

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**

4

Anno LXVII
ottobre - dicembre 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

Lgt. Alessio Rumori

Brig. Ca. Mario Pasquale

App. Sc. Q.S. Lorenzo Buono

Direzione e Amministrazione

Via Aurelia, 511 - 00165 Roma

tel. 06-66394680

e-mail: scufrassegna@carabinieri.it

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione

a cura della Redazione

Fonti iconografiche

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Scuola Ufficiali Carabinieri

Copertina

a cura dell'incisore e bozzettista

Maria Carmela Perrini - Centro Filatelico

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

Periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale

a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri

Proprietà editoriale del Ministero della Difesa

Iscritto nel Registro della Stampa del Tribunale di Roma

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

Diffuso attraverso la rete internet sul sito Istituzionale

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

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

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

EDITORIALE



Il quarto numero della Rassegna, che chiude la raccolta dell'anno 2019, costituisce l'occasione propizia per poter rivolgere, con grande soddisfazione, il mio profondo ringraziamento a quanti hanno favorevolmente accolto ed apprezzato la diffusione delle nuove iniziative editoriali tese alla valorizzazione del carattere giuridico, informativo e formativo della Rivista.

Tale plauso rafforza la nostra determinazione e il nostro impegno a proseguire nella realizzazione di un prodotto editoriale che continui a stimolare e a coinvolgere l'interesse del mondo accademico-universitario, scientifico, giuridico, sociologico e storico, quale strumento di linguaggio interdisciplinare.

Il prosieguo della missione redazionale sarà quindi orientato alla divulgazione di contributi di pensiero e di spunti di riflessione che possano ulteriormente ingenerare il confronto intellettuale, attraverso un proficuo dibattito dottrinale nel vasto panorama delle tematiche trimestralmente proposte.

Come Direttore Responsabile della Rassegna, facendomi portavoce anche dei sentimenti del Redattore Capo e della Redazione tutta, intendo pertanto esprimere la più profonda gratitudine a tutti coloro che, con passione e convinto sentimento, hanno con noi personalmente condiviso il percorso logico-giuridico intrapreso.

Presentiamo in questo fascicolo un originale inserto - impreziosito da una copertina artistica che vuole preannunciarne il contenuto - compendio dell'esperienza maturata dal Generale di Brigata Giuseppe Vadalà quale "Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale". Attraverso la preziosa premessa del Consigliere Pasquale Fimiani, l'approfondimento descrive le attività eseguite nel contesto del risanamento ambientale di quelle aree seriamente danneggiate dallo sviluppo industriale intensivo e incontrollato sul territorio.

Il censimento e la bonifica delle discariche abusive, con la messa in sicurezza o la decontaminazione delle zone ecologicamente compromesse, diviene un'attività preventiva, dissuasiva e rigenerativa indispensabile.

In particolare, nell'ambito di questa azione risanatrice opera, in stretta collaborazione con il Commissario, una speciale *task-force* dell'Arma dei Carabinieri.

Per l'apertura del nuovo numero della Rassegna, esordiamo in "Dottrina" con il contributo del Consigliere Giuseppe Corasaniti, magistrato e docente universitario, che porta alla nostra attenzione il dettame normativo sulla confisca delle "cose di interesse culturale", con una dettagliata argomentazione sulla più significativa giurisprudenza di legittimità in materia.

L'evoluzione legislativa dello specifico istituto ha consentito di contrastare e di arginare, nel tempo, diverse forme di esportazione clandestina di beni di interesse artistico, storico, archeologico ed etnoantropologico appartenenti al demanio pubblico e al patrimonio indisponibile dello Stato, diversamente destinati alla dispersione.

Riguardo ad un tema che appartiene ad un campo del tutto diverso, la Dottoressa Silvia De Blasis propone una pregevole disamina sulla disciplina che reprime lo scambio elettorale politico-mafioso, con un richiamo alla recente novella legislativa che ha ampliato la configurazione dello specifico reato, laddove si dimostri la mera disponibilità a soddisfare gli interessi e le esigenze dell'associazione malavitosa.

Segue poi la trattazione dell'abuso d'ufficio, a cura del Professor Marco Naddeo e del Tenente Colonnello Vincenzo Ferrara, che esamina i precetti di tale tipologia di reato che, con le sue distorsioni interpretative e applicative, evidenzia il concetto di infedeltà nei confronti della Pubblica Amministrazione per effetto della violazione di norme di legge e di regolamenti.

Come è noto, la tutela della *privacy* suscita sempre grande attenzione, atteso che l'argomento attiene ad una garanzia fondamentale del diritto alla libertà individuale. Il Dottor Nicola Rumine ed il Tenente Julian Colamedici, in questo ambito, affrontano nel loro elaborato gli aspetti di quella che viene definita la "sorveglianza planetaria" ovvero il monitoraggio continuo di ciascun movimento, azione o scelta dei singoli soggetti. Considerando contestualmente la sua estensione negli ambiti investigativi, l'esigenza di normare analiticamente l'utilizzo degli strumenti che consentano legalmente tali interferenze nella vita privata appare, ormai, una necessità imprescindibile.

Nel recentissimo passato, ha suscitato un vasto clamore la vicenda "Occhionero", che ha avuto come protagonisti un ingegnere nucleare e sua sorella, rei di accesso abusivo a sistemi informatici e di intercettazione illecita di comunicazioni telematiche.

Il Capitano Gianni Cavallo, traendo spunto dai dettagli del caso giudiziario,

ne delinea gli aspetti giurisprudenziali più rilevanti, con riferimento alla pronuncia della Corte Suprema di Cassazione in merito alle esigenze cautelari richieste nella fase delle indagini preliminari sull'impiego del cosiddetto "captatore informatico", quale valido strumento d'investigazione. Al riguardo, la preziosa pronuncia della Corte concorre in modo dirimente alla formulazione della prospettata disciplina dell'utilizzo legale di *software* spie, applicabile a più reati e per più funzioni, superando certe presunte limitazioni nell'uso di strumenti tanto invasivi.

Alcune interessanti considerazioni sulla politica europea in materia di asilo e di immigrazione ci vengono offerte dal Professor Luigi Daniele. Per la complessità delle sue norme e per la successione degli interventi legislativi emanati, le direttive attinenti possono considerarsi ancora insufficienti, a causa dell'assenza di un'unanime e definitiva soluzione a livello comunitario. Troppo spesso la gestione di queste specifiche emergenze umanitarie è stata lasciata ad iniziative autonome e spesso scoordinate degli Stati membri più coinvolti nell'arrivo di consistenti afflussi di migranti, in ragione della loro peculiare morfologia geografica e per la mancanza di un equo sistema di ricollocamento, recentemente riconsiderato.

