo costituito Regio istituto tecnico industriale professionale e di marina mercantile di Genova, continuò negli anni seguenti a scrivere articoli e a tenere conferenze circa l'importanza che l'Italia potesse contare su uno scalo al di là del Canale di



L'ammiraglio Pompeo Provana del Sabbione

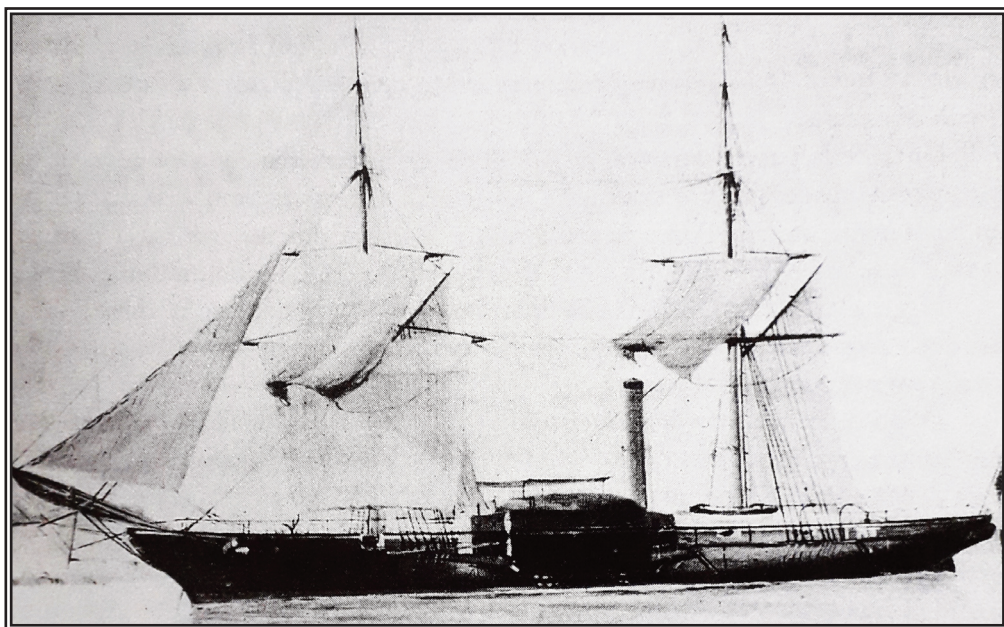
(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

parentesi tonde le abbreviazioni, impiegando le maiuscole e la punteggiatura secondo l'uso moderno ed eventuali lettere o parole aggiunte per facilitarne la comprensione sono state inserite tra parentesi quadre.

Riguardo i toponimi dell'area del Corno d'Africa è stata utilizzata, quando possibile, quella che appare in AA.VV., *Guida dell'Africa Orientale Italiana*, Milano, Consociazione Turistica Italiana, 1938, mentre per la denominazione delle unità della Regia Marina si è fatto riferimento a Giorgio GIORGERINI, Augusto NANI, *Almanacco storico delle navi militari italiane. La Marina e le sue navi dal 1861 al 1995*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1996.

(4) BNCr, *Manoscritti orientali*, busta 153, cc. 165v-166r. Per un commento a queste proposte di Sapeto vedi Cesare CESARI, *Orme d'Italia in Africa*, Roma, Unione Editoriale d'Italia, 1937, pagg. 28-31.

Suez, la cui apertura si faceva ogni giorno più imminente⁽⁵⁾. Le idee dell'*ex* missionario iniziarono ad attirare l'attenzione delle Camere di Commercio di alcune importanti città del Nord della penisola e a questo loro interessamento fece riscontro quello del governo, che nel frattempo aveva ricevuto richieste per ottenere protezione e aiuto materiale da parte del già ricordato Giovanni Stella che, dopo aver depresso anch'egli l'abito talare, aveva ottenuto dal degiac Hailù, governatore abissino dell'Hamasen, la concessione della regione dello Sciotel, un territorio di quasi 23.300 ettari a breve distanza da Chéren.



La corvetta di secondo rango a ruote Ettore Fieramosca

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Pertanto nel 1867, quando da quasi due anni la capitale del Regno d'Italia era stata trasferita da Torino a Firenze e al termine della Terza Guerra d'Indipendenza era stato ottenuto il Veneto e la parte occidentale del Friuli, il Ministero degli Affari Esteri, d'accordo con quello della Marina, decise di inviare una missione composta da personale di quest'ultima Forza Armata per esplorare il litorale africano del Mar Rosso e alcune delle sue isole. L'11 dicembre il ministro della Marina, ammiraglio Pompeo Provana del Sabbione, stilò delle dettagliate istruzioni per il capitano di fregata Luigi Bertelli, comandante della

(5) In quel periodo fra le numerose opere pubblicate per esaltare la nuova via di comunicazione vi furono Cesare VIMERCATI, *Il canale dell'istmo di Suez, sua influenza di pace per l'Europa e di rigenerazione per l'Italia*, Livorno, s.e., 1864 e Gerolamo BOCCARDO, Lazzaro PATRONE, *Il Canale attraverso l'istmo di Suez e gli interessi commerciali dell'Italia*, Genova-Firenze, Pellas, 1865.

corvetta di secondo rango a ruote Ettore Fieramosca, già appartenuta alla flotta borbonica, destinato con la propria unità a stazionare per alcuni mesi ad Alessandria. Giunto nel porto egiziano, il comandante Bertelli sarebbe stato contattato dal consigliere di legazione, il quale gli avrebbe presentato un missionario italiano che probabilmente lo avrebbe accompagnato durante il suo viaggio nel Mar Rosso, nel corso del quale l'ufficiale avrebbe potuto contare sull'assistenza di altri religiosi connazionali.

Bertelli avrebbe quindi consegnato al missionario, dopo essersi accertato delle sue capacità di saperli usare, alcuni strumenti scientifici (tra cui un sestante con orizzonte artificiale, un teodolite montato su cavalletto, un cannocchiale micrometrico per la misura delle distanze e una bussola) che quest'ultimo avrebbe impiegato per compiere dei rilevamenti. Bertelli, dopo aver affidato l'Ettore Fieramosca al suo comandante in seconda, il luogotenente di vascello Francesco Albini, sarebbe partito con il missionario e con un guardiamarina della sua unità avendo il compito principale di individuare una zona dove istituire una colonia penitenziaria per deportarvi parte della popolazione carceraria italiana. L'ufficiale avrebbe dovuto fornire informazioni sulle condizioni idrografiche, topografiche, commerciali e politiche della costa occidentale del Mar Rosso dal 20° parallelo nord fino allo Stretto di Bab el Mandeb, con particolare riferimento ad alcune zone, fra le quali Massaua, le Isole Dáhalac, Assab e il Golfo di Zúla.

Uno speciale interesse rivestiva quest'ultima ampia insenatura perché era usata in quel momento dai britannici, che la chiamavano Baia di Annesley, per sbarcare il consistente corpo di spedizione agli ordini di sir Robert Napier che si stava spingendo nell'interno per attaccare l'imperatore d'Etiopia Teodoro II, reo di aver sequestrato una settantina di europei ed aver sfidato la potenza britannica.

Provana del Sabbione raccomandò al comandante dell'Ettore Fieramosca di eseguire la missione, della durata di trenta o quaranta giorni, senza far trapelare i veri scopi e, per giustificare la sua presenza e quella dei suoi accompagnatori nel Mar Rosso, Bertelli avrebbe sostenuto di essere stato inviato per seguire le attività navali legate allo sbarco e al rifornimento delle truppe di sir Napier, tanto più che il Regio Esercito italiano era stato autorizzato dalle autorità inglesi a mandare qualche ufficiale come osservatore presso il quartiere generale del corpo di spedizione.

Infine il ministro della Marina, per attenersi a quanto perseguito dai vari governi che si succedettero alla guida del nostro Paese in quegli anni circa il pareggio del bilancio statale, ammonì Bertelli dall'incorrere in spese eccessive⁽⁶⁾.

(6) Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma (d'ora in poi AUSMM), *Raccolta di Base*, busta 105, fascicolo 3: minuta della lettera del ministro della Marina Pompeo PROVANA DEL SABBIONE al capitano di fregata Luigi BERTELLI, redatta a Firenze l'11 dicembre 1867, con n. di prot. 7479 Riservato e avente oggetto «Istruzioni».

Il 19 dicembre, su richiesta del comandante dell'Ettore Fieramosca, Provana del Sabbione per avere maggiori ragguagli sulle finalità della missione ed ottenere formalmente da Londra l'autorizzazione per assistere ai movimenti navali britannici in Mar Rosso scrisse al Ministero degli Affari Esteri⁽⁷⁾. Ulisse Barbolani, segretario generale di quest'ultimo Dicastero, rispose che Bertelli avrebbe avuto i dettagli dal conte della Croce ad Alessandria e che non sarebbe stato possibile avere dal governo britannico il permesso richiesto dal ministro della Marina, per cui era necessario che fosse quest'ultimo a redigere un documento nel quale si certificava che tale era lo scopo del viaggio in Mar Rosso dell'ufficiale italiano e dei suoi accompagnatori⁽⁸⁾. Pertanto Provana del Sabbione compilò un'attestazione nella quale era riportato che «il capitano di fregata cav. Luigi Bertelli comandante la Regia pirocorvetta Ettore Fieramosca della Real Marina italiana è destinato a recarsi nel Mare Rosso facendosi accompagnare da un ufficiale del suo Stato Maggiore di bordo, ed uno o due marinari dell'equipaggio di detta corvetta, per assistere alle operazioni marittime del Corpo di Spedizione inglese che deve agire nell'Abissinia onde informare in seguito il Ministero della Marina di quello che avrà potuto osservare d'interessante sotto il punto di vista militare e specialmente marinaresco» e la fece recapitare a Bertelli, che con la sua unità era già giunto ad Alessandria⁽⁹⁾.

Nel frattempo l'ufficiale si era dato da fare per organizzare la missione ordinatagli, recandosi anche a Suez, ma aveva trovato grosse difficoltà delle quali mise al corrente il ministro della Marina. Queste complicazioni riguardavano innanzitutto la scarsità dei mezzi di trasporto, poiché buona parte di essi era usata dai britannici per la spedizione contro Teodoro II, per cui egli sarebbe stato costretto a compiere la missione noleggiando di volta in volta cammelli e piccole barche a vela, che di notte non navigavano per la presenza di numerosi bassifondi; inoltre i missionari italiani che avrebbero dovuto agevolare il viaggio erano irrimediabilmente, in quanto essi in quel periodo operavano nell'interno e non lungo la costa.

(7) In particolare Bertelli desiderava conoscere l'estensione del territorio che avrebbe dovuto indicare come idoneo per stabilirvi la colonia penitenziaria e quali erano i principali requisiti che tale area doveva avere, vedi ivi: minuta della lettera del ministro della Marina Pompeo PROVANA DEL SABBIONE al Ministero degli Affari Esteri-Direzione politica redatta a Firenze il 19 dicembre 1867, con n. di prot. 41467/7479 Riservato e avente oggetto «Schiaramenti chiesti dal comandante dell'Ettore Fieramosca».

(8) Ivi: lettera del segretario generale del Ministero degli Affari Esteri Ulisse BARBOLANI al Ministero della Marina redatta a Firenze il 27 dicembre 1867, con n. di prot. 14 Riservato e avente oggetto «Missione del comandante del Fieramosca».

(9) Ivi: minuta della dichiarazione del ministro della Marina Pompeo PROVANA DEL SABBIONE redatta a Firenze il 29 dicembre 1867.

Questi imprevisti comportavano che la durata della spedizione, calcolata da Provana del Sabbione al massimo di quaranta giorni, in realtà sarebbe stata almeno di sei mesi.

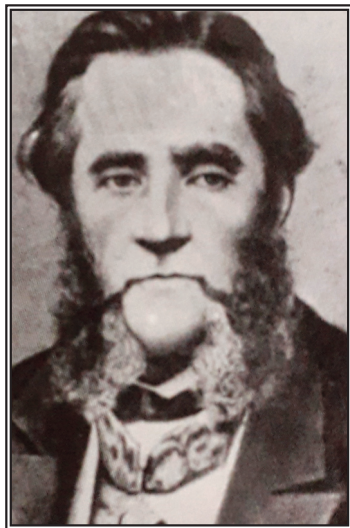
Infine il comandante dell'Ettore Fieramosca riteneva che l'espedito di coprire i reali fini della sua missione facendo mostra di seguire le operazioni condotte da sir Napier non fosse molto valido perché egli avrebbe compiuto dei rilevamenti ed avrebbe visitato delle zone anche molto lontane da quelle interessate dai movimenti dei britannici; Bertelli quindi suggerì di rivolgersi al Reale Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti che aveva nominato una speciale commissione presieduta dal cavaliere Luigi Torelli avente come scopo lo studio del Mar Rosso e gli effetti che avrebbe avuto l'apertura del Canale di Suez. Tale commissione, già conosciuta anche all'estero, non avrebbe avuto impedimenti a spostarsi lungo le coste che si affacciavano su questo mare ed avrebbe potuto contare sull'assistenza delle autorità locali, come era già successo in passato.

Bertelli comunque aveva cercato di raccogliere notizie sulle sponde occidentali del Mar Rosso, incontrando delle difficoltà anche in questo caso per lo scarso numero di commercianti e viaggiatori che frequentavano quelle zone poiché, per la mancanza di acqua potabile e l'aridità del clima, gli unici due centri costieri di qualche interesse erano Suákin e Massaua, dove confluivano le carovane provenienti dalla Nubia e dall'Etiopia.

Egli aveva saputo che entrambe queste località erano state cedute dietro pagamento dal governo ottomano al Vicereame d'Egitto nel maggio del 1865 e, poiché esse erano gli unici due punti in grado di ospitare una guarnigione militare lungo quella costa, gli egiziani si credevano autorizzati ad esercitare la propria sovranità fino allo Stretto di Bab el Mandeb. Di fatto però né gli ottomani né gli egiziani avevano abbastanza truppe per poter effettivamente controllare il litorale occidentale del Mar Rosso, dove vivevano alcuni gruppi nomadi indipendenti, ma se un altro Stato avesse siglato un trattato con una di queste tribù per acquisire un territorio, molto probabilmente ci sarebbe stata una reazione da parte del governo di Istanbul o del Cairo. In base alle informazioni ottenute l'ufficiale inviò al ministro della Marina un rapporto nel quale, dimostrando una non comune competenza geo-strategica, avanzò l'opportunità di indirizzare le ricerche non nel Mar Rosso ma nell'Oceano Indiano. Bertelli infatti scrisse che, a suo avviso «converrebbe [sic] assai più possedere un tratto di territorio fuori dello Stretto di Bab-el-Mandel [sic], piuttosto che nel Mar Rosso.

E ciò per i seguenti motivi:

1. perché nel Mar Rosso sembra assai difficile trovare un punto conveniente sopra sponde tanto ingrate;



L'ammiraglio Augusto Riboty

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

2. perché se pur vi fosse, non sarebbe certamente sfuggito all'occulatezza [sic] inglese che apertamente dimostra non spendere ingenti [sic] somme che per rendersi assoluta padrona di quel mare. E di ciò pare ne faccia pur fede l'occupazione dell'Isola di Chameran sita sulla carta araba in 43°30' circa di long. Est Green. e 16°20' lat. Nord;

3. perché in un rivolgimento politico europeo, una colonia nel Mar Rosso potrebbe essere facilmente tagliata fuori, e rimaner preda dei possessori dello Stretto di Bab-el-Mandel [sic] e del Canale di Suez.

Un tratto di territorio invece fuori dello Stretto, parmi risponderebbe assai meglio allo scopo. Per esempio sulle coste del Sòumali [Somalia], paese assai ricco, che produce caffè, gomme, pelli, zafferano, cotone, [...], ambra, ecc., che quantunque più meridionale, ha un clima assai più sopportabile, che trovasi forse meglio situato perché più centrale sulla gran via che fra breve da Suez sarà aperta per tutto l'Oriente; che in qualunque evenienza potrebbe esser soccorsa se non da Suez, dal Capo di Buona Speranza almeno; che non dipende che da sultani locali, ma da nessuna Potenza riconosciuta».

Bertelli inoltre segnalò un'altra località che secondo lui poteva rispondere alle necessità italiane, l'Isola di Socotra, al largo di Capo Guardafui, che «ha alte montagne di granito, è ricca di acqua e vegetazione nell'interno e, purché offrisse un ricovero per i bastimenti, potrebbe essere utilissima»⁽¹⁰⁾.