Restando ancora con lo sguardo verso orizzonti che vanno oltre i confini nazionali, ospitiamo - nuovamente e con vero piacere - l'elaborato del Dottor Andrea Giannotti, che riprende l'analisi delle attività che hanno caratterizzato l'*intelligence* sovietica negli anni di Andropov, capo indiscusso del KGB, tradizionalmente riconosciuto tra i servizi segreti più efficienti e temuti della storia moderna. Lo spionaggio russo di quegli anni rivolse le proprie energie sia verso lo spionaggio estero, sia - con il "comitato per la sicurezza dello Stato" - verso la prevenzione-repressione del dissenso interno, aspetti entrambi ritenuti essenziali per il mantenimento della sicurezza dell'Unione Sovietica.

La Dottoressa Martina Fabiani ci intrattiene sulla querelle giurisdizionale che ha riguardato la decisione dell'Unione Europea di trasferire la sede dell'EMA (European medicines Agency), l'ente che garantisce la valutazione scientifica, la supervisione e il controllo dei medicinali, per uso umano e veterinario, da Londra ad Amsterdam, come conseguenza della Brexit: l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Avverso la scelta di Bruxelles, sia il Comune di Milano, sia il Governo italiano hanno inoltrato ricorso alla Corte di Giustizia europea, ritenendo errate le procedure di assegnazione.

L'indagine svolta vuole sottolineare la complessità della negoziazione politica, difficilmente inquadrabile all'interno di procedure normativamente previste, per l'individuazione della sede più adeguata di un'Agenzia in seno all'Unione Europea.

Nella consueta rubrica destinata alla “Giustizia Militare”, il Procuratore Militare di Roma, Consigliere Antonio Sabino, pone alla nostra attenzione una esauriente disamina sulla specifica categoria dei *reati contro il servizio militare*.

Questa tipologia di condotta merita di essere oggetto di particolare attenzione, sia per la peculiarità degli interessi destinatari di tutela, sia per la caratterizzazione degli elementi costitutivi delle varie fattispecie che la compongono. In questo numero viene egregiamente e minuziosamente esaminato dall'autore il reato di “acquisto o ritenzione di effetti militari”, previsto dall'articolo 166 c.p.m.p., oggetto di svariati interventi giurisprudenziali, trattandosi di reato militare strutturalmente complesso, molto frequente e, in particolare, unico nel suo genere in quanto può - tranne che per alcune eccezioni - essere consumato anche da soggetti non appartenenti alle Forze armate.

Il Colonnello Fausto Bassetta conclude - con la quarta parte - il commento sulle norme tratte dal Codice dell'Ordinamento Militare concernenti i “Requisiti generali per il reclutamento”.

Nella sezione degli argomenti storici è presente la seconda parte dell'avvincente contributo offerto dal Professor Marco Gemignani, che ci riporta alle burrascose vicende del XIX secolo che riguardarono il Regno d'Italia nel Corno d'Africa, mentre l'articolo del Professor Filippo Ruschi ci permette di approfondire la conoscenza degli avvenimenti che misero a dura prova i militari italiani impiegati nell'ambito di un contingente interalleato - con compiti di *peacekeeping* - inviato nell'Alta Slesia, tra il 1920 e il 1922, quando la popolazione di quella regione venne chiamata a scegliere tra l'annessione alla Germania o alla neonata Polonia.

Di assoluta attualità, nel contesto delle tematiche correnti, può definirsi il contributo del Dottor Pietro Orizio, che delinea - suffragato da una dettagliata panoramica valorizzata dalle attente conclusioni del Professor Mario Caligiuri - i tratti salienti della criminalità organizzata nigeriana che ad oggi costituisce, oltre che nel Paese di origine, una grave minaccia in diversi Stati.

Originatasi dalle nobili confraternite universitarie, trasformatesi nel tempo in associazioni malavitose, la criminalità nigeriana, propostasi in alcuni contesti quale alternativa alle Istituzioni, è considerata uno dei più pericolosi, aggressivi e pervasivi sodalizi criminali fra quelli transnazionali operanti nel mondo ed è per questo che riteniamo assai prezioso il contributo per la conoscenza di tali fenomeni.

Abbiamo, inoltre, dato doveroso spazio - nella sezione dedicata alle conferenze ed ai congressi - a due incontri svoltisi nell'Aula Magna della Scuola Ufficiali Carabinieri, tenuti dal Dottor Marcello Foa, Presidente della RAI, che

ha dedicato il proprio, entusiasmante intervento alla “Informazione e comunicazione nell’era delle guerre asimmetriche: il difficile ruolo della stampa”, e dal Professor Paolo Savona, Presidente della CONSOB, che ha illustrato analiticamente la “Situazione politica internazionale ed i riflessi sui mercati finanziari”.

La Prima Conferenza Internazionale sulla Protezione del Patrimonio Culturale, organizzata in occasione dei cinquanta anni della fondazione del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale ed il Congresso di Studi Storici Internazionali, promosso dallo Stato Maggiore della Difesa, valorizzano, infine, gli eventi di carattere internazionale che ospitiamo periodicamente nel nostro Istituto.

In conclusione di fascicolo, particolarmente interessanti risultano le recensioni di alcuni volumi.

Buona lettura.

*Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Riccardo Galletta*





Editoriale del Direttore responsabile

GENERALE DI DIVISIONE RICCARDO GALLETTA3

Dottrina

- ✦ **La confisca dei beni culturali nella giurisprudenza di legittimità**
Consigliere Giuseppe Corasaniti13
- ✦ **L'ultima riforma dello scambio elettorale politico - mafioso**
Avvocato Silvia De Blasis27
- ✦ **L'abuso d'ufficio tra diritto e ragione**
Professore Marco Naddeo e Tenente Colonnello Vincenzo Ferrara ...35
- ✦ **Téchné e Privacy. Le sfide della tecnologia alla prova del legislatore**
Dottore Nicola Rumine e Tenente Julian Colamedici55
- ✦ **Sicurezza informatica e nuove frontiere del diritto penale: la paradigmatica vicenda "Occhionero"**
Capitano Gianni Cavallo69

Osservatorio Internazionale

- ✦ **Considerazioni sulla difesa della politica europea dell'asilo e della immigrazione**
Professore Luigi Daniele99
- ✦ **Il filo della Lubjanka. Spionaggio estero e lotta alla dissidenza interna negli anni di Jurij Vladimirovic Andropov**
Dottore Andrea Giannotti105
- ✦ **Il trasferimento della sede di un'Agenzia europea: il caso EMA**
Dottoressa Martina Fabiani125

Panorama di Giustizia Militare

- ✦ **Il reato di acquisto o ritenzione di effetti militari (art. 166 c.p.m.p.)**
Consigliere Antonio Sabino145

Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare

- ☛ **Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I**
(Quarta parte)
Colonnello Fausto Bassetta155

Tribuna di Storia Militare

- ☛ **L'interesse iniziale del Regno d'Italia per il Corno d'Africa**
(Seconda parte)
Professore Marco Gemignani169
- ☛ **Autodeterminazione, secessione e ordine internazionale: le insurrezioni in Alta Slesia (1919-1922)**
Professore Filippo Ruschi185