La lettera del comandante dell'Ettore Fieramosca giunse in Italia quando nuovo ministro della Marina era divenuto l'ammiraglio Augusto Riboty il quale, dopo alcuni tentennamenti, decise di far proseguire la missione⁽¹¹⁾.

(10) Ivi, busta 2149: lettera del capitano di fregata Luigi BERTELLI al ministro della Marina Pompeo PROVANA DEL SABBIONE, redatta al Cairo il 1° gennaio 1868, con n. di prot. 56, Riservato e avente oggetto «Circa la missione dello scrivente nel Mar Rosso. Informazioni. Difficoltà e modo per ovviarvi. Costa del Somali. Isola di Socotora. Istrumenti scientifici ricevuti».

(11) Inizialmente Riboty, preso atto delle difficoltà prospettate da Bertelli, voleva annullare il viaggio di quest'ultimo nel Mar Rosso e limitare la sua attività a visitare il Canale di Suez e ottenere informazioni circa la sua prossima apertura e se una nostra cannoniera della classe «Vinzaglio» sarebbe stata in grado di attraversarlo, vedi ivi, busta 105, fascicolo 3: minuta della lettera del ministro della Marina Augusto RIBOTY al capitano di fregata Luigi BERTELLI redatta a Firenze il 12 gennaio 1868, con n. di prot. 1157/162 Riservato e avente oggetto «Nuove istruzioni».

Bertelli quindi affidò la corvetta a ruote al comandante in seconda e lasciò Alessandria il 2 febbraio accompagnato dal guardiamarina Giovanni Battista Ferro e dai marinai Vincenzo Badritti e Cesare Simonetti. La piccola spedizione, oltre a visitare varie località fra le quali Massaua e le Isole Dáhalac, reperì notizie sul Canale di Suez, sul Golfo di Zúla e sullo Sciotel.

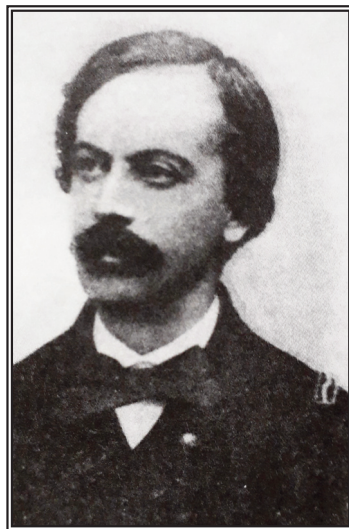
Luigi Federico Menabrea, che oltre ad essere presidente del Consiglio dei ministri dal gennaio del 1868 era anche ministro degli Affari Esteri, poco dopo aver saputo che Bertelli aveva compiuto la missione, chiese a Riboty di inviare una nave da guerra per svolgere studi idrografici ed approfondire le informazioni ottenute sul Mar Rosso.

Il ministro della Marina, per motivi di bilancio, non poté dar corso alla richiesta di Menabrea, ma fece compilare a Bertelli, rientrato in Italia, una dettagliata relazione sul Golfo di Zúla e sullo Sciotel.

Riguardo l'insenatura usata dagli inglesi per le operazioni contro Teodoro II, che si erano concluse con la sconfitta e la morte di quest'ultimo il 13 aprile 1868, l'ufficiale riferì che i britannici l'avevano evacuata lasciandovi alcune infrastrutture da loro costruite, ma la zona era completamente priva di acqua potabile e quindi del tutto inadatta a impiantarvi una colonia penitenziaria.

Per le notizie avute, Bertelli giudicò più accogliente lo Sciotel, che aveva un clima mite e abbondante vegetazione ma che, trovandosi nell'entroterra, necessitava di un punto di approdo sulla costa⁽¹²⁾.

Nel frattempo Stella aveva costituito una società per lo sviluppo e lo sfruttamento di questo territorio, denominata «Colonia italo-africana di Sciotel» ma con la morte dell'imperatore Teodoro II e la caduta del degiac Hailù suo protettore, egli si trovò in gravi difficoltà. Walda Michael, nuovo governatore dell'Hamasen, infatti espulse gli italiani e Stella, ammalatosi, spirò il 20 ottobre 1869⁽¹³⁾.



L'ammiraglio Guglielmo Acton

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

(12) Ivi, fascicolo 2: lettera del capitano di fregata Luigi BERTELLI al ministro della Marina Augusto RIBOTY, redatta a Genova il 5 giugno 1868, con n. di prot. 16 Riservato e avente oggetto «Risposta al foglio n. 47 Gabinetto del 2 giugno 1868».

(13) Giulio GIACCHERO, Giuseppe BISOGNI, *Vita di Giuseppe Sapeto*, cit., pagg. 172-178.

La sua scomparsa segnò la fine dell'interessamento italiano per lo Sciotel al quale nel frattempo, per le insistenze del professor Sapeto, si era affiancato quello per la località di Khur Amèra lungo il litorale arabico dello Stretto di Bab el Mandeb, della quale il docente ne aveva trattato in un memoriale inviato nel maggio del 1869 al nuovo ministro dell'Agricoltura Marco Minghetti. Sapeto, per evitare che il documento finisse archiviato senza che fosse preso in adeguata considerazione, ne informò anche il ministro della Real Casa Filippo Antonio Gualterio, che ne parlò con Vittorio Emanuele II. Assai probabilmente grazie a tale manovra il presidente del Consiglio Menabrea, nel successivo settembre, si mise in gran segreto in contatto con il docente per avere maggiori informazioni sul progetto e ne trattò anche con il ministro della Marina Riboty. Nello stesso periodo la Camera di Commercio di Venezia aveva avanzato la richiesta al governo di installare un'agenzia commerciale a Scec Said, a breve distanza da Aden, proposta che era stata fatta propria dal Congresso nazionale delle camere di commercio che iniziò i propri lavori a Genova il 27 settembre. Nel medesimo capoluogo ligure anche la compagnia di navigazione *R. Rubattino e C.* aveva cominciato a guardare al Mar Rosso per crearvi un punto d'appoggio per le cinque navi delle quali stava completando l'allestimento, con i quattro milioni di lire avuti in prestito dal governo, da impiegare per i collegamenti fra Genova e Bombay, in vista dell'ormai prossima apertura del Canale di Suez.

Grazie alla convergenza di interessi fra il governo italiano, i circoli imprenditoriali e la citata compagnia di navigazione, che era la medesima che nel periodo delle guerre d'indipendenza aveva fornito le navi per la spedizione di Carlo Pisacane nel 1857 e di Giuseppe Garibaldi nel 1860, Menabrea e Riboty decisero di assegnare a Sapeto, accompagnato in incognito dal contrammiraglio Guglielmo Acton, il compito di visitare le coste del Mar Rosso e di acquisire un tratto di litorale sulla sponda asiatica oppure africana⁽¹⁴⁾.

(14) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 108, fascicolo 1: minuta della lettera del ministro della Marina Augusto RIBOTY al contrammiraglio Guglielmo ACTON redatta a Firenze nell'ottobre 1869, con n. di prot. 2539 R e avente oggetto «Istruzioni». Acton proveniva dalla Marina borbonica e si era segnalato per la difesa del vascello Monarca del quale era comandante in seconda quando era stato attaccato dai garibaldini a Castellammare di Stabia nell'agosto del 1860. Transitato nella Regia Marina italiana, aveva comandato la fregata corazzata ad elica Principe Umberto in una lunga campagna fra il 1865 e il 1866 lungo le coste dell'America meridionale. Durante la navigazione per rientrare in Italia, appreso dello stato di guerra con l'Austria, aumentò il più possibile la velocità così da prendervi parte attiva e fu presente alla Battaglia di Lissa ottenendo la Medaglia d'argento al valore militare per aver soccorso i naufraghi della fregata corazzata ad elica *Re d'Italia*, vedi ivi, *Biografie ufficiali*, busta A1, fascicolo 9: «Marina Militare. Comando in Capo Dipartimento M. M. dello Jonio e del Canale di Otranto. Taranto. Estratto matricolare del Vice Ammiraglio Acton Guglielmo figlio di Carlo e di Zoè d'Albon nato il 25 marzo 1825 a Napoli Provincia di ivi». Per maggiori informazioni sulla sua attività vedi Mariano GABRIELE, *Guglielmo Acton*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 2001.

TRIBUNA DI STORIA MILITARE



Professore
Filippo RUSCHI

Dipartimento di Scienze Giuridiche
presso l'Università degli Studi di Firenze

*All'alba del *peacekeeping*.
L'invio del contingente interalleato in
Alta Slesia (1920-1922) tra storia e
filosofia del diritto internazionale*

Abstract

La conclusione della Grande Guerra non aveva garantito la pace e l'ordine internazionale: l'Europa Orientale, in particolare, restava soggetta ad una elevata conflittualità. Pertanto, il Trattato di Versailles, nel ridisegnare i confini tedeschi, ha mirato anche ad assicurare condizioni di stabilità. Il caso dell'Alta Slesia è in questo senso esemplare: la provincia che prima della Grande Guerra era parte del Reich tedesco, dopo un plebiscito tenuto nel marzo 1921 fu suddivisa tra Germania e Polonia. Per garantire la regolarità delle elezioni e l'esecuzione delle disposizioni del Trattato fu però necessario inviare un forte contingente interalleato, a cui presero parte anche i militari italiani. Si trattò di un'operazione militare particolarmente complessa che portò a manifestazioni di massa e sanguinose insurrezioni. Il saggio mira a ricostruire le dinamiche dell'intervento alla luce di due paradigmi, quello geopolitico e quello giuridico.

The end of First World War had not strengthened peace and order. Eastern Europe, in particular, remained subject to a high level of insecurity: the Treaty of Versailles, besides reshaping the borders of Germany, aimed to ensure conditions of stability throughout the region. In every respect, the case of Upper Silesia is representative: the province, that before the Great War had been part of the German Reich, has been divided between Germany and Poland after a plebiscite held in March 1921. To ensure the regularity of the elections and the execution of the provisions of the Treaty it was necessary to send a strong inter-allied contingent, in which the Italian military also took part. The mission was particularly difficult due to the continuing violence that headed to mass riots and bloody uprisings. The essay focuses on the military intervention in Silesia, stressing its legal and geopolitical premises.

SOMMARIO: 1. Le guerre dopo la Grande Guerra. - 2. «La tradotta che parte...». - 3. «Le bon Dieu n'en avait que dix!».

1. Le guerre dopo la Grande Guerra

La conclusione della Grande Guerra non aveva portato la pace. Dalla penisola anatolica al Caucaso, dai Balcani al Baltico, l'elenco dei focolai di violenza che avevano all'improvviso iniziato a bruciare era impressionante. Altri ancora parevano sul punto di incendiarsi, se non si fosse trovata rapidamente una soluzione diplomatica. Laddove la possibilità di pacificare definitivamente l'Europa Orientale era soggetta alla pesante ipoteca rappresentata dalla Guerra civile russa⁽¹⁾. Chi, terminate le ostilità, aveva preconizzato il rapido rientro negli accantonamenti, il ritorno alla rassicurante monotonia delle *corvée* quotidiane e dei rituali della vita di guarnigione, era destinato ad essere subito smentito. Il quadro geopolitico era decisamente preoccupante: occorreva un intervento diretto delle Potenze alleate rivolto a stabilizzare i differenti teatri. Non si trattava, però, di una scelta facile da prendere. In primo luogo erano necessari assetti adeguati alle esigenze operative: si trattava di una esigenza tutt'altro che facile da soddisfare nel quadro della smobilitazione delle Forze armate e della riduzione delle spese belliche successive all'Armistizio. Ma prima ancora che militare il problema era politico: il sostegno dell'opinione pubblica era tutt'altro che scontato. Sul piatto della bilancia pesavano gli spaventosi lutti della Grande Guerra. Come poter giustificare allora l'invio di reparti militari in teatri spesso remoti e sovente altamente conflittuali? Il rischio, assolutamente inaccettabile per le cancellerie dell'Intesa, era quello dover aggiungere nuovi nomi sulle lapidi dei monumenti ai caduti.

Allo stesso tempo, anche il quadro normativo risultava per lo meno opaco. Certo, la prassi degli interventi umanitari non era nuova. Il principio di non ingerenza nella sfera domestica consolidatosi nei decenni successivi alla Pace di Vestfalia aveva già subito un duro colpo con la nascita della Santa Alleanza. Ambiguamente sospeso tra salvaguardia del legittimismo dinastico, promozione della *hegemonic stability* e tutela della pace, il Trattato di Alleanza stipulato a Parigi il 20 novembre 1815 all'art. 6 prevedeva che le Potenze promotrici la Quadruplice Alleanza adottassero congiuntamente «le misure più salutari per la tranquillità e la prosperità dei popoli e il mantenimento della pace fra gli Stati»⁽²⁾.

(1) Per uno sguardo di insieme cfr. da ultimo cfr. Robert GERWARTH, *The Vanquished: Why the First World War Failed to End, 1917-1923*, London, Allen Lane, 2016, trad. it., *La rabbia dei vinti. La guerra dopo la guerra 1917-1923*, Roma-Bari, Laterza, 2017.

(2) Il testo citato è in Danilo ZOLO, *Cosmopolis: la prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1995, p. 23, cui si rinvia anche per una interpretazione delle vicende della Santa Alleanza informata alla filosofia del diritto internazionale.

Che queste misure implicassero anche l'uso della forza, c'erano pochi dubbi, come dimostrerà la vicenda dell'intervento in Spagna del 1823 di un esercito di novantacinquemila francesi inviati a reprimere il governo liberale e a restaurare il regime assolutistico di Ferdinando VII⁽³⁾.

Nell'età del Concerto Europeo questa prassi, seppure in maniera più rarefatta, era stata confermata, nonostante che in dottrina non fossero pochi quelli che si interrogavano sulla legittimità di questo *vulnus* alla sovranità statale⁽⁴⁾. In quest'ottica l'intervento multilaterale in Libano del 1860-1861 a tutela delle minoranze maronite, miscela «di esotismo, di moralità e di realpolitik» come ha rilevato Stefano Mannoni, si iscriveva all'interno di un quadro che il Trattato di Berlino, di lì a poco, in qualche modo finirà per codificare⁽⁵⁾. A cavallo tra Otto e Novecento, non senza opacità legate alla politica di potenza o agli interessi coloniali, gli interventi militari multinazionali erano divenuti relativamente frequenti. Se solo si limita la visuale al giovane Regno d'Italia, desideroso di consolidare la sua posizione internazionale in un contesto sempre più instabile e polarizzato, l'accelerazione degli eventi è sorprendente: ancora negli anni Ottanta dell'Ottocento la presenza militare italiana nelle missioni internazionali rivolte a rettificare le frontiere successivamente ad un conflitto - era il caso della Commissione che nel 1878 aveva definito i confini della Romania all'indomani della guerra di indipendenza - o a vigilare sul cessate il fuoco - era invece il caso della commissione internazionale che nel 1885 vigilerà sull'armistizio successivo alla guerra serbo-bulgara - si limitava a poche unità di personale. Ma già nel 1897 l'Ammiraglio Felice Napoleone Canevaro aveva assunto il comando del contingente multinazionale che, forte di ben duemilacinquecento uomini, era stato inviato a Creta per riportare l'ordine sull'isola squassata dalle violenze tra gli indipendentisti greci e gli ottomani⁽⁶⁾.

(3) In merito alla spedizione di Spagna come archetipo dei successivi interventi militari cfr. per tutti Nicholas ONUF, *Humanitarian Intervention: The Early Years*, in *FLORIDA JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, a. 16, n. 4 (December 2004), pp. 753-87.

(4) Per un quadro affidabile del dibattito cfr. Stefano MANNONI, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 120-125. In una prospettiva di filosofia del diritto internazionale, cfr. anche Alexis HERACLIDES, *Humanitarian Intervention in the 19th Century: The Heyday of a Controversial Concept*, in *GLOBAL SOCIETY*, a. 26, n. 2 (March-June 2012), pp. 215-240. Per uno sguardo di insieme sulle diverse vicende storico-politiche cfr. Davide RODOGNO, *Contro il massacro. Gli interventi umanitari nella politica europea 1815-1914*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

(5) Cfr. Stefano MANNONI, *Da Vienna a Monaco (1814-1938). Ordine europeo e diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 45-49, ove bib.

(6) In particolare sulla presenza italiana nelle vicende diplomatiche balcaniche cfr. per tutti Antonello BIAGINI, *L'Italia e le guerre balcaniche*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012. Sul ruolo dell'Arma dei Carabinieri cfr. Cfr. Maria Gabriella PASQUALINI, *The Italian Carabinieri Corps Abroad: Combat and Crowd Control in a Special Professionalism*, in *ROCZNIK BEZPIECZEŃSTWA*

Nel 1900 era stato allestito il Corpo di spedizione italiano in Cina destinato a reprimere la Rivolta dei Boxer: si trattava di un proiezione di forza impensabile fino a pochi anni prima, resa possibile dal carattere multilaterale delle operazioni militari.

Al di là di questi risalenti impegni, sarebbe temerario sostenere che all'indomani del Trattato di Versailles, dalle dottrine di impiego e delle regole di ingaggio per arrivare alle condizioni che legittimavano l'intervento militare, il quadro normativo fosse limpido. Né poteva essere diversamente se solo si riflette sul fatto che il *framework* geopolitico era radicalmente differente da quello che aveva fatto da sfondo alle iniziative del Concerto europeo e necessitava di un regole *ad hoc*.

D'altra parte i tempi di un diritto internazionale ancora fortemente legato alla dimensione consuetudinaria, mal si adattavano ad un cambiamento così rapido. Tanto più che lo scenario era estremamente frammentato ed esigevo uno strumentario giuridico duttile e raffinato.

In alcuni contesti, come nel caso della Ruhr tra il 1918 e il 1920 era possibile appellarsi alle consolidate regole dell'occupazione militare⁽⁷⁾.

In altri casi, come per la commissione di delimitazione dei confini tra Grecia e Albania istituita nel 1921, si potevano considerare precedenti utili i protocolli di fine Ottocento⁽⁸⁾. A fronte di altri scenari, però, si registrava un vero e proprio corto circuito normativo.

Sempre per restare legati all'esperienza italiana, in quale fattispecie inquadrare l'impiego del Corpo di spedizione italiano in Murmania che, a partire dall'agosto del 1918, combatté prima i tedeschi e poi i bolscevichi russi senza praticamente soluzione di continuità⁽⁹⁾?

MIĘDZYNARODOWEGO, a. 1, n. 1. (2006), pp. 77-101 e in particolare pp. 78-81. Ferdinando ANGELETTI, *La missione dei carabinieri a Creta e in Macedonia. Tra politica di potenza e germi di peacekeeping*, in Virgilio ILARI (a cura di), *Italy on the Rimland. Storia militare di una Penisola eurasiatica*. Tomo I. Intermarium, Roma, SOCIETÀ ITALIANA DI STORIA MILITARE, 2019, pp. 223-230, ove bib.

(7) Cfr. Stefano MANNONI, *Potenza e ragione*, cit., pp. 165-167 e con particolare riferimento alle vicende delle occupazioni armistiziali, cfr. Alessandra ANNONI, *L'occupazione 'ostile' nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, Giappichelli, 2015, in particolare pp. 80-82.

(8) Come noto, la missione finì tragicamente determinando una gravissima crisi internazionale, cfr. da ultimo Alessandro VAGNINI, *La Commissione di delimitazione dei confini albanesi e l'incidente di Giannina*, in Alberto BECHERELLI, Andrea CARTENY (a cura di), *L'Albania indipendente e le relazioni italo-albanesi (1912-2012)*. Atti del Convegno in occasione del centenario dell'indipendenza albanese - Sapienza, 22 novembre 2012, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 139-155.

(9) In merito cfr. Marina ROSSI, *Eserciti dell'Intesa e popolazioni nei territori della Russia occupata. Il Corpo di spedizione italiano in Murmania 1918-1919*, in ITALIA CONTEMPORANEA, a. 62, n. 256-257 (settembre-dicembre 2009), pp. 573-581 e Alessandro VAGNINI, *Il corpo di spedizione italiano in Murmania (1918-1919)*, in Giordano ALTARAZZI (ed.), *The Proceedings of the 'European Integration - Between Tradition and Modernity' Congress*, vol. 6, Tirgu-Mureş, Editura Universităţii 'Petru Maior', 2015, pp. 554-570 ove bib.



Versailles, Galerie des Glaces

In primo piano il tavolo della firma del Trattato

(<https://gallica.bnf.fr>)

O ancora, come qualificare sul piano giusinternazionalistico la Legione Redenta che, organizzata dal Maggiore dei Carabinieri Reali Cosma Manera con *ex*-militari austroungarici di etnia italiana liberati dai campi di prigionia russi, fu impiegata contro i bolscevichi nella remota regione di Vladivostok⁽¹⁰⁾?

Anche l'invio di contingenti multilaterali per vigilare ai sensi del Trattato di Versailles sui plebisciti che avrebbero dovuto decidere l'appartenenza nazionale di intere regioni, a ben vedere presentava non poche criticità.

Proprio sotto questo profilo la vicenda dell'Alta Slesia rappresenta un caso-studio prezioso per riflettere sui fondamenti normativi della prassi delle cosiddette *Military Operations Other Than War* e in particolare delle missioni multilaterali di sostegno alla pace.

(10) Da ultimo cfr. Marina ROSSI, *Il Corpo di spedizione italiano in Siberia e in Estremo Oriente. Un difficile impatto con la realtà russa*, in *ITALIA CONTEMPORANEA*, a. 62, n. 256-257 (settembre-dicembre 2009), pp. 583-598, nonché Alessandro SALVADOR, *Considerazioni sul rimpatrio e la smobilitazione dei soldati austro-ungarici di nazionalità italiana nel primo dopoguerra*, in *QUALESTORIA*. Rivista di storia contemporanea, a. 42, n. 1-2 (giugno-dicembre 2014), pp. 59-75 e, infine, Giuseppe CACCIAGUERRA, Paolo FORMICONI, *Gli Italiani alla 'Churchill's Crusade'. I Corpi di spedizione in Murmania e Siberia (1918-1919)*, in Virgilio ILARI (a cura di), *Italy on the Rimland*, cit., pp. 289-306 ove ampia bib.

Il contingente alleato, inviato nel 1920 nella provincia dell'Impero tedesco per garantire la regolarità delle votazioni che avrebbero dovuto sciogliere il nodo dell'appartenenza nazionale di questo territorio, infatti si trovò coinvolto in una spirale di eventi sempre più drammatici che culminò in quello che può essere considerato come un precoce caso di conflitto armato non-internazionale.

In questo saggio mi limiterò a inquadrare le premesse che hanno portato all'intervento in Alta Slesia, così da poter far emergere la problematica relazione tra aspirazioni nazionali, interessi egemonici e diritto internazionale, rinviando ad un successivo lavoro l'analisi dell'impiego del contingente alleato in questo delicato teatro operativo.

2. «La tradotta che parte...»

L'afflusso del contingente italiano nell'Alta Slesia era iniziato nel febbraio del 1920: da Verona, percorrendo Austria e Repubblica Ceca, nove convogli ferroviari avevano trasportato le truppe fino a Cosel (Koźle), dove fu posto il comando, a Ratibor (Racibórz) e a Leobschütz (Głubczyce)⁽¹¹⁾. Lo sforzo logistico era stato significativo: oltre al 135° Reggimento di fanteria "Campania" su tre battaglioni, il contingente comprendeva un gruppo di artiglieria da campagna, tratto dall'8° Reggimento artiglieria, su due batterie dotate dell'onnipresente cannone da 75/27 mod. 1906, adeguati assetti logistici e del genio, un ospedale da campo con cinquanta posti letto e, infine, il 458° Plotone Carabinieri Reali⁽¹²⁾: complessivamente 166 ufficiali e 3.259 sottufficiali e truppa che andavano ad affiancare consistenti forze francesi⁽¹³⁾.

(11) Cfr. Peter HERDE, *Le truppe italiane in Alta Slesia dal 1920 al 1922*, in Antonio SCOTTÀ (a cura di), *La Conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920): atti del Convegno Internazionale di studi*, Portogruaro-Bibione, 31 maggio-4 giugno 2000, Soveria MANNELLI, 2003, pp. 317-336.

(12) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Slesia (1920-1922)*, in Romain H. RAINERO, Paolo ALBERINI (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace 1861-1939*. Atti del Convegno di studi tenuto a Milano presso la Scuola militare dell'Esercito nei giorni 25-26 ottobre 2000, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare, 2001, pp. 273-293.

(13) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Slesia (1920-1922)*, in Romain H. RAINERO, Paolo ALBERINI (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace 1861-1939*, cit., pp. 289-291. La Francia aveva schierato la 46ª divisione di fanteria, composta da reparti di *chasseurs alpins* e di *chasseur à pied* - ovvero da reparti scelti, ribattezzati dalla pubblicistica di guerra *diabli bleus* per il loro valore -, dal 12° Ussari, da un reggimento di artiglieria oltre che da consistenti reparti di supporto dotati anche di mezzi corazzati, per un complesso di circa dodicimila uomini. Sulla partecipazione francese, cfr. Rémy PORTES, *Haute-Silésie 1920-1922. Laboratoire des leçons oubliées de l'armée française*, Paris, Riveneuve, 2009. Per altro l'esercito francese era contemporaneamente dispiegato in diversi teatri, si veda anche Olivier FORCADE, *Interposition Françaises dans le cadre des traités de paix en Hongrie, Haute-Silésie et Turquie de 1918 à 1923*, in AA.VV., *Maintien de la Paix de 1815 à aujourd'hui. XXI e Colloque de la Commission internationale d'histoire militaire. Colloque tenu du 20 au 26 août 1995 dans la ville de Québec / Peacekeeping 1815 to Today*. Proceedings of the XXI^e Colloquium



Oppeln (Opole), Alta Slesia, 1920

Un reparto di *Chasseurs Alpins* dell'esercito francese in marcia con in capo la tipica "Tarte", l'ampio basco caratteristico di questa specialità
(<https://gallica.bnf.fr>)

Il comando era stato affidato al Colonnello Filippo Salvioni: un ufficiale di grande esperienza che durante le operazioni belliche aveva prima comandato il battaglione Gemona e quindi il X Gruppo Alpini, ottenendo una medaglia d'argento al valore militare, salvo essere poi catturato durante la rotta di Caporetto⁽¹⁴⁾.

L'anno di prigionia, per altro, gli aveva permesso di conoscere in maniera approfondita la mentalità germanica: una capacità che avrà modo mettere a profitto durante la sua permanenza in Alta Slesia, dimostrando grande equilibrio in un contesto politico fortemente polarizzato.

of the International Commission Of Military History, Colloquium held in Quebec City, 20-26 August 1995, Ottawa, Department of National Defence, 1995, pp. 166-175. Sembra che la scelta di impiegare truppe da montagna, in realtà, fosse dovuta ad un fraintendimento generato dal toponimo 'Alta Slesia' che, evidentemente, aveva fatto richiamare alla mente i picchi dell'Alta Savoia, cfr. Andreas KIESEWETTER, *La diplomazia italiana e l'Alta Slesia (1920-1921)*, in Antonio SCOTTÀ (a cura di), *La Conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920)*, cit., p. 352.

(14) Sul ruolo di Salvioni a Caporetto cfr. Paolo GASPARI, *Le bugie di Caporetto. La fine della memoria dannata*, Udine, Gaspari, 2011, e più sinteticamente Alessandro BARBERO, *Caporetto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, pp. 245-251.



Gleitwitz (Gliwice), 8 luglio 1921

I funerali del Maggiore Bernard Montalegre, Comandante del 27^e Bataillon de Chasseurs Alpins, (27^e BCA), vittima di un attentato. Nel corteo funebre al centro della foto si riconoscono il Generale De Marinis Stendardo di Ricigliano (prima fila, terzo a destra) e il Colonnello Salvioni (seconda fila, primo a sinistra)

(<https://muzeumslaskie.pl>)

Nella provincia lo attendeva il generale Alberto de Marinis Stendardo di Ricigliano, nominato nel gennaio del 1920 rappresentante italiano presso la *Commission interalliée de gouvernement et de plébiscite de Haute-Silésie*, ovvero l'organo di vertice dell'apparato politico e amministrativo allestito dagli Alleati per gestire l'Alta Slesia⁽¹⁵⁾: si trattava di un organo per molti versi destinato ad anticipare esperienze come quella, recentissima, della *Coalition Provisional Authority* irachena.

Anche in questo caso si trattava di una scelta meditata: tra l'estate e il dicembre 1917, de Marinis alla guida della brigata Livorno in qualità di colonnello i.g.s. era stato decorato con ben tre medaglie d'argento, riportando anche gravi ferite. Ma soprattutto, de Marinis era appena reduce dall'Albania dove al comando della brigata "Tanaro" aveva preso parte ad una fra le più difficili operazioni tra quelle affrontate dal Regio Esercito nell'immediato post-conflitto⁽¹⁶⁾.

(15) La Commissione Interalleata si era formalmente insediata ad Oppeln (Opole) l'11 febbraio 1920.

(16) Come noto, la presenza italiana in Albania era destinata di lì a poco a cessare: ai primi dell'agosto del 1920, dopo una serie di scontri armati, il governo Giolitti, dando seguito al



Oppeln (Opole), Alta Slesia

Il palazzo del governo sede della *Commission Interalliée de Gouvernement et de Plébiscite de Haute-silésie*
(<https://de.wikipedia.org>)

Per apprezzare l'entità dello sforzo del Regio Esercito occorre riflettere sul fatto che mentre gli uomini del Colonnello Salvioni stavano salendo sui vagoni che li avrebbero portati in Alta Slesia, nei primi mesi del 1920 i militari italiani erano ampiamente impiegati in missioni 'fuori area'⁽¹⁷⁾.

Protocollo di Tirana dispose l'evacuazione degli ultimi reparti presenti nell'area di Valona. Solo la minuscola isola di Saseno rimase soggetta alla sovranità italiana. Sulla crisi albanese, destinata ad avere pesanti ripercussioni anche sull'ordine pubblico interno, cfr. Massimo BORGOGNI, *Tra continuità e incertezza: Italia e Albania (1914-1939). La strategia politico-militare dell'Italia in Albania fino all'operazione "Oltre mare Tirana"*, Milano, FrancoAngeli, 2007, pp. 13-80 e, più sinteticamente, Alberto BECHERELLI, *L'Albania nella politica estera italiana (1913-1920)*, in Alberto BECHERELLI, Andrea CARTENY (a cura di), *L'Albania indipendente e le relazioni italo-albanesi 1912-2012*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2013, pp. 45-65. Con un focus sul post-conflitto si veda in particolare Giovanni VILLARI, *La presenza italiana in Albania 1918-1920*, in *ITALIA CONTEMPORANEA*, a. 62, n. 256-257 (settembre-dicembre 2009), pp. 526-535. Per una lettura incentrata alle vicende militari cfr. Mario MONTANARI, *Le truppe italiane in Albania (anni 1914-1920 e 1939)*, Roma, USSME, 1978, pp. 174-230. Sul ruolo di primo piano svolto dai RR.CC. nel teatro albanese, cfr. Maria Gabriella PASQUALINI, *Missioni dei Carabinieri all'estero. 1855-1935*, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 2001, pp. 148-159. Sui moti legati alle vicende albanesi che, tra l'altro, determinarono il drammatico ammutinamento dell'11° reggimento bersaglieri ad Ancona, cfr. Ruggero GIACOMINI, *La rivolta dei bersaglieri e le Giornate Rosse. I moti di Ancona dell'estate del 1920 e l'indipendenza dell'Albania*, Ancona, Assemblea legislativa delle Marche, 2010. In questo frangente l'impegno dell'Arma dei Carabinieri fu elevatissimo come testimoniano le quattro medaglie di argento al valor militare concesse (Vice Brigadiere Romolo Del Mirani, Carabinieri Attilio Ricciardi e Vitaliano Vitale), di cui una alla memoria (Maresciallo Roberto Antei), a seguito dei fatti avvenuti nel capoluogo marchigiano.

(17) In questo senso, appaiono assolutamente comprensibili le perplessità del governo Nitti circa l'intervento italiano in Alta Slesia, cfr. Andreas KIESEWETTER, *La diplomazia italiana e l'Alta Slesia (1920-1921)*, cit., pp. 351-352.