Attualità e Informazioni

- ☛ **Giuramento del 199° Corso di Applicazione "Osare", intitolato alla memoria del Cap. MOVN Antonio Bonsignore**211
- ☛ **Cenni sulla criminalità organizzata nigeriana**
conclusioni del Professore Mario Caligiuri
Dottore Pietro Orizio213

Conferenze e Congressi

- ☛ **Informazione e Comunicazione nell'era delle guerre asimmetriche: il difficile ruolo della stampa**
Dottore Marcello Foa241
- ☛ **Situazione politica internazionale ed i riflessi sui mercati finanziari**
Professore Paolo Savona250
- ☛ **Conferenza Internazionale sulla Protezione del Patrimonio Culturale**256
sintesi del Tenente Colonnello Alfio Gullotta
- ☛ **Congresso di Studi Storici Internazionali**263
sintesi della Professoressa Maria Gabriella Pasqualini



Libri

- ☛ **Detective dell'Arte**
di Roberto Riccardi
Recensione del Colonnello Michele Lippiello271
- ☛ **Rosso mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia**
di Nando Dalla Chiesa e Federica Cabras
Recensione della Dottoressa Chiara Pistilli273
- ☛ **I pesci nell'acqua. Immersi nella disinformazione**
di Mario Caligiuri
Recensione del Dottore Raffaele Cardamone278

Indice Generale 2019



Eco Ambiente - Insetto

- ☛ **La bonifica e messa in sicurezza dei siti di discarica abusivi oggetto di procedura d'infrazione dell'Unione Europea.**
La missione svolta dall'Arma dei Carabinieri
Presentazione del Consigliere Pasquale Fimiani
Generale di Brigata Giuseppe Vadalà



**Professore Avvocato
Giuseppe CORASANITI**
Magistrato e docente universitario

DOTTRINA

La confisca dei beni culturali nella giurisprudenza di legittimità

La disciplina della confisca delle cose di interesse culturale vede il suo fondamentale antecedente nell'articolo 66 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico o storico) che sanzionava con pena detentiva e pecuniaria l'esportazione, anche soltanto tentata, delle cose ritenute di interesse artistico e storico nei casi di presentazione alla dogana o di redazione di dichiarazioni di accompagnamento false o dolosamente equivoche ovvero con circostanze oggettive di presentazione come l'occultamento anche parziale con altri oggetti per sottrarla alla licenza di esportazione e al pagamento della relativa tassa.

La confisca aveva luogo, ai sensi del secondo comma del predetto articolo, in conformità delle norme della legge doganale relative alle cose oggetto materiale di contrabbando.

Come si dirà lo schema si è sostanzialmente mantenuto inalterato negli anni valutandosi la confisca quale strumento ablativo di carattere patrimoniale la cui dimensione "di interesse" culturale tale da imporre, una volta definite le responsabilità penali, il doveroso ripristino di un equilibrio violato, secondo un canone di oggettiva riconoscibilità e di oggettiva riconduzione del commercio e del trasferimento di tali beni alla tutela di un pubblico e superiore interesse - quello culturale - che è oggetto di specifica regolamentazione amministrativa per quel che concerne l'individuazione, la destinazione e la circolazione stessa dei medesimi.

In buona sostanza, si trattava di un regime ben legato alla dichiarazione di interesse pubblico degli oggetti interessati saldamente inquadrato nel trattamento

penale del contrabbando (nei casi di esportazione o di importazione) così come nei casi di appropriazione, sanzionata dal successivo art. 67 quale vero e proprio furto⁽¹⁾.

In realtà dal punto di vista penalistico l'analisi dell'applicazione delle disposizioni sulla confisca consente di fare emergere due tendenze in qualche modo distinte: la prima volta a ricomprendere e a valorizzare quelli che sono gli aspetti strettamente patrimoniali che coinvolgono i beni (alcuni dei quali pubblici *ab origine*) di interesse culturale, mentre la seconda, molto più recente, che ne valorizza anche con riguardo all'accertamento delle responsabilità conseguenti alla circolazione illecita comunque gli aspetti più funzionali, esaminandone e qualificandone l'interesse alla fruizione in senso particolare o generale, rispetto al quale l'istituto stesso della confisca assume un rilievo essenziale, tanto a livello interno che internazionale, specie in relazione all'intervenuta alienazione dei beni stessi entro circuiti commerciali specializzati e sempre più sofisticati.

Partendo, quindi, dalla specificità dell'istituto della confisca con riguardo a beni di interesse culturale l'analisi della giurisprudenza di legittimità consente di individuare un percorso argomentativo preciso e una linea interpretativa che si dimostra coerente e omogenea negli anni.

Sicché nell'ipotesi di scoperta fortuita di cose d'interesse artistico o storico, spettando allo Stato la proprietà di tali oggetti sin dal momento del loro rinvenimento, si riteneva che il fatto materiale del rinvenimento coincidesse con la formazione di un titolo originario di acquisto a favore dello stato, nel cui patrimonio indisponibile entrano (immediatamente) a far parte le cose rinvenute. A ciò conseguiva poi che la confisca - quale strumento di acquisto a titolo originario e in favore dello Stato delle cose che ne sono oggetto - non potesse essere disposta su cose di interesse storico o artistico il cui rinvenimento ne avesse invece già comportato l'acquisto in favore dello Stato: in tale evenienza, infatti, vi sarebbe stata incompatibilità logica e giuridica fra i due titoli, non potendosi acquisire la proprietà della cosa già propria.

Secondo la giurisprudenza civile ogni immobile di interesse storico, archeologico o artistico può ritenersi per ciò solo incluso nel Demanio cosiddetto accidentale dello Stato, delle province o dei comuni, a norma degli articoli 822 secondo comma e 824 primo comma cod. civ., alla duplice condizione che appartenga ai suddetti enti, e che l'indicato interesse sia stato dichiarato o

(1) Sul tema cfr. MANTOVANI F., *La tutela del patrimonio artistico. Relazione al convegno nazionale su "L'opera di arte nel diritto d'autore e nel patrimonio artistico"*, Firenze, 23-25 settembre 1977, in *IL DIRITTO DI AUTORE*, 1978, pag. 56. Cfr. anche CIPOLLA P., *La ricettazione di beni culturali*, in *GIURISPRUDENZA DI MERITO*, 2007, pag. 2495.

riconosciuto, secondo la previsione degli artt. 1 e 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, in esito a specifico giudizio valutativo da parte dell'amministrazione e ove manchi la suddetta dichiarazione o riconoscimento, l'immobile deve considerarsi compreso non nel Demanio (accidentale), ma nel patrimonio disponibile dell'ente territoriale, e appunto come tale soggetto a quella disciplina privatistica⁽²⁾.

Più di recente, in realtà, anche la giurisprudenza civile sembra avere ancora rimarcato il carattere di preminente interesse generale delle ricerche archeologiche e storiche affermando come l'occupazione a fini di ricerca archeologica costituisce attività lecita della P.A., diretta a realizzare l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio storico-artistico e alla promozione della cultura e della ricerca (art. 9 Cost.).

Ne consegue la piena giustificazione tanto del sacrificio definitivo della proprietà (art. 56 legge n. 1089 del 1939), quanto della limitazione del suo uso e godimento (artt. 3 e 21 della stessa legge)⁽³⁾.

A tale principio si ritenevano coerenti anche quelle norme che espressamente prevedevano la confisca delle cose d'antichità e d'arte, quali l'art. 66 legge 1° giugno 1939, n. 1089 e 49 Disposizioni di attuazione c.p.p., dovendosi logicamente ritenere la confisca limitata (come, del resto, la espropriazione per pubblica utilità prevista dall'art. 54 della legge) alla sola ipotesi di proprietà privata sulle cose d'interesse artistico o storico. Le cose d'antichità e d'arte rinvenute fortuitamente dovevano ritenersi appartenenti ab origine allo Stato. In tale prospettiva, quindi, esse non potevano formare oggetto di confisca ma dovevano essere restituite allo Stato⁽⁴⁾.

In tale prospettiva la confisca sulle cose di interesse storico, artistico e archeologico doveva essere disposta solo sulle cose in proprietà privata, illegittimamente acquistate, in quanto non appariva concepibile né (funzionalmente) necessaria per quelle cose di interesse culturale (peraltro ben definito in senso storico, archeologico e artistico) *ope legis* già di proprietà pubblica, non potendosi concepire appunto l'acquisto di proprietà di cosa già propria⁽⁵⁾. Già la casistica della giurisprudenza, formatasi con la precedente disciplina, appare così ampiamente significativa di un equilibrio tendenzialmente sin da allora ricercato dalla giurisprudenza tra funzione della proprietà dell'oggetto di interesse culturale e obiettiva sua destinazione al patrimonio statale.

(2) Cass. (civ.) Sez. 1, Sentenza n. 3871 del 28 giugno 1985.

(3) Cass. (civ.) Sez. 1, Sentenza n. 20679 del 22 novembre 2012.

(4) Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 1321, del 10 giugno 1974.

(5) Cass. Sez. 2, Sentenza n. 3093, del 16 ottobre 1978.

Si è infatti notato come il legislatore, qualora si verifici una esportazione abusiva di un'opera d'arte, ha previsto lo strumento della confisca (dapprima) inquadrandola funzionalmente in conformità delle norme della legge doganale relative alle cose oggetto di contrabbando. Da ciò consegue, allora, che in tale materia trovava applicazione diretta l'art. 301 DPR 23 gennaio 1973, n. 43, che riproduceva appunto la disposizione di cui all'art. 116 legge doganale, in modo che, in caso di esportazione, fosse sempre ordinata la confisca delle cose funzionalmente serventi o destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto. La confisca prevista dalla legge doganale si differenzia allora da quella disciplinata in via generale dall'art. 240 c.p. in quanto tale ultima norma attribuisce al giudice la facoltà (e non quindi l'obbligo) di ordinare la confisca e solo quando vi fosse stata condanna a eccezione delle ipotesi in cui le cose sequestrate presentino un intrinseco carattere criminoso.

Quindi, gli oggetti di carattere artistico esportati abusivamente erano equiparati, per ciò che attiene la disciplina della confisca, alle cose oggetto di contrabbando e, nel caso appunto di accertato contrabbando, la confisca doveva essere disposta in ogni caso, e cioè non soltanto quando vi fosse stato completo accertamento giudiziale dell'attività di esportazione illecita, ma anche nel caso di assoluzione o dichiarazione di non punibilità dell'imputato per cause soggettive tali da non interrompere il rapporto delle cose con l'introduzione illegittima nel territorio statale⁽⁶⁾.

Nella normativa previgente la confisca è stata ritenuta perciò anche obbligatoria quando il fatto acquisitivo era stato accertato indipendente dall'esercizio dell'azione penale nei confronti dell'agente proprietario della cosa, come nel caso di esportazione abusiva effettuata dal proprietario dell'opera d'arte, contro il quale non era stata promossa azione penale entro i termini di prescrizione o il cui accertamento era intervenuto nel corso di giudizio a carico di altra persona assolta per non avere commesso il fatto⁽⁷⁾.

In tale prospettiva essa doveva ritenersi obbligatoria per le (sole) cose oggetto di contrabbando mentre solo facoltativa per quelle che erano servite o destinate a commettere il reato⁽⁸⁾.

La confisca di cose di interesse storico, artistico o archeologico, quale strumento di acquisto a titolo originario in favore dello Stato, doveva essere perciò disposta esclusivamente (e strettamente) per gli oggetti che risultavano già illegittimamente acquisiti alla proprietà di un privato.

(6) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 4215, dell'8 gennaio 1980. Sul tema cfr. A. TESTORI, *Questioni varie in ordine all'esportazione abusiva di un'opera d'arte*, in *GIURISPRUDENZA ITALIANA*, 1981, pag. 13.

(7) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 611, del 18 febbraio 1983.

In ogni altro caso, dovevano considerarsi proprietà dello Stato sin dall'iniziale rinvenimento e si doveva pertanto procedere alla restituzione e non alla confisca, non essendo concepibile, logicamente e giuridicamente, per lo Stato poter acquisire la proprietà di cose già proprie⁽⁹⁾.

Così l'ordine di confisca e l'ordine di restituzione delle cose sequestrate per il procedimento penale costituivano in tale prospettiva tipica estrinsecazione del potere di disposizione reale funzionale del giudice penale finché la cosa si trovava nella sfera di disposizione dello stesso giudice.

Avvenuta la restituzione, restava così sempre salvo il diritto di ogni interessato di adire il giudice civile contro colui che era venuto in possesso delle cose stesse per ottenere una decisione sulla controversia riguardante la proprietà di esse, relativamente alle quali il giudice penale era incompetente a provvedere⁽¹⁰⁾.

Analizzando le posizioni giurisprudenziali della previgente disciplina veniva persino sottolineato come⁽¹¹⁾ nel caso di provvedimento di confisca di opere d'arte in relazione ad un reato valutario, a conclusione di un procedimento instaurato contro persona poi deceduta e concluso con dichiarazione di estinzione per morte del reo, doveva ritenersi affetto da inesistenza giuridica e revocabile con efficacia *ex tunc*, presupponendo la confisca un procedimento specifico, regolarmente instaurato e la verifica in contraddittorio della esistenza stessa del reato. In tale prospettiva era comunque riconosciuto sussistente anche l'interesse ad impugnare il provvedimento giudiziario⁽¹²⁾ con il quale, a seguito della depenalizzazione di alcuni reati valutari, era stata appunto disposta la revoca della confisca di opere d'arte, quando si intendesse dimostrare che, a causa dell'inesistenza giuridica del procedimento che vi ha dato causa, la confisca doveva essere annullata con effetto *ex tunc*.