Non si trattava solo dello scacchiere albanese o dei turbolenti, ma ormai ben noti, scenari coloniali. Solo per ricordare gli impegni più gravosi, il Tirolo settentrionale era presidiato dalla brigata “Granatieri di Sardegna” mentre un battaglione bersaglieri e uno di fanteria - affiancati da nuclei di RR.CC. - erano impiegati in Prussia Orientale nei distretti di Marienwerder e di Allenstein, contesi tra tedeschi e polacchi, per vigilare il corretto espletamento delle operazioni elettorali⁽¹⁸⁾. Infine la vicenda fiumana aveva imposto l'approntamento di un dispositivo in grado di contenere la crisi e poter intervenire con decisione nello scacchiere dalmata⁽¹⁹⁾. Ancor più rilevante l'impegno nel bacino orientale del Mediterraneo dove un corpo di spedizione di oltre tredicimila uomini era attivo tra Egeo ed Anatolia⁽²⁰⁾. In Palestina, poi, continuava ad operare il Distaccamento Italiano Carabinieri di Gerusalemme, dopo che il Corpo di Spedizione per la Siria e la Palestina aveva fatto ritorno in Italia alla fine dell'estate del 1919⁽²¹⁾. E come dimenticare, a oltre dodicimila chilometri dall'Italia, la presenza nell'area di Vladivostok del Corpo di spedizione italiano in Estremo Oriente?⁽²²⁾.

A questi consistenti dispositivi militari si doveva aggiungere il personale impiegato nelle svariate missioni di monitoraggio delle aree di crisi e di delimitazione dei confini degli Stati nati all'indomani della dissoluzione dei grandi imperi sovranazionali: l'importanza politica di queste missioni era inversamente

- (18) Il focolaio polacco, però, era destinata ad esigere un ulteriore impegno: nel giugno del 1920 il battaglione alpino “Monte Baldo” entrava a Teschen (Cieszyn), destinata di lì a poco ad essere suddivisa tra Polonia e Repubblica Ceca. Su questa vicenda cfr. per tutti Felix BUTTIN, *The Polish-Czechoslovak Conflict over Teschen Silesia (1918–1920): a Case Study*, in *PERSPECTIVES. REVIEW OF CENTRAL EUROPEAN AFFAIRS*, a. 13, n. 25 (2, 2005), pp. 63-78.
- (19) Con particolare attenzione alla dimensione militare e diplomatica, oltre a Luigi Emilio LONGO, *L'esercito italiano e la questione fiumana, 1918-1921*, voll I-II, Roma, USSME, 1996, cfr. Tiberio F. MORO, *Peacekeeping in Northern Adriatic after WWI. The Allied Occupation of Fiume*, 1918, in AA.VV., *Maintien de la Paix de 1815 à aujourd'hui*, cit., pp. 198-215, nonché Riccardo NASSIGH, *Il mandato internazionale e le occupazioni adriatiche (1918-1920)*, in Romain H. RAINERO, Paolo ALBERINI (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace (1861-1939)*, cit., pp. 343-352 e, infine, Angelo VISINTIN, *Piani di guerra italiani contro il Regno Sbs gennaio 1919-novembre 1920 in ITALIA CONTEMPORANEA*, a. 62, n. 256-257 (settembre-dicembre 2009), pp. 487-509. Per un primo inquadramento delle vicende fiumane alla luce del contesto politico europeo, cfr. Robert GERWARTH, *La rabbia dei vinti*, cit., pp. 216-222.
- (20) Su cui si veda Giovanni CECINI, *Il Corpo di Spedizione italiano in Anatolia (1919-1922)*, Roma, USSME, 2010. Per altro questo scacchiere vedeva fortemente impegnata anche la Regia Marina, cfr. Alfredo BRAUZZI, *La presenza navale italiana in Levante dopo la Prima guerra Mondiale (Costantinopoli, Smirne, Mar Nero, Danubio)*, in Romain H. RAINERO, Paolo ALBERINI (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace (1861-1939)*, cit., pp. 295-319.
- (21) In merito cfr. quanto meno Antonello BATTAGLIA, *Da Suez ad Aleppo: La campagna Alleata e il Distaccamento italiano in Siria e Palestina (1917-1921)*, Edizioni Nuova Cultura, 2015.
- (22) Cfr. Alessandro VANOLI, *La spedizione italiana in Russia del 1919*, in *MEMORIA E RICERCA*, a. 18, n. 1 (gennaio-aprile 2005).

proporzionale alla loro dotazione organica, essendo in genere composte da poche decine di unità di personale⁽²³⁾.

Il confronto con l'esercito britannico è illuminante: nonostante che l'Impero britannico partecipasse attivamente alla Commissione Interalleata, vuoi per la drastica smobilitazione successiva al termine delle ostilità, vuoi per i consistenti impegni operativi - la crisi irlandese stava raggiungendo il suo apice -, non era stato in grado di contribuire militarmente all'intervento in Slesia. Solo nel marzo del 1921, nell'imminenza del Plebiscito che avrebbe dovuto decidere il destino della provincia, Londra si decise ad inviare quattro battaglioni che, comunque, furono richiamati già alla metà dell'aprile successivo⁽²⁴⁾. Il precipitare della situazione, proprio all'indomani del ritiro del contingente britannico, costrinse il governo britannico ad allestire in fretta e furia la *British Upper Silesia Force*, o *UpSi Force*, articolata su sei battaglioni di fanteria - accorpata in due brigate di formazione -, due batterie di artiglieria da campagna, una compagnia del genio, una sezione di carri armati, oltre ai necessari supporti logistici. Tre di questi battaglioni erano stati reclutati in Irlanda: il loro impiego in un teatro remoto come quello costituito dall'Alta Slesia rispondeva con tutta evidenza a finalità politiche. A questo consistente complesso di forze si aggiunsero nell'ottobre del 1921 altri due battaglioni irlandesi⁽²⁵⁾.

- (23) Era il caso, ad esempio della Missione militare in Polonia su cui Alessandro GIONFRIDA, *Missioni e addetti militari italiani in Polonia (1919 - 1923)*. Le fonti archivistiche dell'Ufficio Storico, Roma, Ufficio Storico - Stato Maggiore dell'Esercito, 1996 e Romain H. RAINERO, *La missione militare italiana in Polonia (1919-1920)*, in Romain H. RAINERO, Paolo ALBERINI (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace (1861-1939)*, cit., pp. 260-272. O, ancora, era il caso della Missione militare in Transcaucasia, su cui Maria Ilaria SALE, *La missione militare in Transcaucasia 1919-1920*, Roma, Ufficio Storico - Stato Maggiore dell'Esercito, 2007, e del nucleo di Regi Carabinieri impegnato nel supporto della Gendarmeria greca, su cui Maria Gabriella PASQUALINI, *I Carabinieri Reali in Grecia (1912-1923)*, in Romain H. RAINERO, Paolo ALBERINI (a cura di), *Missioni militari italiane all'estero in tempo di pace (1861-1939)*, cit., pp. 321-341. Per uno sguardo di insieme si veda da ultimo Raoul PUPO, *La vittoria senza pace. Le occupazioni militari italiane alla fine della Grande Guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2014, ove ampia bib.
- (24) La *Plebiscite Force* era composta dalle seguenti unità: *1st Battalion, Royal Sussex Regiment*, *2nd Battalion, Royal West Kent Regiment (Queen's Own)* e *1st Battalion, Middlesex Regiment (Duke of Cambridge's Own)*, appartenenti alla *1st Rhine Brigade*, oltre al *2nd Battalion, the Black Watch (Royal Highland Regiment)* distaccato dalla *2nd Rhine Brigade*. Mancano studi organici sul coinvolgimento dell'esercito britannico in Alta Slesia: sono grato al dott. Alun THOMAS del *Centre for First World War Studies* dell'Università di Birmingham per aver messo a disposizione una sua ricerca inedita: cfr. Alun M. THOMAS, *The British Upper Silesia Force [UpSi' Force]: May 1921 - July 1922*, ined., pp. 1-37 e in particolare sulle unità coinvolte p. 9.
- (25) Per comprendere in che modo le ripercussioni della crisi irlandese finisse per farsi avvertire anche in Alta Slesia può essere utile richiamare nominativamente le unità impiegate nella *UpSi Force*. La *1st British Silesian Brigade*, si articolava sui seguenti battaglioni di fanteria: *2nd the Black Watch (Royal Highland Regiment)*, *1st Durham Light Infantry*, *2nd Prince of Wales's Leinster Regiment (Royal Canadians)*, ovvero una unità scozzese, una inglese e una irlandese. La *2nd British Silesian*

3. «Le bon Dieu n'en avait que dix!»

Perché l'Alta Slesia? Quali finalità geopolitiche giustificavano un dispiegamento militare tanto consistente in un contesto così eccentrico agli interessi nazionali? Quale rilevanza per il Regno d'Italia poteva avere una ex-provincia del Reich, ampia quanto la Campania e popolata da un milione e trecentomila abitanti? Il cultore di storia militare potrebbe ricordare le imprese di Raimondo Montecuccoli che proprio in Slesia aveva colto i suoi primi allori, o, ancora, la partecipazione di reggimenti italiani sotto bandiera francese alla campagna del 1813, preludio al tramonto di Napoleone. Lo studioso delle vicende risorgimentali avrebbe buon gioco a richiamare le tragiche vicende di Francesco Nullo e dello sparuto drappello di volontari, per lo più ex-garibaldini, che nel 1863 erano accorsi in aiuto dei polacchi insorti contro lo zar. E magari potrebbe anche evidenziare il fatto che quello che nel secolo successivo sarebbe divenuto l'inno nazionale italiano - come noto completato nel 1847 -, già richiamava il comune destino che affratellava Italia e Polonia⁽²⁶⁾.

Tralasciando queste contingenze storiche che, al più, potevano giustificare - ma siamo ormai sul finire della Grande Guerra - il progetto di costituire un'Armata Polacca in Italia reclutando volontari tra i prigionieri dell'esercito austroungarico, in chiave geopolitica la scelta di intervenire in Alta Slesia era assolutamente controintuitiva⁽²⁷⁾. In altri termini, se le missioni in Anatolia, in Albania, in Tirolo rispondevano anche alla logica funzionale della proiezione territoriale dell'interesse nazionale, questo obiettivo era in buona sostanza estraneo alle vicende del contingente slesiano.

Brigade era invece composta da due unità irlandesi il 1st Battalion, Royal Irish Regiment, e il 2nd Battalion, Connaught Rangers e da una inglese, il 3rd Battalion, Middlesex Regiment (Duke of Cambridge's Own). Successivamente giunsero in Alta Slesia altri due battaglioni irlandesi: il 2nd Royal Munster Fusiliers e il 2nd Royal Inniskilling Fusiliers. Con l'indipendenza dell'Eire tutti i reggimenti irlandesi furono sciolti. In Alta Slesia, dunque, fu necessario inviare unità inglesi: si trattava nello specifico del 1st Battalion, King's Own Yorkshire Light Infantry, del 2nd Battalion, Duke of Cornwall's Light Infantry, del 1st Battalion, Gloucestershire Regiment, del 1st Battalion, King's Royal Rifle Corps e, infine del 1st Battalion, Middlesex Regiment (Duke of Cambridge's Own). Ivi, pp. 30-31.

(26) Si tratta della quinta strofa “*Son giunchi che piegano / Le spade vendute / Già l'Aquila d'Austria / Le penne ha perdute / Il sangue d'Italia / Il sangue Polacco / Bevè, col cosacco / Ma il cor le bruciò*”. Meno noto, invece, è il fatto che il riferimento in realtà sia reciproco: “*Marsz, marsz, Dąbrowski / Z ziemi włoskiej do Polski (Marcia, marcia Dąbrowski / dalla terra italiana alla Polonia)*” recita il Mazurek Dąbrowskiego, l'inno nazionale polacco composto nel 1797 a Reggio Emilia da Józef Wybicki, ufficiale della Legione Polacca del generale Dąbrowski. In merito si veda per tutti Alessandra VISINONI, *Quando Marx parlò male di Garibaldi. L'appoggio italiano all'Storia militare di una Penisola insurrezione polacco lituana del 1863*, in Virgilio ILARI (a cura di), *Italy on the Rimland*, cit, pp. 176-185, ove bib.

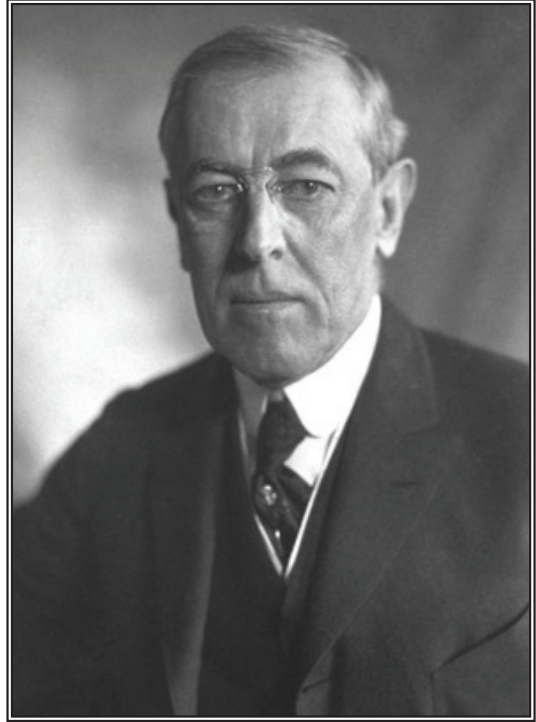
(27) Sulla vicenda tutt'altro che lineare dell'Armata Polacca in Italia cfr. da ultimo Marco CIMMINO, Virgilio ILARI, *Legioni Redente. I malriposti calcoli geopolitici dell'Italia 'liberatrice di (alcuni) popoli oppressi'*, in Virgilio ILARI (a cura di), *Italy on the Rimland*, cit., pp. 269-288.

Occorre cambiare visuale e adottare un punto di vista sensibile alla dimensione giuridica, ad un diritto internazionale, per altro, che all'indomani del Trattato di Versailles aveva assunto inedite tonalità.

Là dove, a fondamento di questa trascolorazione stava una precisa opzione a carattere filosofico, prima ancora che ideologico, espressamente rivendicata nei *Fourteen Points* che il presidente Woodrow Wilson, già brillante politologo a Yale, aveva individuato come obiettivi imprescindibili per gli Stati Uniti innanzi al Congresso l'8 gennaio 1918. Imbevuto di idealismo liberale, il progetto wilsoniano, accanto al riconoscimento della libertà dei mari, del liberoscambismo, della tutela delle minoranze, finiva per ridisegnare i confini interni dell'Europa, nel momento in cui all'insegna del principio di autodeterminazione dei popoli decretava la fine degli imperi sovranazionali e la formazione di uno Stato polacco.

«Vaste programme», avrebbe potuto sobriamente osservare un de Gaulle dopo avere conosciuto il contenuto dei Quattordici Punti. Più sarcastico fu invece il commento del presidente francese Georges Clemenceau, «Le bon Dieu n'en avait que dix!», che però non tardò ad aderire formalmente al progetto wilsoniano, come del resto fecero anche i governi inglese e italiano. In realtà, tra il principio che sanciva la nascita della Polonia e quello che proclamava il diritto all'autodeterminazione dei popoli c'era uno scarto che le delegazioni convenute alla Conferenza di Parigi si trovarono a dover colmare: come adattare le esigenze territoriali del nuovo Stato polacco con la presenza di minoranze germanofone che in alcune aree di confine divenivano maggioranze?

L'art. 87 del Trattato di Versailles imponeva alla Germania l'obbligo di riconoscere la piena indipendenza della Polonia e di rinunciare a suo favore a oltre cinquantunomila chilometri quadrati del proprio territorio.



*Il Presidente degli Stati Uniti d'America
Thomas Woodrow Wilson (1856-1924)*

(<https://it.wikipedia.org>)



Stemma dell'Alta Slesia

(https://it.wikipedia.org/wiki/Alta_Slesia)

Come specificato dall'art. 27, si trattava di tre province la Posnania, la Prussia Occidentale e l'Alta Slesia che, però, sul piano culturale e demografico avevano caratteristiche molto diverse.

La Posnania comprendeva la parte occidentale di quella che era la regione storica della Grande Polonia. All'indomani della conclusione della grande Guerra la maggioranza polacca era insorta e aveva formato uno Stato semi-autonomo: un fatto che aveva destato grande impressione alla Conferenza di Parigi e che senza dubbio aveva agevolato l'assegnazione di buona parte della provincia alla Polonia. La questione della più settentrionale Prussia

Occidentale era invece molto delicata: si trattava di un'area, affacciata sul Baltico, in cui la presenza tedesca era significativa quanto meno a partire dal Trentento.