Così si è affermato ancora come⁽¹³⁾ in assenza del presupposto costituito da una pronuncia di condanna, non potesse disporsi la confisca di cui al primo comma dell'art. 240 c.p. nei casi di intervenuta prescrizione del reato di ricettazione di reperti archeologici di particolare valore; né può applicarsi, in tali ipotesi, il

(9) Cass. Sez. 2, Sentenza n. 4174 del 7 dicembre 1983.

(10) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 1944 del 28 aprile 1989, in *GIUST. PEN.* 1960, pag. 427. Nella specie si trattava di affreschi del Quattrocento già dissequestrati e messi a disposizione della soprintendenza per i beni artistici e storici, dei quali con successiva ordinanza - annullata senza rinvio dalla Corte in accoglimento del ricorso del ministero per i beni culturali e ambientali - era stata disposta la consegna al ministero di grazia e giustizia a cura del museo civico che li deteneva.

(11) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 1502 del 19 aprile 1990.

(12) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 1502 del 19 aprile 1990.

(13) Cass. Sez. 2, Sentenza n. 7885 del 1° febbraio 1995.

precetto di cui al secondo comma, n. 2, della medesima disposizione - in tema di confisca obbligatoria - trattandosi di beni il cui trasferimento, pur se assoggettato a particolari condizioni o controlli, non rende gli stessi illeciti e la cui detenzione non può reputarsi vietata in assoluto, bensì subordinata a determinate condizioni volute dalla legge. Nell'affermare detto principio la Suprema Corte aveva appunto annullato la sentenza che dichiarava la prescrizione del reato di ricettazione nella parte in cui aveva ordinato la confisca dei reperti archeologici e ha precisato che la restituzione dei medesimi, in sede esecutiva, si sarebbe dovuta effettuare a favore di chi fosse risultato proprietario in base alla normativa civilistica e alle disposizioni speciali di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089.

Quanto all'oggetto della confisca si era sottolineato anche come il delitto di cui all'art. 66, legge 1° giugno 1939, n. 1089, riguardasse tutti i beni descritti dall'art. 1 legge detta, a prescindere dal fatto che siano stati o meno oggetto di previa notifica ministeriale prevista dall'art. 3, comma primo.

Pertanto, per l'ipotizzabilità del reato e per la conseguente obbligatoria confisca doveva ritenersi sufficiente che la cosa avesse un intrinseco valore storico o artistico, stante la finalità evidente della legge di impedire in ogni modo l'esportazione clandestina di beni culturali⁽¹⁴⁾.

In tale contesto era precisata l'autonomia del provvedimento nelle ipotesi in cui l'imputato era prosciolto o dichiarato non punibile differenziandosi appunto dalla confisca prevista dall'art. 240 c.p.

Nell'ipotesi di sentenza dichiarativa di prescrizione del reato, di cui all'art. 68 della legge 1089 del 1939, non poteva esser ordinata la confisca dei beni archeologici oggetto della imputazione, ma l'avente diritto alla restituzione doveva essere in concreto individuato in base alla normativa civilistica e alle disposizioni speciali di cui alla legge 1089, rapportate l'una e le altre alla fattispecie concreta, accertata e valutata, pur nel contesto della pronuncia di prescrizione, "incidenter tantum" ai soli fini della individuazione (precisa) dell'avente diritto⁽¹⁵⁾.

La questione assumeva nuova rilevanza alla luce dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali" che ridefiniva completamente il sistema dei reati contro il patrimonio culturale allargando le ipotesi di confisca, ma soprattutto ribadendo, all'art. 88 il principio della proprietà pubblica *ab origine* dei beni archeologici ritrovati e richiamando, a seconda del carattere

(14) Cass. Sez. 2, Sentenza n. 1253 del 28 febbraio 1995.

(15) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 13984 del 9 novembre 1999.

rispettivamente di beni immobili o mobili, l'appartenenza al demanio pubblico o al patrimonio indisponibile dello Stato a norma degli articoli 822 e 826 del codice civile⁽¹⁶⁾.

Ancora, sempre in tema di confisca obbligatoria di opere d'arte ai sensi dell'art. 127, ultimo comma, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, la clausola di esclusione relativa alle "cose appartenenti a persone estranee al reato" non è stata ritenuta idonea a ricomprendere i diritti dell'erede dell'imputato, poiché tali beni, incommerciabili, non possono essere entrati nell'asse ereditario, mentre tale previsione, in conformità alla disposizione generale di cui all'art. 240 c.p., tutela solo l'affidamento del terzo che abbia acquistato le opere in buona fede⁽¹⁷⁾. Così anche l'acquirente finale di un bene del patrimonio artistico dello Stato, che sia stato oggetto di un atto di trasferimento al di fuori delle procedure previste dalla legge, non può ottenere la revoca della confisca disposta all'esito del processo penale, invocando la propria buona fede o l'esistenza di un primo acquisto a titolo originario, in particolare nelle forme dell'asta pubblica, data la nullità (originaria) dell'atto di trasferimento⁽¹⁸⁾.

Una volta che non ricorrano le condizioni previste dall'art. 66 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (tutela delle cose di interesse storico e artistico) per poter procedere alla confisca di cose di interesse archeologico (non autorizzato trasferimento nei Paesi dell'Unione europea o esportazione verso Paesi terzi), essa non può essere disposta, in assenza di una pronuncia di condanna, neanche ai sensi dell'art. 240 c.p., comma secondo, n. 2, in tema di confisca obbligatoria, trattandosi di beni il cui trasferimento, pur se assoggettato a particolari condizioni o controlli, è consentito e la cui detenzione non può reputarsi vietata in assoluto, bensì subordinata a determinate condizioni volute dalla legge⁽¹⁹⁾.

Nonostante una prima posizione secondo la quale la confisca di cose di interesse archeologico non può essere disposta, per il reato di violazione di ricerche archeologiche di cui all'art. 68 legge n. 1089 del 1939, in assenza di una pronuncia di condanna (come nel caso di dichiarazione di prescrizione) giacché, non trattandosi di cose intrinsecamente illecite bensì di beni il cui possesso è semplicemente sottoposto ad un particolare regime autorizzatorio, non può

(16) Cfr. MORGANTE G. L., 30 marzo 1998, n. 88. *Norme sulla circolazione dei beni culturali Commento* in *LA LEGISLAZIONE PENALE*, 1999, pag. 520.

(17) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 22038 del 12 febbraio 2003.

(18) Cass. Sez. 1, Sentenza n. 3712 del 4 dicembre 2008. Il concetto di buona fede è analizzato nel saggio fondamentale di da CIPOLLA P., *L' "appartenenza a persona estranea al reato" come causa di preclusione della confisca di falsi d'arte, tra prassi giurisprudenziali e oscillazioni interpretative*, Nota a Trib. Roma 16 maggio 2006, in *GIURISPRUDENZA DI MERITO*, 2008, pag. 1699.