Se la storia non aiutava a trovare una soluzione, neppure la demografia forniva una risposta univoca: il censimento effettuato nel 1910 dal governo di Berlino attestava che il sessantacinque per cento degli abitanti della provincia era germanofono. Varsavia però premeva per uno sbocco al mare che, d'altra parte, il penultimo dei Quattordici punti di Wilson, espressamente le aveva promesso. In questo caso, si scelse la via più rapida istituendo il cosiddetto *Corridoio Polacco*, attribuendo a Danzica - la cui rilevanza strategica era stata ampiamente sopravvalutata - lo status di Città Libera e limitando il ricorso lo strumento del plebiscito a porzioni marginali della Prussia Occidentale.

Era però la provincia dell'Alta Slesia a presentare le criticità maggiori. Si trattava della porzione orientale di una regione che, posta nel versante settentrionale della catena montuosa dei Sudeti, già a partire dal Cinquecento era soggetta alla monarchia asburgica.

La Slesia, poi, era stata quasi integralmente conquistata da Federico II nel corso della Guerra di Successione Austriaca, divenendo un tassello fondamentale dell'epos nazionale prussiano.

La sua importanza, però, non era limitata alla dimensione emotiva: già a partire dal Settecento il suo territorio, e l'Alta Slesia in particolare, rappresentava uno dei bacini minerari più importanti dell'intero continente europeo. Ancora alla vigilia della Grande Guerra oltre un quinto dell'intera produzione di carbonfossile del Reich proveniva dall'Alta Slesia.

Il carattere strategico della provincia, dunque, era innegabile. La presenza di una massiccia componente germanofona era altrettanto evidente. Allo stesso tempo le rivendicazioni della minoranza polacca, che nelle aree orientali della provincia diveniva maggioritaria, riecheggiavano vibranti fin sulle rive della Senna. Fu così che, al contrario di quanto era avvenuto per la Posnania e per la Prussia Occidentale, a Parigi salomonicamente fu fatto valere il principio di autodeterminazione, scegliendo di subordinare l'assetto dell'Alta Slesia agli esiti di un plebiscito⁽²⁸⁾. Ai sensi dell'art. 88 e del relativo Allegato era poi disposta l'evacuazione delle truppe tedesche dalla provincia oltre allo scioglimento delle milizie paramilitari.

L'amministrazione dell'Alta Slesia sarebbe quindi stata affidata ad una Commissione Internazionale composta da quattro membri nominati dagli Stati Uniti, dalla Francia, dall'Impero Britannico e dall'Italia. Infine, era previsto l'invio di una forza multinazionale con finalità di *peacekeeping* e di implementazione del risultato elettorale.

Le previsioni del Trattato di Versailles erano nitide, l'obbiettivo era ben definito, gli strumenti erano adeguati. La soluzione adottata, poi, poggiava sul buon senso: la scelta del destino dell'Alta Slesia spettava unicamente ai suoi abitanti. Nessuna pace cartaginese, dunque: almeno in questo caso non c'era margine per i tedeschi di lamentarsi per l'ennesima amputazione territoriale. Ma non si intendeva neppure soddisfare sbrigativamente Varsavia che, invocando la funzione geopolitica di antemurale tanto nei confronti della Germania quanto nei confronti della Russia, aveva già ottenuto importanti vantaggi territoriali.

Il quadro tracciato a Versailles nella sua cristallina semplicità ancora oggi risulta suggestivo. Peccato, però, che avesse ben pochi appigli con una realtà drammaticamente polarizzata, in cui espulsioni di massa, uccisioni e, addirittura, veri e propri scontri campali erano praticamente all'ordine del giorno.

Eppure proprio questo scarto, questa incongruenza rende la vicenda dell'Alta Slesia estremamente interessante.

(28) Con una minima eccezione: ai sensi dell'art. 83 del trattato di Versailles, la porzione meridionale del distretto di Ratibor (Racibórz), in cui era ampiamente maggioritaria la componente ceca, fu direttamente assegnata a Praga. Mi sia concesso rinviare a Filippo RUSCHI, *Il 'nomos' di Versailles: un itinerario cartografico*, in Stefano MANNONI, *Da Vienna a Monaco (1814-1938)*, cit., pp. 207-210.

Non si tratta di una curiosità di tipo esclusivamente storiografico: l'intervento attuato dagli Alleati a partire dal 1920, infatti, costituisce un valido paradigma per riflettere sulle pratiche di *peacekeeping* e sui dispositivi giuridici adottati. Questo nella convinzione che per riflettere sull'ordinamento internazionale e sui suoi fondamenti concettuali, si deve necessariamente fare riferimento alla dimensione storico-politica.





**Professore
Manlio CORSELLI**
Docente di Teoria politica
presso l'Università degli Studi di Palermo

Considerazioni sull'etica del comando

Abstract

Questo articolo esamina alcuni significativi momenti del percorso della legittimazione etica del comando e della moralizzazione del suo profilo. Egli perciò tratta questo argomento considerando tre tipi di comando: quello del comando delle Leggi, quello del comando religioso d'amore e quello del comando militare. Il comando delle Leggi viene inquadrato e problematizzato nel contesto del mondo greco, mettendo a paragone il differente atteggiamento di Antigone e di Socrate dinanzi alla diversa natura del comando di un mero detentore del potere e del comando proveniente, al contrario, dalle Leggi della *polis*.

Quantunque possa apparire a prima vista paradossale, si nota che, anche a proposito della Comunità di salvezza cristiana, il suo Fondatore non rinuncia dal dettare e dal dare perentori comandi, i quali vengono imposti come comandi di una milizia di amore per il prossimo e, di conseguenza, come prescrizioni di condotte di vita adeguate allo scopo del messaggio delle beatitudini evangeliche. Tuttavia, l'attenzione principale dell'autore si concentra sulla tipologia del comando militare che viene indagato nei suoi fondamenti assiologici, nelle sue caratteristiche etiche, nei suoi connessi obblighi e doveri professionali, nella moralità della sua missione, nelle virtù specifiche che deve possedere chi lo detiene. Il comando militare, pertanto, si impernia nell'etica della responsabilità che guida l'agire razionale rispetto allo scopo.

This article examines some significant moments related to the ethical legitimization of command and the moralization of its profile. In particular, the author analyses this theme through the study of three typologies of control: judicial command; religious order; and, finally, military command. Judicial authority was firstly framed and problematized during the Ancient Greece's era when the Antigone's and Socrates' different attitudes towards power have been widely compared in order to investigate and address the diverse natures of command considered both as the authority deriving from a mere power holder and the one descending from polis' laws.

Referring to the religious control system, the author underlines that the Founder Himself of the Cristian Salvation Community did not renounce to give rules and directions. Specifically, as this article shows, these regulations have been shaped following the universal law of love for the other and accordingly to the message of the evangelic beatitudes. However, the main focus of the author is dedicated to military command and its shapes. In particular, this order is analysed through its axiological foundations; its ethical characteristics; its professional duties and obligations; its moral mission; and, finally, through the specific values that the person that holds this command needs to have and respect. De facto, military command - as shown through the analysis - is based on the ethical responsibility that guides the rational action to the obtainment of a specific goal.

SOMMARIO:1. Il comando delle Leggi e il 'ben vivere' della *polis*. - 2. Il comando d'amore e la comunità di salvezza. - 3. Aspetti dell'etica del comando militare.

1. Il comando delle Leggi e il 'ben vivere' della *polis*

Il tema preso in considerazione può apparire a prima vista inconsueto - forse fuori dalle convenzioni diffusamente intese e considerate nel tempo presente come 'politicamente corrette' -, fino a richiamare antiche e nietzscheane reminiscenze di inattualità in un'epoca moderna che è segnata, al contrario, da complessive prese di posizioni impregnate dal rifiuto del principio di autorità, oltre ad essere essa stessa lacerata dal dissidio fra politica e morale.

Questo tema, infatti, sconta oggi la difficoltà di collegare l'idea del comando, intesa come espressione autoritativa di un potere esterno al soggetto, con l'idea della morale concepita, invece, come norma e convincimento radicati nell'interiorità della coscienza. Dinanzi a siffatto problema, sembra opportuno chiarire preliminarmente la questione dell'eticizzazione del comando, per focalizzare successivamente il profilo di un'etica professionale intestata alla condotta del comando militare, e per approdare, infine, a delineare la morale militare come paradigma di una morale durevole nel tempo ed incorrotta nei valori costitutivi.

Non volendoci discostare da un approccio in un certo qual modo anticonvenzionale, si prenderanno le mosse da luoghi di riflessione che, a prima vista, possono sembrare estranei all'argomento prescelto, traendo spunti dalla letteratura dei poeti e dal messaggio dei profeti, accostando alcune suggestioni che appartengono alla materia del mito con quelle che provengono dalla nostra religione tradizionale.

Da Antigone ad oggi, ci sovrasta il dilemma che contrappone il comando eteronomo al comando autonomo, quello dettato dall'esterno a quello che ha voce interiore. Il dilemma posto nella tragedia di cui Sofocle è autore non è facile da risolvere perché se da un lato è un dilemma di legittimità e di obbedienza, per

altro verso si presenta come un dilemma che riguarda anche la gerarchia dei comandi, nel senso per cui si dovrebbe essere in grado di sciogliere il dubbio circa quale dei due comandi sia superiore all'altro nell'imporre una pretesa di obbedienza.

Ma la lezione che pure si deve dedurre dalla vicenda di Antigone va ben oltre questo punto. Non si tratta soltanto di stabilire qui la validità del criterio giustificativo dell'uno o dell'altro comando, di quello che promana dal potere di Creonte (che fa divieto di seppellire i morti) oppure di quello che



Liurgo, legislatore greco

alberga nell'umana pietà di Antigone, quanto invece si tratta di capire come sia assolutamente abissale la pretesa di autosufficienza del comando di un potere politico che appaia del tutto irrelato dalla compatibilità di diventare norma imperativa interiore del destinatario che lo deve eseguire.

La tragedia di Antigone, descrivendoci l'assenza di contatto fra il comando di potere e il comando proprio della coscienza morale, ci rivela quale intensità di avversione colmi lo spazio di questo iato. Infatti, il potere politico che si alimenta e vive esclusivamente di sé stesso è così tanto circoscritto dalla propria autoreferenza da non riuscire a emanare comandi che tengano conto delle ragioni morali pubbliche e private dei destinatari. In questo senso, perciò, tali comandi non si discostano da quelli posti in essere dal puro potere coercitivo della forza bruta.

Dinanzi a siffatta situazione, la dolente testimonianza di Antigone vale letteralmente per quello che è: la sofferenza di non riuscire a sostenere non già il comando, ma l'assenza di eticità di quel comando. L'eroina protagonista della tragedia di Sofocle è infatti la martire vivente del peccato originario della natura del comando autoreferenziale, incarna colei che dolorosamente deve raccogliere la povertà del comando di Creonte, è, cioè, colei che deve sottrarsi al divieto di quel comando politico per non arrischiare invece la propria degradazione morale di creatura umana vincolata primieramente al comando delle prescrizioni religiose dei suoi Dei.

Il mito di Antigone ci insegna, sia pure sotto forma poetica, che non solo è legittimo porsi il problema del comando del potere politico sotto la specifica angolazione dell'etica ma, contemporaneamente, ci dice che non ci si può sottrarre ad un paziente e tenace lavoro finalizzato alla sua eticizzazione.

È doveroso, appunto, tentare di eticizzare il comando del potere, sia esso politico sia di altra natura, per scongiurare che la sua imposizione induca i destinatari, su cui si esercita, a compiere atti illeciti. Se così non fosse ci troveremmo, da un lato, in una grave condizione simile a quella contemplata nella sfera dei peccati di omissione e, dall'altro lato, saremmo risucchiati in una corresponsabilità altrettanto grave. Appare perciò alquanto evidente che la storia della cultura politica occidentale ha potuto sperimentare, fin dai suoi albori, l'inettitudine del potere politico a formulare comandi che non tengano conto delle ragioni morali e della incompatibilità ad obbedire alla loro eventuale iniquità. Non deve, quindi, stupire che fin dal principio della storia del potere l'iniquità appaia come una delle possibilità della realtà effettiva del comando.

Se nell'appena ricordata tragedia sofoclea un corto circuito paralizza la relazione tra il comando e l'obbedienza, nella tragedia dell'esistenza umana di Socrate l'obbedienza salva, invece, i comandi della Città. Come si sa, Socrate rinuncia deliberatamente a salvarsi attraverso la fuga proprio perché non vuole ignorare il comando delle Leggi che governano la sua Città.

Nell'ottica socratica, ciò vuol dire che la *polis* e le cose della *polis*, cioè la Città e la Politica, sono entrambe messe a repentaglio se la disobbedienza civile - che per i Moderni è giustificata non solo per l'essenziale diritto umano di salvare il bene della incolumità della propria innocente vita individuale ma anche nei confronti di comandi ripugnanti - prevale sulle prescrizioni incontestabili delle Leggi che ordinano una comunità politica e civile. Socrate, allora, esprime una morale politica della legalità dell'atteggiamento di obbedienza che è assai simile a quella posteriore di stampo kantiano: dinanzi al dovere di ottemperare all'autorità delle Leggi non c'è posto per il motivato dissenso della coscienza.

Il comando della politica, per il nostro filosofo che vuol essere fino in fondo il testimone ossequioso della legalità, non può che essere il comando delle Leggi, Leggi che, per la mentalità politica greca, sono lontane dall'essere sottoposte ad un esame critico della loro legittimità al contrario di quanto accade per la sensibilità morale della Modernità politica. Nella visione socratica è perciò morale ottemperare alle Leggi poiché esse sono le nutrici della Città.

Per il modo di pensare greco, il potere di comando è dunque identicamente il potere delle Leggi, e queste lo devono esercitare pienamente e compiutamente governando la Città secondo la Giustizia, ovvero ordinando le cose della Città per consentire ai cittadini di vivere secondo lo scopo della 'buona vita'.

I comandi della Legge sono perciò sommamente giusti sia perché sono conformi all'ordine della Città sia in quanto fanno stare in ordine la Città. Il 'ben vivere' della Città cioè sta tutto quanto nella intangibilità della forma pubblica della Giustizia, nella stabilità di un ordine che la Giustizia preserva da possibili corruzioni. Platone sostiene infatti, nel *Politico*, che la salvezza della Città sta nella Signoria delle Leggi, nei cui confronti tutti, Governanti e governati, devono essere sudditi obbedienti. Questa universale ossequiosa sudditanza alle Leggi della Città sarà ricompensata dalla benevolenza delle divinità, le quali la manifesteranno in grande misura ricolmando la *polis* di ogni prosperità. Ciò significa che tutta la Comunità dei cittadini è tenuta insieme come un sol corpo (sociale e politico) dal comando supremo delle Leggi.

Nel drammatico epilogo della vita terrena di Socrate, le Leggi della Città fanno sentire chiara e forte la propria voce in una ultima e finale esortazione di obbedienza. Le Leggi di Atene parlano e si fanno sentire rivolgendosi non ad un uomo qualunque ma a quell'uomo che è amante della sapienza, la cui esistenza sta in bilico, in quel momento, fra la morte sentenziata e l'invito di salvezza che proviene dall'affetto dei discepoli: e al filosofo esse ricordano l'obbedienza che ogni uomo libero deve alla Giustizia del 'ben vivere'.

Vivere sotto i comandi delle Leggi, poiché siamo nati, allevati e accompagnati permanentemente da esse nella durata della nostra esistenza temporale, non equivale ad altro se non a regolare liberamente gli atti e i comportamenti dell'essere cittadini. E Socrate pur essendo un prigioniero, è un cittadino, cioè è un uomo libero, ragiona da uomo libero, decide di morire come uomo libero sicché, obbedendo alla sentenza di morte, egli intende riconfermare, da quel cittadino esemplare che è, la propria fiducia nel valore di giustizia del comando delle Leggi. Pertanto, nel *Critone*, egli può proclamare che non si deve opporre ingiustizia all'ingiustizia. Non è la disobbedienza civile, allora, la migliore risposta da dare all'ingiustizia subita. Questa risposta sta, invece, nell'offrire una sincera obbedienza civile, poiché è assai difficile combattere l'ingiustizia quando si deroga dal giusto ordine morale.

In verità, la socratica professione di fede nella giustizia apre alla possibilità di eticizzare il comando. Nelle vicende degli ultimi giorni della sua vita, l'ateniese Socrate ci insegna molte cose: che la Giustizia informa di sé i comandi; che il comando delle Leggi è preferibile al comando personale per via del carattere impersonale della prescrizione; che il comando personale produce spesso degli arbitri che possono produrre effetti iniqui; che il comando di interesse pubblico è da preferire al comando che promana dall'interesse dei privati; che il comando di salvare la vita personale deve cedere il passo al comando di salvare la vita dell'intera Città regolata dal 'ben vivere' ordinato.

L'Apologia di Socrate si trasmuta, quindi, nell'apologetica dell'obbedienza, di quella obbedienza che non è meramente silenziosa ma è ragionata, la quale si prospetta a sua volta come apologetica del sacrificio per un ordine superiore e per i comandi che lo fanno rispettare. Accogliendo su di sé il comando delle Leggi, Socrate non solo lo legittima interiormente ma lo eticizza oggettivamente come comportamento rispettosamente disciplinato nei confronti dell'ordinamento della salvezza civile.

2. Il comando d'amore e la comunità di salvezza

Se è pur vero che il nostro filosofo ateniese attraversava le vie e le piazze della Città senza per altro esercitare alcun comando sui compagni che liberamente lo seguivano e lo interrogavano in quanto viandanti sulla strada della verità, in un altro tempo e luogo un Maestro con suoi discepoli percorreva le polverose strade della Galilea annunciando una Nuova Alleanza, facendosi Verbo di un perentorio Comandamento sconvolgente per la radicale novità dell'annuncio dell'amore del prossimo. Come unto di Dio, cioè come Gesù il Cristo, Messia profetico e davidico, egli è davvero un Capo, ha veramente la potestà regale del comando, può effettivamente istituire una struttura ordinamentale. Cristo comanda, e prescrive comandamenti di carità, cioè in vera in uno schema di giustizia la sua Chiesa e l'azione dei discepoli della sua Comunità di salvezza. Da un punto squisitamente giuridico i suoi comandi rientrano nella categoria delle fonti-fatto, perciò non necessitano di norme fondamentali anteriori e sono immediatamente produttivi di precetti assimilabili alle norme di competenza e a quelle di condotta.

I comandi di Cristo, pertanto, sono proprio quelli di un Fondatore che non dovrebbe esibire nessuna giustificazione se non quella di un mandato salvifico assegnatogli dal Padre suo che è il Creatore e l'Architetto del cielo e della terra. Questi comandi sono impartiti come comandi d'amore, comandi che spiegano, piegano e trasfigurano gli scolpiti comandamenti della Legge del Decalogo in quelli della carità evangelica: che flettono l'amore dovuto al Signore Dio nostro in quello che dobbiamo rivolgere al Prossimo che è, identicamente, come se fosse noi stessi⁽¹⁾.

(1) A proposito dell'etica del comando d'amore è interessante conoscere la posizione assunta da Immanuel Kant, che così si esprime: "amar Dio, in questo senso, vuol dire eseguire volentieri i suoi comandamenti; amare il prossimo vuol dire mettere in pratica volentieri tutti i doveri verso di esso. Ma il comandamento che fa di ciò una regola non può comandare di avere questa intenzione nelle azioni conformi al dovere, ma soltanto di aspirarvi. Un comandamento infatti che imponga di fare qualcosa volentieri è in sé contraddittorio (...). Quella legge di tutte le leggi presenta dunque, come tutti i precetti morali del Vangelo, l'intenzione morale nella sua intera perfezione come un ideale di santità non raggiungibile da nessuna creatura, e che tuttavia è l'esemplare a cui dobbiamo procurare di avvicinarci", (IMMANUEL KANT, *Critica della ragion pratica*, Laterza, Bari 1966, pag. 105, *passim*).

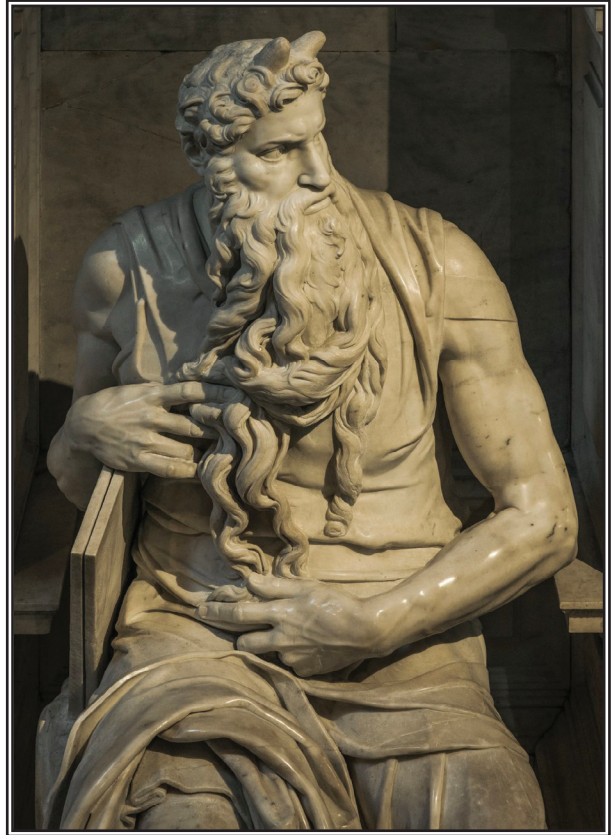
Questi comandi sono imperniati sulla forza persuasiva del dono, del sacrificio di sé piuttosto che sulla forza del timore della Legge.

Cristo, dunque, non invita, non prega, non supplica, ma ordina in modo perentorio. A pensarci bene, l'universo del mondo del Vangelo è un mondo intriso di comandi e di obbedienze che non ammettono discussioni.

Nel messaggio evangelico, infatti, la parola e l'esempio del Nazareno sono, l'una e l'altro, imperativi dai quali non ci si può sottrarre.

Il Figlio dell'Uomo, appunto, comanda e disciplina: dice di dare a Cesare quel che è proprio di Cesare, prescrive con altrettanta nettezza di dare a Dio ciò che appartiene a Dio, ordinando, con siffatta formula dichiarativa, di osservare i comandi di stretta giustizia terrena e i doveri necessari per la redenzione dell'Umanità; fissando, una volta per tutte, quel concetto di autorità da cui gli uomini contemporanei rifuggono; disciplinando la pari ubbidienza all'autorità temporale e all'autorità ultraterrena. Pertanto, come si può leggere nei manuali di diritto canonico, i seguaci di Cristo devono obbedire alle norme e ai precetti del diritto positivo della Chiesa perché sono coscienti che entrambi sono posti in essere dalla verità rivelata del Fondatore della universale Comunità di salvezza.

Ma Cristo è pure *vir pius et iustissimus*, è un uomo giusto che, in egual misura, sa dare disposizioni imprescrittibili e sa compiere indefettibilmente il proprio servizio di redenzione di una Umanità caduta nel peccato di disobbedienza originaria. Sa comandare ed obbedire, e sa obbedire tacendo dinanzi alla volontà del Padre e alla sentenza di Ponzio Pilato.



Mosè

Il silenzio dell'obbedienza riscatta, allora, l'estrema umiliazione della Croce, adorna e fa risplendere il sacrificio. Servire in silenzio le disposizioni del comando rasenta dunque l'eroismo del sacrificio, dinanzi al quale subentra la serenità che accompagna l'obbedienza⁽²⁾.

Il memoriale racchiuso nell'imperativo del 'fate questo in memoria di me' fa, qui, il paio con un altro imperativo ovvero con quello del memoriale del 'continuate a servire in memoria di me'. L'ultimo comando di un mandato assegnato ai seguaci diventa così il momento istitutivo della catena del comando e del servizio, inaugura nella prospettiva dei secoli a venire un sentimento di fedeltà sia al comando del servizio sia al servizio di comando. Infatti, comandare e servire in memoria di qualcosa in cui valga la pena di riporre la fiducia della propria anima, la fede del proprio spirito, la dedizione della propria esistenza, tutto ciò non può non costituire un motivo di orgoglio e di merito per tutti gli uomini che sono di buona volontà e di schietto coraggio. Il messaggio di Cristo, pertanto, purifica ogni tipo di comando, lo rigenera nei valori più profondi della morale dell'Umanità, riconducendo ad unità ciò che sembrava essere inconciliabile: ricongiungere l'etica del comando con l'etica del servizio per l'Uomo.

3. Aspetti dell'etica del comando militare

Il lungo *excursus* finora tratteggiato ha provato a delineare le tappe della progressiva moralizzazione del comando tentando di evidenziarne un plesso di significati e di relazioni. Forse, come suggerisce Bobbio, l'etica si sforza di incatenare a sé il comando in guisa che la riflessione possa illuminare il comando per mezzo della luce della morale. Questa istanza si rivela di certo altrettanto corretta se cerchiamo adesso di prendere in considerazione la misura etica per la quale il principio del comando abbia moralmente vigore in una condotta professionale specifica come lo è quella militare. Qui l'etica del comando riguarda la deontologia professionale, un ambito dove si richiedono attitudini e competenze specifiche, un campo inoltre dove non si può separare il rigore che il comandante deve avere verso se stesso dal dovere verso i subalterni⁽³⁾, una sfera cioè dove le decisioni del Capo militare determinano il successo delle azioni e delle attività dei suoi subordinati. Sotto il profilo della deontologia militare, quindi, il comandante non deve avere diritti ma soltanto doveri verso coloro di cui è responsabile.

(2) Non possiamo fare a meno di richiamare qui il valore squisitamente religioso del motto militare 'dell'obbedir tacendo' e la serena accettazione virile dell'atto del sacrificio professionale che caratterizza l'obbedienza dei militari dell'Arma.

(3) Va osservato che nel comando la debolezza, sia verso di sé sia verso degli altri, sta in conflitto con la necessaria severità che si deve avere nei confronti di sé stesso e degli altri. Su questa osservazione ci sorregge la seguente massima di Napoleone per la quale "non bisogna essere severo e debole nello stesso tempo", (*Napoleone Bonaparte, Aforismi, massime e pensieri*, a cura di Francesco PERFETTI, Newton Compton, Roma 1993, pag. 27).



Condottiero romano

Anche per la cultura orientale la saggezza, il coraggio ponderato e la sperimentata padronanza del mestiere militare, appartengono alla deontologia degli uomini in armi. “Quando il comando - scrive Sun Pin - viene assegnato a una persona priva della necessaria saggezza, si tratta di presunzione. Quando il comando viene assegnato a qualcuno il cui coraggio è inadeguato, si tratta di spavalderia. Quando il comando viene assegnato a qualcuno che non conosce il Tao, o che non ha partecipato a un numero sufficiente di combattimenti, il risultato dipende dalla fortuna”⁽⁴⁾.

Se si vuole mettere un po' più a fuoco l'etica del comando militare, non si può, dunque, sottovalutare che vi convergono concetti e condotte speciali, Weltanschauungen e stili di vita unici, idee ed azioni peculiari che compongono in un quadro stringente ed organico quel mosaico di elementi che riguardano la natura, la qualità, il modo, l'esercizio e l'*habitus* del potere riferibile, per la nostra cultura, ad una idea concreta che i Romani chiamavano con il termine di *Imperium*.

La lingua latina, infatti, è preziosa per la sua precisione. Essa ci insegna con chiarezza che il comando ha un originario significato di stampo militare. Il termine *Imperium* è sostantivo che personifica la tipologia del ‘militare vittorioso’: nel concetto di comando sono, appunto, racchiuse tutte le cose che traggono senso e significato dal verbo *imperare*, e cioè, tanto per accennarle, l'impartire le disposizioni necessarie, il prendere provvedimenti decisivi, l'ordinare in maniera secca e categorica affinché si ottemperi con fiducia e diligenza.

La lingua latina, in sostanza, racchiude nella semantica del comando militare

(4) SUN PIN, *Metodi Militari*, in SUN TZU-SUN PIN, *L'Arte della guerra*, tr. it. a cura di Stefano Di Martino, ed. Biblioteca Neri Pozza, Vicenza 2014, pag. 228.

un'antica idea di rigosità che non è affatto estranea a quel rigore che le morali religiose e le etiche laiche rivendicano dal canto loro per gli stili di vita di cui si fanno vessilliferi. Per questo motivo la dipendenza etica del comando militare è due volte rigorista perché affonda le sue radici sia nell'assolutezza delle regole del dovere professionale sia nella forza di presa che devono avere gli ordini disposti.

Al pari delle altre etiche professionali, anche la morale professionale militare rivendica un proprio regime normativo ancora più rigido, se è possibile, di quello delle morali comuni o delle altre etiche di mestiere, un regime normativo, cioè, che permetta al proprio personale di svolgere una salda ed incisiva attività di comando per realizzare gli scopi pertinenti ad un agire che ha come fine la *salus rei publicae* e come obiettivi la difesa del vivere in comunità secondo ordine e sicurezza.

Sotto questo punto di vista, l'azione di comando militare si configura come l'azione che deve essere la più idonea per soddisfare l'obiettivo e, simultaneamente, come una delle azioni più degne ed onorevoli che si possono intraprendere in vista della nobiltà dei fini sopra detti. L'azione di comando militare rientra, così, fra le azioni pubbliche per eccellenza ovvero, con linguaggio aristotelico, fra le azioni perfette sotto l'aspetto strumentale e fra le grandi azioni lodevoli sotto l'aspetto della stima della comunità dei cittadini. Essa è, invero, un'azione preziosa poiché non vale soltanto per se stessa ma vale per tutti coloro che sono gli abitanti della Città. Priva, infatti, delle azioni di comando militare, secondo l'autorevole e pur sempre valida affermazione di Platone, la Città rovina irrimediabilmente senza più speranza per l'esistenza degli uomini e delle cose che la popolano.

Come per la salute del corpo ognuno chiede, cerca e si procura un personale abile in medicina e chirurgia, così per la salute del corpo sociale tutti richiedono un personale che sia abile nella sicurezza pubblica, molto professionale nell'azione d'ordine, specializzato nella capacità di comando, affinato nell'esecuzione delle superiori disposizioni regolatrici del servizio e non privo, comunque, di una certa misurata umanità nelle fasi di repressione e di arresto dei trasgressori della pubblica sicurezza⁽⁵⁾.

Ciò significa, per l'appunto, che l'idea e la pratica del comando relativo alla tutela dell'ordine legale non può contemplare procedure che non rispettino nella forma e nella sostanza l'umanità dei destinatari, quantunque questi possano essersi resi autori di gravissimi reati. Ma la professionalità della difesa e della sicurezza collettiva implica scienza ed arte, conoscenza e coscienza, doveri e obbligazioni, attitudini imperative per ogni grado della catena gerarchica.

(5) "L'umanità nei confronti delle persone arrestate - scrive a proposito il Generale Governale - è un argomento alla costante attenzione della catena di comando, specie nei confronti dei militari in servizio alle stazioni. Ai carabinieri, fin dagli istituti di formazione, nell'ambito delle più generali nozioni di etica e deontologia professionale, è espressamente richiamata la necessità di osservare nelle fasi di arresto, cattura e traduzione in carcere delle persone fermate un atteggiamento non solo conforme alla legge, ma misurato ed umano", (GIUSEPPE GOVERNALE, *La stazione è il medico di base*, in Id., *ACCANTO AGLI ITALIANI*, Mondadori, Milano 2014, pag. 165).

Chi vi è inserito, come ha sottolineato un tardo ottocentesco scrittore di etica militare cioè il francese capitano Gavet, non compie la sua funzione pedissequamente, simile ad una specie di cinghia di trasmissione di un apparato meccanico, come se fosse espressione della ripetibilità di un mestiere, ma la compie come l'espressione professionale di un'arte di cui possiede i principi ragionati. Con bella frase, Gavet dice che "l'ufficiale è il maestro di comando"⁽⁶⁾.

Per comandare militarmente, in verità, ci vuole infatti un valore aggiunto che il nostro capitano riassume sia facendo riferimento all'educazione a trarre la razionalità dell'ordine da impartire dalle vesti formali delle prescrizioni regolamentari, sia appellandosi alla forza della duttilità intellettuale che consente di passare agilmente dal pensiero all'azione.

Ma, per dirla anche con il linguaggio di Carl Schmitt, ci piace affermare che il detentore del comando militare è pure l'uomo dello stato d'eccezione. Nelle circostanze eccezionali, ove il disorientamento, lo smarrimento e lo scoramento attanaglia le menti e i cuori, ove le schiere corrono il rischio di sfaldarsi drammaticamente, non resta che l'autorità del comandante, la fiduciosa convinzione che egli non ignora cosa si deve fare quando crollano i capisaldi di riferimento. In queste circostanze gli si riconosce, quasi per fede, una dote superiore di indirizzo di azione e una altrettanto superiore energia di risoluzione delle difficoltà. Ed allora, ritornando a Carl Schmitt, il comandante incarna l'uomo della decisione.