(19) Cass. Sez. 2, Sentenza n. 18586 del 7 aprile 2009.

farsi applicazione dell'art. 240 c.p., comma secondo, n. 2,⁽²⁰⁾.

Una prima posizione significativa è arrivata solo nel 2009⁽²¹⁾ con l'affermazione per cui la confisca prevista per il reato di esportazione abusiva di beni culturali va disposta, oltre che in caso di pronuncia di condanna, anche in ipotesi di proscioglimento (come nel caso di intervenuta prescrizione del reato) per cause che non riguardino la materialità del fatto e non interrompano il rapporto tra la "res" e il reato.

L'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) pone all'art. 2 un fondamentale principio "funzionale" destinato ad incidere non poco sulle tematiche patrimoniali fino ad allora prevalenti.

Nel patrimonio culturale, infatti, vengono ricompresi beni culturali e beni paesaggistici.

E quali "beni culturali" si intendono appunto (comma 2) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

Sono invece beni paesaggistici (comma 3) quegli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. Così (comma 4) i beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono così destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

Quanto ai "beni culturali" la precisa definizione normativa⁽²²⁾ (peraltro

(20) Cass. Sez. 2, Sentenza n. 35065 del 24 aprile 2009.

(21) Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 49438 del 4 novembre 2009.

(22) L'elenco normativo qualifica i beni culturali in senso oggettivo in relazione al carattere di importanza, rarità e pregio dei beni stessi quali elementi espressivi del patrimonio culturale collettivo e quindi del comune senso di salvaguardia che la collettività riconosce a tali beni intesi nella loro originalità.

Il tale definizione rientrano:

- a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico;
- b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico;
- c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico, ad eccezione delle raccolte che assolvono alle funzioni delle biblioteche indicate all'articolo 47, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Sono perciò considerati a pieno titolo beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dalla legge (articolo 13):

integrata con Decreto legislativo, 26 marzo 2008, n. 62) dettata dall'art. 10, li individua nelle cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente e istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano (oggettivo) interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico.

Nel più recente riordino normativo trovano spazio ben due disposizioni penali: gli artt. 174 e 175. L'art. 174 (uscita o esportazione illecite) sanziona chiunque trasferisce all'estero cose di interesse artistico, storico, archeologico,

a) le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1;

b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante;

c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale;

d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse, particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose. Se le cose rivestono altresì un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale, il provvedimento di cui all'articolo 13 può comprendere, anche su istanza di uno o più comuni o della regione, la dichiarazione di monumento nazionale;

d-bis) le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione (tale lettera è stata introdotta nel 2017),

e) e collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che non siano ricomprese fra quelle indicate al comma 2 e che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica, rivestano come complesso un eccezionale interesse.

Sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a):

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;

b) le cose di interesse numismatico che, in rapporto all'epoca, alle tecniche e ai materiali di produzione, nonché al contesto di riferimento, abbiano carattere di rarità o di pregio;

c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni, con relative matrici, aventi carattere di rarità e di pregio;

d) le carte geografiche e gli spartiti musicali aventi carattere di rarità e di pregio;

e) le fotografie, con relativi negativi e matrici, le pellicole cinematografiche e i supporti audiovisivi in genere, aventi carattere di rarità e di pregio;

f) le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico;

g) le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico;

h) i siti minerari di interesse storico o etnoantropologico;

i) le navi e i galleggianti aventi interesse artistico, storico o etnoantropologico;

l) le architetture rurali aventi interesse storico o etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.

etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, nonché quelle indicate all'articolo 11, comma 1, lettere f), g) e h), senza attestato di libera circolazione o licenza di esportazione, è punito con la reclusione da uno a quattro anni o con la multa da euro 258 a euro 5.165. Tale pena si applica, altresì, nei confronti di chiunque non fa rientrare nel territorio nazionale, alla scadenza del termine, beni culturali per i quali sia stata autorizzata l'uscita o l'esportazione temporanee.

È il comma 3 dell'art. 174 a prevedere che il giudice dispone la confisca delle cose, salvo che queste appartengano a persona estranea al reato. La confisca ha luogo in conformità delle norme della legge doganale relative alle cose oggetto di contrabbando.

L'articolo 176 configura, invece, il reato di impossessamento illecito di beni culturali appartenenti allo Stato la cui condotta è realizzata mediante il mero impossessamento dei beni e sanzionata con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 31 a euro 516,50 e con la pena più grave della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 103 a euro 1.033 se il fatto è commesso da chi abbia ottenuto la concessione di ricerca prevista dall'articolo 89.

Come si è ritenuto tale disposizione non richiede, quando si tratti di beni appartenenti allo Stato, l'accertamento del cosiddetto "interesse culturale", né che i medesimi presentino un particolare pregio o siano (formalmente) qualificati come culturali da un provvedimento amministrativo, essendo sufficiente che la relativa condizione di interesse culturale sia comunque direttamente desumibile da caratteristiche oggettive del bene⁽²³⁾.

In sostanza, la nuova normativa pur ricalcando il previgente impianto previgente definisce con maggiore precisione i procedimenti amministrativi legati al transito e alla conservazione dei beni culturali nell'insieme (di proprietà pubblica o privati soggetti a controlli e vincoli) mantenendo altresì indirettamente molte delle problematiche in tema di confisca già affrontate in sede giurisprudenziale, quali la buona fede del terzo acquirente (evidentemente legata all'oggettiva riconoscibilità del bene se rientrante nelle tipologie descritte all'art. 10).

E quindi si è ritenuto, a seguito di decreto di archiviazione, che non fosse assoggettabile a confisca obbligatoria una collezione numismatica (nella specie, formata da numerosi esemplari di monete di epoca greco-romana) appartenente a privati, che non rientra nel patrimonio indisponibile dello Stato e non possiede la qualità di bene culturale in mancanza dell'apposita dichiarazione ministeriale prevista dagli artt. 10, comma terzo, e 13 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.

(23) Cass. Sez. 2, sent. n. 36111 del 18 luglio 2014, e Sez. 3 sent. n. 24344 del 15 maggio 2014.

42⁽²⁴⁾. La questione ha assunto una nuova luce più di recente con l'affermazione fondamentale per cui quando è configurabile il reato di illecito trasferimento all'estero di cose di interesse storico o artistico, la confisca prevista dall'art. 174 D.Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42, deve essere invece obbligatoriamente disposta anche se il privato non è responsabile dell'illecito o comunque non ha riportato condanna, fatta salva la sola eccezione che la cosa appartenga a persona estranea al reato, poiché trattasi di misura recuperatoria di carattere amministrativo la cui applicazione è rimessa al giudice penale a prescindere dall'accertamento di una responsabilità penale⁽²⁵⁾, e ancora che in tale caso non rilevano i principi affermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza del 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*⁽²⁶⁾, in quanto, trattandosi di beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, il provvedimento ablativo non incide sul diritto di proprietà privata.