Ne consegue, pertanto, che l'azione di comando militare è, sulle orme dell'opinione del grande giurista tedesco, in un certo modo sovrana per via del fatto che non vi è nulla al di sopra della responsabilità personale decisionale di colui che impartisce gli ordini nello stato d'eccezione. Tale carattere sovrano, altro non è se non il fondamento di autorità che il comandante deve esprimere per suscitare la fiduciosa e remissiva obbedienza dei propri dipendenti secondo la formula del loro *se dedere in fidem*. È pur vero che le insegne di comando non devono costituire vuoti ed inutili orpelli decorativi. Esse non possono far da paravento ad un'azione di comando giustificata dall'esercizio della pura vanità, della ancor più deprecabile ricerca della vanagloria o dalla presunzione personale di colui che ne è il detentore, ma sono, invece, segni di distinzione che rendono visibile un compito di responsabilità. L'azione di comando militare, pertanto, deve fare astrazione da tutti quegli elementi di utilità personale o di passioni soggettive che intralciano la fredda valutazione delle cose. Essa, perciò, è frutto, per così dire, di un'ascesi intramondana che fortifica il comandante dalle influenze esterne, legandola alla pura doverosità impersonale dell'ufficio assunto.

Gavet ci ricorda che la funzione di comando militare è una funzione sovraordinata che trova il suo compimento nella funzione sotto ordinata dell'esecuzione

(6) ANDRÉ GAVET, *L'arte del comando*, s.d., pag. 4.

dell'ordine da parte dei destinatari, ragion per cui i due lati funzionali dell'ordine impartito stanno connessi nell'idea del dovere comune insito nel mestiere delle armi o inerente, per meglio dire, nell'effettivo sistema che struttura il servizio militare e la sua organizzazione disciplinare. Nell'alveo della funzione, pertanto, la natura del comando militare è tanto impersonale quanto autorevole.

Alla luce delle teorie weberiane circa il processo di razionalizzazione delle condotte professionali, ben si comprende che la qualità professionale del comandante militare è quella di essere un funzionario dello stato moderno, inserito in una gerarchia degli uffici, separato dai mezzi di amministrazione di cui non ha il patronato privato, addestrato per un lavoro non occasionale e specialistico, fondato infine sulla competenza e la norma di legge. La professionalità razionale della catena di comando, dunque, è tutta quanta inquadrata, nello stato moderno, nella cornice giuridica della 'legalità', tanto è vero che Max Weber chiama, appunto, questo tipo di agire con il termine di 'condotta legale-razionale'. Trattando dei fondamenti determinanti dell'agire sociale il sociologo tedesco precisa che "agisce in maniera razionale rispetto allo scopo colui che orienta il suo agire in base allo scopo, ai mezzi e alle conseguenze concomitanti, misurando razionalmente i mezzi rispetto agli scopi, gli scopi in rapporto alle conseguenze, ed infine anche i diversi scopi possibili in rapporto reciproco: in ogni caso egli non agisce, quindi, né affettivamente (e in modo particolare non emotivamente) né tradizionalmente"⁽⁷⁾.

Quello che qui Weber sostiene sembra che abbia anche valore per quanto riguarda l'agire militare, i suoi complessi rapporti di valutazione oggettiva degli obiettivi, degli effetti conseguenti alla decisione di azione e, non per ultimo, della capacità di una salda connessione tra comando e obbedienza nella situazione di azione. Ma, come egli aggiunge, "l'assoluta razionalità rispetto allo scopo è anche un caso-limite, di carattere essenzialmente costruttivo"⁽⁸⁾ e ciò significa che non è sufficiente, per così dire, confiscare l'agire militare nell'esclusivo schema sociologico dell'agire puramente razionale rispetto allo scopo essendovi invece racchiuse, al proprio interno e nei fatti, motivazioni di valore che sublimano emotivamente i freddi scopi di successo. Una condotta professionale di tipo militare non può essere soltanto legata ai protocolli di scuola, né essere assolutamente immune dalla comprensione del clima emozionale che accompagna le operazioni belliche o di sicurezza pubblica. Essa rientra perciò nella descrizione weberiana dell'agire razionale rispetto al valore ma soprattutto è un vero esempio dell'etica della responsabilità così come è formulata dal pensatore tedesco. Lontano dall'idealtipo del capo militare qualificato carismaticamente, figura senza dubbio che non è stata secondaria fino agli albori dell'età contemporanea se si

(7) MAX WEBER, *Economia e Società*, tr. it., Edizioni di Comunità, Milano 1968, pag. 23.

(8) Ivi.

pensa a quella di Napoleone Bonaparte, nei confronti del capo militare qualificato come funzionario si instaura anche da parte dei subordinati un rapporto di condotta altrettanto legale-razionale, ragion per cui l'obbedienza di costoro, lontana dal motto gesuitico del *per inde ac cadaver*, rientra nell'alveo della professionalizzazione dell'obbedienza di massa tanto bene eticamente riassunta dalla formula dell'usi *obbedir tacendo* di cui si fregia un'Arma fedelissima.

L'etica del comando militare nei termini della razionalità professionale è sì un'etica funzionale, ma si qualifica anche come l'etica della facoltà morale del dovere che obbliga⁽⁹⁾, del dovere che kantianamente è indicato quale meta morale da realizzare attraverso gli imperativi di una Legge morale che sta dentro di noi⁽¹⁰⁾.

In questo senso, per un verso facciamo quel che sappiamo di dover fare e, per altro verso, facciamo con spirito libero ciò che è un dovere di fare.

Giunti a questo punto, si può a ragion veduta dire che l'etica professionale del comando militare, lontano dall'essere l'etica della irresponsabilità personale, insegna che nella doverosità del servizio e nel meccanismo disciplinare ognuno guadagna e gestisce spazi di responsabile autodeterminazione, in una conversione simultanea della motivata imposizione nella cosciente determinazione di sé e del proprio agire. Infatti ciascuno, per la propria parte, sottostà al comando del dovere, ubbidisce tacendo perché non mette in questione il dovere e, per converso, ogni capo comanda altrettanto tacendo perché quello è il proprio servizio che non necessita di nessuna giustificazione, neppure della giustificazione del consenso che è stato suscitato ed espresso dalla parola.

Quantunque nell'etica professionale del comando militare possa sembrare inconciliabile il momento squisitamente personale che è espresso dall'etica della decisione con il momento impersonale inerente alla professionalità razionale della catena di comando, la metafora del comando militare simboleggiata dalla piramide e quella simboleggiata dal cerchio può illuminare il fatto essenziale che il vertice della decisione dell'agire militare è sempre inscritto nel cerchio di coloro che la devono professionalmente eseguire. Non si tratta, in verità, di leggere questa metafora nel senso per il quale la figura del cerchio sta ad indicare la pariteticità della base con la posizione apicale della decisione raffigurata nell'immagine metaforica della piramide, ma si tratta piuttosto di intendere la decisione e la compartecipazione della base quale condivisione di un medesimo dovere di servizio⁽¹¹⁾.

(9) Kant afferma che “dovere e obbligo sono le denominazioni che dobbiamo dare soltanto alla nostra relazione con la legge morale”, (KANT, cit., pag. 104).

(10) Il filosofo di Königsberg sostiene, nella stessa Critica della Ragion pratica, che “soddisfare al comando categorico della moralità è sempre in potere di ognuno” e poco oltre aggiunge che “comandare la moralità, con il nome di dovere, è affatto ragionevole”, ivi, pag. 47 *passim*.

(11) Il concetto di compartecipazione non è nuovo ma è stato enunciato fin dall'antichità, anche nell'estremo oriente, da Sun Tzu: “il generale che condivide i suoi obiettivi con i suoi soldati e i suoi ufficiali sarà vittorioso”, (SUN TZU, *Arte della guerra*, in SUN TZU-SUN PIN, *L'Arte della guerra*, cit., pag. 117).

In buona sostanza la metafora del cerchio vuol simboleggiare il piano di intenti che, essendo simile alla figura del cerchio, tutti abbraccia e tutti comprende. Il cerchio, nel suo significato profondo, si stringe intorno alla piramide della decisione, mentre questa ne rappresenta il cuore ed il fulcro di rotazione. L'impulso del comando ora muove la cerchia degli uomini ora gli uomini si stringono a cerchio del loro comandante nel supremo istante in cui scocca il destino fatale della battaglia in guisa che, nella pugna, il cerchio e la piramide si coprono parimenti di gloria e di morte: tutti eroi e tutti, compassionevolmente, fragili uomini!

Il discorso morale sul comando militare si spinge, a questo punto, oltre l'etica della pura e semplice condotta professionale razionale ed altamente specializzata, per attingere ai vertici della mistica dell'epica e dell'epopea che avvolge gli antichi combattenti. All'inizio di tutte le storie narrate nella nostra civiltà forgiata dai Greci, l'agire militare principia la storia dell'uomo europeo quale paradigma di coraggio e di compassione, di fierezza e di sofferenza, di ardore e di *pietas*, di solitudine e di clamore corale. Quale altro poema più dell'Iliade avrebbe saputo dir meglio dell'epopea militare? Quale altro poema avrebbe potuto suggerire una così tanto profonda meditazione sull'etica dei combattenti⁽¹²⁾, sulla morale della guerra e della pace, sulle virtù dei comandanti e dei rispettivi soldati?

Adesso, un'altra metafora prende il posto delle precedenti ed è la metafora della tenda di Achille, ovvero la tenda del capo militare, la quale è spazio della solitudine, del rischiaramento dei dubbi che precedono la decisione e che danno il via all'azione, luogo, tuttavia, appena appena riparato da un fragile telo su cui si infrangono i venti di guerra. Nella tenda del capo militare si consuma fino in fondo la responsabilità propria dell'etica militare, delle scelte che riguardano la vita da proteggere per non subire la morte e la morte da accettare per difendere l'onore e la libertà di un popolo. Nella tenda, comunque, si consuma un patto di vita e di morte fra il comandante e i suoi uomini in arme.

La morale militare, dunque, non è una morale di guerra ma è morale di resistenza alla sopraffazione, garanzia di pace in un universo purtroppo agitato incessantemente dai conflitti e dalla brutale ostilità. Essa, fin dall'epoca più antica è pertanto memoriale della santità del sacrificio e della forza della libertà, memoriale che ha bisogno dei suoi eroi e dei suoi testimoni in armi, dei suoi comandanti e delle sue sentinelle, per potere diventare un efficace scudo di pace per l'umanità in preda alla violenza.

(12) Nell'Iliade di Omero l'eroe è la figura per eccellenza del carattere e della condotta del combattente, del combattente dall'audacia illimitata, Achille, del combattente dal coraggio astuto, Odisseo, e del combattente dal coraggio cosciente del dovere che conduce al proprio destino di morte, Ettore. Scrive, a proposito, Gianni Riotta: "L'eroismo di Achille è furia senza freni, la virtù di Odisseo capacità di gestire i propri talenti secondo le necessità del momento (...). Ettore non fugge più ma accetta il dovere con coraggio morale", (GIANNI RIOTTA, *La virtù più rara*, in GIUSEPPE GOVERNALE, *Accanto agli Italiani*, cit., pag. 144, *passim*).



LIBRI



Renato Nugnes e Jacqueline Monica Magi

A testa in giù

Pegasus Edition, 2018, pagg. 107, euro 12,00

Il titolo può apparire curioso ma vuole dare l'idea di un modo diverso di vedere il mondo, a testa in giù appunto e ciò perché il libro parla di una esperienza realmente accaduta al maresciallo Nugnes quando era in servizio, una esperienza traumatica che ha cambiato il suo modo di vedere il mondo.

Ivan, il protagonista, ha un incidente durante il servizio di pattuglia e rimane profondamente ferito, va in coma ma vede e sente e nel libro ripercorre cosa ha visto e sentito durante il coma, durante quel tempo dilatato e diverso che vive nella lotta per sopravvivere e poi per tornare a stare bene. Il suo

compagno purtroppo muore nell'incidente, infatti il libro è dedicato a tutti i caduti in servizio. Durante il coma accanto a Ivan si muovono vari personaggi, in particolare la moglie Matilde, della quale sono descritti gli stati d'animo di angoscia e speranza e il misterioso angelo custode Michelle.

Michelle è l'unione fra terra e cielo e rappresenta quella parte spirituale profonda che alberga nell'uomo. Irrompe ogni tanto nella narrazione Josephine, un pubblico ministero con cui Ivan lavorava spesso e che mette i puntini sulle "i" alle sue indagini e ai suoi insegnamenti ai giovani; perché Ivan con questo suo ricordare vuole anche fornire ai più giovani uno strumento di riflessione sulla vita e sui suoi aspetti per invitarli a prendere coscienza e rispettare la vita stessa. Nel momento del coma Ivan rivive la sua vita e carriera nel corpo dei Carabinieri dalla giovane età di diciotto anni e rivive molte esperienze e ne trae monito e insegnamento per i più giovani. Ricorda i tempi delle piccole caserme in montagna, gli interventi rischiosi ma necessari in luoghi dove il Carabiniere faceva tutto, dal Vigile del fuoco al Pronto soccorso. Ne esce un quadro reale della vita e del valore sociale dell'Arma, e la descrizione del vero compito del carabiniere.

Il libro è complesso e presenta molti piani di lettura, autobiografico, sociologico, psicologico, spirituale. La scrittura a quattro mani si è rivelata proficua e facile, come se un comune intento avesse guidato le mani degli autori intrecciandole in un'unica penna. Il consiglio è di leggerlo perché nella sua apparente semplicità mostra uno spaccato realistico della nostra attuale società.



Raffaele Vinci (Introduzione di Giuseppe Sangiorgi)

**Giorgio La Pira tra diritto e fede
Atti del convegno (Roma, 4 Luglio 2018)**

Nuova Editrice Universitaria, 2019, pagg. 260, euro 15,00

Di seguito al convegno che lo scorso anno l'Ordine degli Avvocati di Roma ebbe a realizzare presso l'Aula Avvocati della Corte di Cassazione per ricordare l'impegno civile e umano del professor Giorgio La Pira, testimone di spicco del Novecento italiano, sono stati pubblicati oggi gli atti di quei lavori a cura del dott. Raffaele Vinci, Luogotenente Carica Speciale dei Carabinieri. L'evento in parola, tenutosi a Roma il 4 luglio 2018 e al quale ha partecipato un pubblico qualificato, è andato sotto il titolo di "Giorgio La Pira: tra diritto e fede", una scelta

volta a sottolineare le radici di un insegnamento sempre guidato da una profonda fede religiosa e l'impegno profuso da Giorgio La Pira nell'affermare i più validi principi umani, sia come giurista sia come uomo politico. Tale azione, così laboriosa ed instancabile, ha condotto La Pira fino all'avvio di un processo di beatificazione che, già nel giorno appena successivo al convegno, faceva registrare la firma del decreto da parte del Santo Padre del propedeutico riconoscimento delle "virtù eroiche" del "servo di Dio" Giorgio La Pira, "venerabile" vicino ai più deboli della società e Sindaco della città di Firenze impegnato nella pace del mondo.

La nuova pubblicazione, qui segnalata, viene ad arricchire la già vasta bibliografia esistente sugli scritti e sul pensiero della figura di Giorgio La Pira, la cui "straordinaria esperienza di uomo politico e di credente, capace di unire la contemplazione e la preghiera all'attività sociale e amministrativa, con una predilezione per i poveri e i sofferenti" era stata così indicata da San Giovanni Paolo II, ancora, nel 2004. Al notevole repertorio disponibile si aggiunge, dunque, un nuovo lavoro che va al di là della semplice aggregazione degli atti del menzionato convegno considerato, in particolare, lo sforzo di sistematizzare il tema trattato con una ricerca e una sensibilità personale che consentono di rileggere in chiave storiografica tutta la "vocazione domenicana e francescana" che riusciva mirabilmente a coesistere in La Pira e che, anzi, si completava con l'avvertita sua vicinanza al fervore certosino di San Bruno di Colonia, fondatore dell'Ordine monastico della Certosa.