Anche la confisca di esemplari contraffatti, alterati o riprodotti delle opere d'arte, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 178 Codice dei beni culturali e del paesaggio, pur potendosi qualificare come norma speciale rispetto a quella prevista all'articolo 240 c.p., comma 2, non sarebbe così obbligatoria in caso di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

Tuttavia, deve sempre ritenersi necessario che il giudice, nel caso di proscioglimento per prescrizione, debba in tal caso svolgere un accertamento incidentale, equivalente a quello contenuto in una sentenza di condanna, della responsabilità dell'imputato e del nesso pertinenziale fra oggetto della confisca e reato⁽²⁷⁾.

(24) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 13980 del 3 novembre 2011. Sul tema cfr. FUZIO R., *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), Commento al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *LE NUOVE LEGGI CIVILI COMMENTATE*, 2006, pag. 282. Sui profili problematici della confisca in relazione alla nuova disciplina e allo specifico regime dei beni culturali v. anche Cass. Sez. 3 sent. n. 10468 del 17 ottobre 2017 (non massimata).

(25) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 42458 del 10 giugno 2015. Cfr. anche VIGLIONE A., *Prescrizione del reato e confisca dei beni culturali, sanzione penale o misura amministrativa?*, Nota a Cass. sez. III pen. 22 ottobre 2015, n. 42458, in *CASSAZIONE PENALE*, 2016, pp. 4180-4189.

(26) Cfr. a riguardo, sulla questione travagliata del rapporto tra confisca e prescrizione in materia urbanistica, MONGILLO V., *La confisca senza condanna nella travagliata dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo "stigma penale" e la presunzione di innocenza*, Nota a C. Cost. 26 marzo 2015, n. 49 in *GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*, 2015, pag. 421. All'attenzione della CEDU sono stati proposti proprio casi di confisca nei casi di alienazione di immobili sottoposti a vincolo urbanistico, qualificandosi la problematica della idoneità dell'istituto a incidere su diritti patrimoniali di terzi acquirenti il bene vincolato. È bene anche ricordare come la CEDU in altra questione (sent. sez. II, 10 maggio 2012, n.75909 più nota come "Punta Perotti") si soffermò invece sul carattere formale e sulla dichiarazione necessaria di interesse culturale di aree soggette a vincolo paesaggistico generale.

(27) Cass. Sez. 3, Sent. n. 4954 del 15 gennaio 2015.

Sicché in ogni caso di illecito trasferimento all'estero di cose di interesse storico o artistico, dovrebbe essere sempre disposta la confisca (obbligatoria) prevista dall'art. 174 del D.Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42, indipendentemente dal fatto che, sui beni oggetto di esportazione clandestina, sia stata effettuata la dichiarazione di interesse culturale. In tal caso si trattava di illecito trasferimento di libri antichi, e la Suprema Corte ha osservato che il precetto sanzionatorio di cui al citato art. 174 non fa riferimento ai soli beni culturali riconosciuti tali con la dichiarazione prevista dall'art. 13 dello stesso Codice, ma, più in generale, a cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale archivistico, in maniera da tutelare le cose che sarebbero suscettibili di dichiarazione di interesse culturale anche qualora quest'ultima non sia in concreto intervenuta⁽²⁸⁾.

Sempre in caso di trasferimento all'estero di cose di interesse storico o artistico, il parere di rilevante interesse artistico dell'opera espresso dalla Sovrintendenza ai beni culturali, pur non avendo effetto vincolante per il giudice penale circa la qualificazione dell'opera da esportare come di effettivo interesse culturale, lo esonera, ove positivo, dall'obbligo di rivalutarne ogni volta la correttezza in assenza di elementi specifici tali da ingenerare dubbi sulla sua fondatezza⁽²⁹⁾, dovendosi anche escludere la rilevanza penale dei trasferimenti esteri di oggetti di interesse culturale di non eccezionale rilevanza.

La questione può apparire scontata, ma in realtà onera i soggetti istituzionali comunque coinvolti nei compiti di accertamento e successivamente l'autorità giudiziaria nel caso di contestazione di fattispecie penale di una argomentazione sistematica circa la qualificazione specifica degli oggetti interessati, descrittiva del loro intrinseco valore culturale in termini di originalità e particolare rilevanza.

L'art. 174 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, punisce l'esportazione di beni per i quali non sia stato ottenuto l'attestato di libera circolazione (per il trasferimento verso Paesi comunitari) o la licenza di esportazione (per il trasferimento verso Paesi extracomunitari), indipendentemente dal fatto che il provvedimento autorizzatorio possa essere rilasciato o meno: ne consegue che, sussistendo (oggettivamente) la qualità di bene culturale e mancando l'attestato o la licenza richiesta, il reato è comunque configurabile persino indipendentemente dalla produzione di un (effettivo) danno al patrimonio storico e artistico nazionale⁽³⁰⁾.

(28) Cass. Sez. 3, Sent. n. 17223 del 3 novembre 2016, cfr. nota di PIRAS L., in *DIRITTO & GIUSTIZIA*, 2017, pag. 4.

(29) Cass. Sez. 3, Sent. n. 10468 del 17 ottobre 2017, su cui cfr. MASSARO A., *Illecita esportazione di cose di interesse artistico: la nozione sostanziale di bene culturale e le modifiche introdotte dalla legge n. 124 del 2017*, in *DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO 2018*, (ed. online).

(30) Cass. Sez. 3, Sent. n. 39517 del 20 luglio 2017.

Ne consegue che quando è (in concreto) configurabile il reato di illecito trasferimento all'estero di cose di interesse storico o artistico, la confisca prevista dall'art. 174 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, deve essere obbligatoriamente disposta anche se il privato non è responsabile dell'illecito o comunque non ha riportato condanna, purchè la cosa appartenga a persona estranea al reato, poiché trattasi di misura recuperatoria di carattere amministrativo la cui applicazione è rimessa al giudice penale a prescindere dall'accertamento di una responsabilità penale. Si tratta anche in tal caso di confisca successiva a declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione⁽³¹⁾.

E ancora sempre nel caso di illecito trasferimento all'estero di cose di interesse storico e artistico, non può, infine, ritenersi "estraneo" alla commissione del reato - e, pertanto, non destinatario della confisca obbligatoria del bene ai sensi dell'art. 174 D.Lgs. n. 42 del 2004 - non solo colui che, con il suo comportamento, anche solo colposo, abbia dato causa al fatto costituente illecito penale, ma anche colui che abbia tratto consapevole giovamento dalla sua commissione, dovendosi individuare il contenuto di tale giovamento in qualsivoglia condizione di favore, pure non materiale, derivata dal fatto costituente reato. Si trattava appunto di fattispecie relativa ad una statua greca, rinvenuta nel mare adriatico, e custodita da un'istituzione filantropica straniera a seguito di illegale esportazione⁽³²⁾.