Non a caso la vita contemplativa e di meditazione sono state di grande ispirazione per La Pira che, meglio di ogni altro, riuscì ad intuire la centralità di quel metodo di riflessione appartata, quasi indispensabile per realizzare la saldatura del mondo laico alla religione cristiana, riconoscendo, al di là del clamore della vita quotidiana, le responsabilità e la chiamata di ciascun credente alla visione sociale della propria fede. Si è fatto cenno alla sensibilità personale del curatore dell'opera che viene ora data alle stampe e, si può ben dire, che sia stato colto pienamente il valore di uno dei tanti preziosi messaggi di La Pira che lo stesso Luogotenente dei Carabinieri così argomentava "la meditazione trova il suo fondamento nelle esigenze più profonde dello spirito, nella nobiltà dell'uomo; ed anche nella sua versione laica è ricerca interiore, autentica, della verità, ovvero della soluzione più giusta e utile agli interessi individuali e sociali dell'uomo".

Infatti, un appartenente all'Arma, è chiamato, forse più di altri, ad intendere la sua professione con una piena consapevolezza della valenza di "missione", che è ricompresa nel suo agire, e le indicazioni riportate, tanto in chiave con questa aspirazione, sembrano confermare lo spirito che ha animato la realizzazione del lavoro recensito.

Il testo in parola viene introdotto dal noto giornalista e storico della dottrina sociale della Chiesa Giuseppe Sangiorgi che celebra la figura di Giorgio La Pira come il grande suggeritore del punto di congiunzione tra l'amore divino e la giustizia umana.



Seguono poi numerosi e inediti contributi, a partire da quello dell'avvocato Pietro Asta con una minuta attività di ricerca sui principali autori che hanno maggiormente influenzato il pensiero originalissimo di Giorgio La Pira sulla razionalità e dignità dell'uomo. Carisma e passione per l'insegnamento sono trattati dalla dottoressa Maria Margherita Chiarini e dall'avvocato Francesco Mandarano, in particolare per ciò che concerne l'azione di promozione della pace nel mondo con il costante coinvolgimento dei giovani studenti dell'Università di Firenze stretti intorno al loro professore, già in odore di santità.

La ricca documentazione raccolta nella pubblicazione degli atti del ripetuto convegno ricorda tra l'altro, e in modo esemplare, i meriti del professor La Pira nell'elaborazione della nostra Carta Costituzionale, come presentati nelle due relazioni del Sostituto Procuratore Generale di Cassazione, professor Giuseppe Corasaniti e dell'avvocato Patrizia Valeri, ma soprattutto contiene le diffuse testimonianze che rinnovano l'eredità che ci ha lasciato questo fulgido esempio di insegnante, politico e lungimirante amministratore della cosa pubblica, "una sicura guida per un percorso spirituale ed umano", come ha esordito il Professor Antonino Battiati nel dare inizio ai lavori di apertura del convegno. La pubblicazione, per riprendere la mirabile sintesi di Giuseppe Sangiorgi, non è dunque rivolta a celebrare solo la storia di un uomo ma la storia di una speranza che è in ciascuno di noi.

Colonnello
Michele Lippiello





Maria Francesca di Gioia

Disastro Eternit. Casale Monferrato: da città dell'amianto a esperienza di mobilitazione collettiva

Blu Oberdon Editore, 2018, pagg. 444, euro 28,00

In questo libro, Maria Francesca Di Gioia, Membro dell'Istituto Italiano di Bioetica e Autrice del libro, "Disastro Eternit, Casale Monferrato: da città dell'amianto a esperienza di mobilitazione collettiva, rappresenta la dura realtà di Casale dove le vittime sono oltre duemila (molte le morti non censite). I cittadini di Casale hanno lottato per anni contro l'amianto, facendo diventare la città il simbolo mondiale della battaglia per la salvaguardia dell'ambiente e dell'uomo.

Nel testo viene ripercorsa la lotta contro l'amianto attraverso lo studio di una mobilitazione riguardante la lotta al minerale killer, vengono riportate tante testimonianze attraverso le quali si comprende la disperazione e allo stesso tempo la forza delle persone, quella forza che si trova solo lottando, senza mai perdere la speranza e la lucidità. Prima dell'installazione della fabbrica Eternit, il lavoro a Casale era prevalentemente contadino, una vita faticosa, piena di sacrifici per le persone semplici ed umili di quella zona.

L'apertura della fabbrica quindi voleva dire uno stipendio fisso, benessere, più tempo libero. Vi era grande euforia tra le persone, ma quelle stesse persone si accorsero molto presto che l'Eternit non era l'America ma l'inferno di Dante.

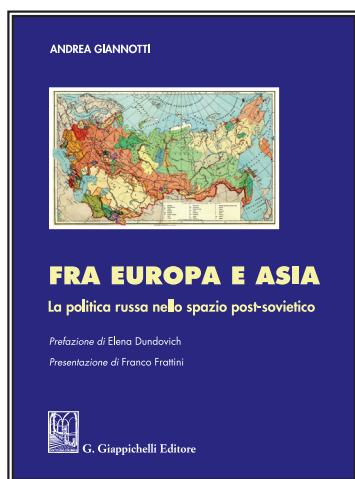
Nella fabbrica c'era sempre tantissima polvere, spiega l'autrice, grazie alle interviste delle persone del posto, non si poteva mangiare neanche un panino che quella polvere si attaccava ovunque; sul cibo, nei vestiti, negli abiti da lavoro, sulla pelle.

Di contro però non si poteva protestare perché si veniva ostacolati ed azzittiti ora con un licenziamento ora con una minaccia di trasferimento, per anni si è andati avanti così, chiudendo gli occhi per paura di perdere il lavoro, per paura di non poter mantenere la propria famiglia. Ben presto si iniziò a parlare di "tumore di Casale", il mesotelioma colpì tutti senza distinzioni tra tute blu e colletti bianchi, una condanna a morte lenta e dolorosa. E così iniziò la battaglia, lunga, dolorosa, difficile ma il coraggio delle persone, la determinazione, la caparbia vennero premiati.

Nel 1992 arriva la legge 257 che prevede la messa al bando dell'amianto in Italia, la legge in questione è stata anche un vittorioso attacco ai colletti bianchi che hanno speculato sulla vita degli operai dell'Eternit e delle loro famiglie. Da qui poi si sono susseguite una serie di leggi, di iniziative, di proposte per tutelare la salute delle persone. L'esperienza di Casale dovrebbe far riflettere tutti, soprattutto perché, come spiega l'autrice, l'Italia è uno dei Paesi al mondo più colpiti dall'epidemia di patologie asbesto-correlate a causa dell'intenso uso di amianto e negli ultimi vent'anni sono stati rilevati 21.463 casi di mesotelioma.

Oggi Casale da città dell'amianto è diventata la città più pulita dall'amianto grazie alle grandi battaglie e alla forza dei cittadini e questo, spiega l'autrice del volume, deve essere uno spunto e un esempio anche per altre realtà che spesso si trovano ad affrontare grandi disastri ambientali.

*Dottoressa
Valentina Santoloci*



Andrea Giannotti

**Fra Europa e Asia.
La politica russa nello spazio post-sovietico**

G. Giappichelli Editore, 2016, pagg. 267, euro 27,00

Tutto ciò che non si conosce produce una sensazione di spaesamento e - inevitabilmente - di paura.

Tali emozioni si riscontrano tanto nei fenomeni microscopici che caratterizzano le interazioni fra individui, quanto nei fenomeni collettivi dove - più che in altri contesti - paura e disagio si traducono in atteggiamenti e azioni concrete destinati ad influenzare intere collettività. In questo senso, le relazioni internazionali non fanno eccezione.

Spesso connotati da paura e diffidenza nei confronti dell'Altro, i rapporti fra Stati ed entità politi-

che nell'arena internazionale si sono frequentemente trasformati in interazioni conflittuali, basate sullo scontro fra modi diversi di interpretare la realtà, il mondo e il potere. In questo contesto, il rapporto fra l'Occidente e la Federazione Russa costituisce un consistente esempio di come paura e spaesamento dovuti alla mancata conoscenza del proprio interlocutore abbiano prodotto una serie di cliché e stereotipi che, storicamente, si sono tradotti in azioni politiche e strategiche quantomeno discutibili e che possono essere evitate solo attraverso uno studio approfondito sul tema.

È proprio questo il grandissimo pregio dell'opera di Andrea Giannotti, docente del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa e dell'Istituto Statale di Mosca di Relazioni Internazionali che, nel suo libro "Fra Europa e Asia. La politica russa nello spazio post-sovietico", propone ai lettori uno spaccato storico e politico sulla Federazione Russa offrendo tanto ai neofiti della materia, quanto ai più esperti un quadro completo delle tensioni che da sempre caratterizzano la politica russa e il processo in divenire della costruzione dell'identità di questo immenso Paese. Un altro pregio di questo libro è quello di fornire coordinate spazio-temporali e di senso, basate sugli avvenimenti storici, che spesso vengono perse - o più spesso dimenticate - quando si affronta il dibattito sulla Russia contemporanea e sulle sue iniziative politiche.

Rammentare il loro passato imperiale, sottolineare la percezione che i russi hanno sempre avuto degli spazi circostanti, la peculiare posizione geografica occupata dal territorio imperiale poi sovietico e, infine, l'evoluzione dello spazio post-sovietico sono tutti elementi che Giannotti ha tenuto debitamente in considerazione e che ci permettono di comprendere meglio cosa la Russia sia diventata nel corso degli ultimi anni e le motivazioni più profonde di azioni politiche, allineamenti e strategie regionali.

Una volta terminata la lettura di questo volume, ci si sente meno spaesati e, sebbene per comprendere le ragioni di determinati fenomeni siano necessari lunghi studi, il lavoro di Andrea Giannotti ci permette di rivedere la nostra percezione della Russia - o quanto meno di porci delle domande in merito - e di inquadrarla non più *sic et simpliciter* come un'entità lontana e minacciosa ma come un grande attore internazionale che nel corso della sua storia ha dovuto più volte ridefinire la propria identità e la propria autocoscienza.

“Fra Europa e Asia. La politica russa nello spazio post-sovietico” cerca di rispondere alle suddette domande attraverso un percorso in cui il filo rosso è il rapporto fra la Federazione Russa e le entità statuali indipendenti nate dalla disgregazione dell’URSS.

Infatti, è proprio nel processo di integrazione regionale e nel sistema di relazioni bilaterali e multilaterali della Russia con le repubbliche post-sovietiche che possono essere rintracciati i fattori chiave dell’odierna identità politica di Mosca. Giannotti ci guida sapientemente e con rigore scientifico in questo viaggio che può essere suddiviso in tre tappe fondamentali.

Nella prima, lo studioso si concentra sul processo di disgregazione dell’Unione Sovietica. Non è infatti possibile comprendere l’attuale politica estera russa senza un’adeguata cognizione di ciò che la caduta del regime sovietico ha rappresentato per la Russia non solo in termini di assetti politici e territoriali, ma anche quanto ad autocoscienza e riposizionamento in un contesto mondiale del tutto nuovo. A tal proposito, particolarmente interessante è l’analisi degli eventi culminati con l’epilogo del 25 dicembre del 1991, quando Gorbačëv pronunciò l’ultimo discorso al popolo sovietico e rassegnò le dimissioni, decretando la morte definitiva del «primo Stato socialista della storia». La nuova Federazione Russa si trovò dinanzi a due incognite cruciali: ridefinire il proprio ruolo nel contesto globale; riconsiderare il rapporto con gli altri Stati sorti dalle ceneri sovietiche.

Riguardo il primo punto, come sottolinea Giannotti, si possono individuare diverse fasi. Inizialmente la nuova *leadership* el’ciniana optò per un atteggiamento di completa rottura con il passato e un: «(...) pedissequo allineamento alle posizioni occidentali su tutte le maggiori questioni internazionali (...)»⁽¹⁾.

Tale approccio mutò a partire dal 1996 quando Evgenij Maksimovič Primakov divenne Ministro degli Esteri e, attraverso la cosiddetta dottrina della multivettorialità, impostò una strategia di politica estera in cui l’obiettivo principale era quello di conseguire un ruolo attivo all’interno della rinnovata cooperazione con l’Occidente, ma con un chiaro recupero dell’interesse nazionale russo in tutte le sue sfaccettature⁽²⁾.

La linea di Primakov si mostrò ancor più decisa quando nel 1999 la NATO senza l’autorizzazione delle Nazioni Unite attaccò la Serbia. Proprio in questa congiuntura storica l’avvento di Vladimir Putin segnò un ulteriore aggiustamento nella politica estera del Cremlino che, fermo restando la determinazione a perseguire l’interesse nazionale, tornò a cercare una forte *partnership* con l’Occidente e in particolare con gli Stati Uniti.

Per quanto riguarda il rapporto con i nuovi Stati nello spazio post-sovietico, dal punto di vista russo, l’unica soluzione possibile era un’integrazione regionale, processo che - per quanto a fasi alterne - avrebbe permesso alla Russia di conservare una qualche influenza sui territori limitrofi e realizzare la transizione in maniera meno traumatica. Una simile soluzione si richiamava, peraltro, ad una lunga tradizione fatta di radici storiche e culturali comuni e teneva in considerazione anche i meccanismi di interazioni economiche e militari che avevano creato saldi legami fra la Russia e il resto del territorio sovietico.

(1) Così A. GIANNOTTI, nel volume di cui alla presente recensione.

(2) Interesse nazionale che, come specifica l’autore dell’opera, si traduceva in questa fase storica nell’opposizione all’interventismo delle potenze occidentali nelle questioni interne agli altri Paesi e una rinnovata autoconsapevolezza sul ruolo della Russia come principale protagonista delle relazioni internazionali e, in particolare, come attore di primo piano nella regione euroasiatica.

Tuttavia, per diverse ragioni che il libro non manca di analizzare, il processo di integrazione regionale ha incontrato enormi difficoltà. Indubbiamente ha pesato la percezione di asimmetria fra la Federazione Russa e gli altri membri, sì che la prima è stata spesso percepita più come un possibile *dominus* che come un *partner*. Di questo stato di cose tratta la parte del volume dedicata all'integrazione strategica, militare ed economica.

Giannotti focalizza poi la sua attenzione sul rapporto tra Russia e le tre aree geografiche strategiche in cui è divisibile lo spazio post-sovietico: Asia Centrale; Caucaso meridionale e Repubbliche occidentali, specificatamente Ucraina e Bielorussia.

In questo contesto l'autore presenta ai lettori le diverse opportunità e sfide che Mosca si trova ad affrontare in ciascuna regione, richiamando anche il ruolo di altri importanti attori della scena internazionale, quali Stati Uniti e Cina. Questi teatri vengono considerati ripercorrendone le tensioni storiche e politiche presenti non solo durante il periodo post-sovietico, ma anche in quello precedente. In particolare, Giannotti ci restituisce un'immagine della Russia come una potenza che - al pari di quelle occidentali - ha cercato di mantenere un equilibrio, seppur non sempre con successo, basato sulla difesa del proprio interesse nazionale e sulla necessità di mantenere i legami con i Paesi vicini, conscia del fatto che un vuoto avrebbe potuto, in qualsiasi momento, rappresentare un'occasione per uno dei grandi *competitors* della scena internazionale.

Nella terza parte, infine, l'autore affronta sistematicamente i temi dell'integrazione strategico-militare e di quella economica. Quanto alla prima, Giannotti chiarisce l'enorme complessità della materia ove la: «(...) nascita di quindici stati indipendenti ha reso tutt'altro che facile seguire una linea unitaria, sebbene uno degli obbiettivi individuati dalla neonata Comunità degli Stati Indipendenti fosse (...) la cooperazione militare fra i paesi membri (...)»⁽³⁾.

L'analisi magistralmente condotta da Giannotti fornisce al lettore un quadro completo dell'identità politica della Russia moderna che si presenta, oggi, come uno dei più rilevanti attori della scena internazionale. L'eredità storica e l'autocoscienza della Federazione Russa sono stati a volte pesante fardello, altre ancora di salvataggio, soprattutto quando Mosca ha dovuto ridefinire la propria identità nel periodo post-sovietico. In questo contesto, tralasciando le considerazioni politiche, spesso influenzate da un'inclinazione più o meno condiscendente nei confronti di determinati codici di interpretazione del potere e della politica a livello internazionale, il lavoro di Giannotti permette di conoscere meglio uno dei nostri principali interlocutori, fornendoci un quadro fortemente ancorato agli avvenimenti storici.

Conoscere significa acquisire consapevolezza e - nell'ottica di un contesto globale in cui cooperazione e scontro si alternano in un fragile equilibrio - disporre di tutti gli strumenti necessari per elaborare strategie efficaci e propositive, un fine cui questo libro indubbiamente contribuisce.

Dottoressa
Sara Cutrona



(3) Così A. GIANNOTTI, nel volume di cui alla presente recensione.

Finito di stampare nel mese di ottobre 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.*