(31) Cass. Sez. 3, Sent. n. 19692 del 21 marzo 2018. Sul tema cfr. soprattutto CIPOLLA P., *Sulla obbligatorietà della confisca di beni culturali appartenenti allo Stato illecitamente esportati*, in *GIURISPRUDENZA DI MERITO*, 2011, pag. 2197. Il tema è affrontato come si è detto anche da Cass., Sez. 3, Sentenza n. 10468 del 8 marzo 2018. Tale legge in sostanza interveniva ancora sulla nozione di beni culturali (art. 4) come si è detto da un lato inserendo la nozione di cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione (lettera d bis art. 13) statuiva (art. 4). Non è più soggetta ad autorizzazione l'uscita: e dall'altro derogando alla disciplina autorizzatoria per le cose di cui all'articolo 11, comma 1, lettera d) cioè di cose di interesse culturale oggetto di specifiche disposizioni di tutela.

(32) Cass. Sez. 3, Sentenza n. 22 del 30 novembre 2018. V. anche LANCIOTTI A., *Patrimonio culturale sommerso: tutela dei beni archeologici e limiti alla cooperazione internazionale*, in *ARCHIVIO PENALE*, 2011, pag. 511.



Avvocato
Silvia DE BLASIS

Dottoranda di ricerca in Diritto Penale
presso l'Università degli Studi Roma Tre

DOTTRINA

L'ultima riforma dello scambio elettorale politico-mafioso

Abstract

Con la Legge 21 maggio 2019, n. 49, recante Modifica all'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico - mafioso entrata in vigore l'11 giugno 2019, il legislatore è intervenuto per l'ennesima volta sulla disciplina dello scambio elettorale politico-mafioso. La novella è portatrice di considerevoli innovazioni attinenti ai soggetti attivi del reato, alla condotta e all'oggetto dello scambio che è stato ampliato con la previsione che il reato si configura anche se in cambio dei voti si dimostra la mera disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafiosa. Sotto il profilo sanzionatorio, la riforma, oltre ad aver ancora una volta aumentato le pene, ha proceduto ad una irragionevole equiparazione del trattamento sanzionatorio dello scambio elettorale con quello previsto nel primo comma dell'art. 416-bis c.p. introducendo, altresì, una circostanza aggravante ad effetto speciale in caso di elezione, che sembra candidata ad un giudizio di illegittimità costituzionale per violazione del principio di cui all'art. 27, comma 3, Cost.

With the law 21 May 2019, n. 49, Amendment to article 416-ter of the Criminal Code concerning the political-mafia exchange vote, which took into effect on 11 June 2019, the legislator intervened for the umpteenth time on the discipline of the political-mafia electoral exchange. The law 49/2019 is the bearer of considerable innovations relating to the active subjects of the crime, the conduct and the object of the exchange which has been extended with the provision that the crime occurs even if in exchange for votes is demonstrated with the mere willingness to satisfy interests and needs of the mafia association. In terms of sanctions, the reform, in addition to having once again increased the penalties, proceeded to an unreasonable equalization of the sanctioning treatment of the electoral exchange with that envisaged in the art. 416-bis, c.p. also introducing an aggravating circumstance with special effect in the event of an election, which seems to be a candidate for judgment of constitutional illegitimacy for violation of the principle set forth in art. 27, co. 3, Cost.

SOMMARIO: 1. La genesi dell'art. 416-ter c.p. e l'inefficacia della prima formulazione.
- 2. La necessità della riforma del 2014. - 3. La Legge n. 43 del 21 maggio 2019.

1. La genesi dell'art. 416-ter c.p. e l'inefficacia della prima formulazione

«Politica e mafia sono due poteri che vivono sul controllo dello stesso territorio: o si fanno la guerra o si mettono d'accordo»⁽¹⁾.

Il pericolo di connessioni mafia-politica di cui gli accordi elettorali ne sono massima espressione, è fenomeno da sempre noto che, però, solo in tempi relativamente recenti, è stato disciplinato con uno strumento *ad hoc* che, nel corso degli anni, mostrando la sua inadeguatezza, ha richiesto diverse modifiche di cui la L. 43/2019⁽²⁾ rappresenta solo l'ultimo approdo del legislatore.

In particolare, il reato di scambio elettorale politico-mafioso è stato inserito nel nostro ordinamento solo nel 1992⁽³⁾ quando, in risposta alle stragi di Capaci e via D'Amelio, con lo strumento tipico del diritto penale emergenziale⁽⁴⁾, il legislatore ha introdotto l'art. 416-ter all'interno del codice penale⁽⁵⁾.

La norma mostrò da subito i limiti di un diritto penale simbolico prevedendo una incriminazione eccessivamente restrittiva e inidonea a prevenire e punire condotte tipiche dei rapporti mafia-politica.

Nello specifico, la disposizione del 1992, incriminava solo lo scambio elettorale tra l'appartenente a un clan mafioso e il politico avente ad oggetto la promessa di voti in cambio di denaro. In tal modo, venivano lasciati fuori dalla sussumibilità nella norma tutti gli accordi aventi ad oggetto beni diversi dal denaro che poi, concretamente, rappresentavano e rappresentano ancora le ipotesi più diffuse.

In realtà, il disegno di legge prevedeva, oltre all'erogazione di denaro, anche «la promessa di agevolare l'acquisizione di concessioni, appalti, contributi e finanziamenti pubblici o comunque la realizzazione di profitti», ma tale inciso non fece parte del testo definitivo in quanto si ritenne che avrebbe potuto lasciare spazi per interpretazioni eccessivamente late da parte della giurisprudenza.

(1) La frase è di Paolo BORSELLINO.

(2) Per un primo commento alla legge di riforma, AMARELLI, *La riforma dello scambio elettorale*, in *DIR. PEN. CONT.*, 4 giugno 2019; CISTERNA, *Voto di scambio: la legge pubblicata in Gazzetta*, in www.quotidianogiuridico.it, 28 maggio 2019.

(3) L'art. 416-ter c.p. è stato inserito con il decreto Legge 8 giugno 1992, n. 36, recante Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità organizzata, poi convertito in Legge n. 356 del 7 agosto 1992.

(4) Sulla tendenza a ricorrere al diritto penale emergenziale in materia di criminalità organizzata, si veda, per tutti MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997.

(5) Sulle origini della fattispecie, VISCONTI, *Il reato di scambio elettorale politico-mafioso*, in *IND. PEN.*, 1993.

Cosa che, di fatto, avvenne proprio a causa della formulazione eccessivamente 'stretta' con interpretazioni volte ad ampliare l'ambito di operatività della norma. La disposizione prevedeva, poi, la consumazione del reato nel momento dello scambio, lasciando fuori, in tal modo, il mero accordo⁽⁶⁾. A causa dell'inadeguatezza della formulazione legislativa, al fine di evitare che la norma rimanesse "lettera morta", la giurisprudenza è intervenuta in qualità di supplente del legislatore ridefinendo i confini dell'art. 416-ter c.p. attraverso un'interpretazione creativa⁽⁷⁾ che ha, di fatto, portato ad una vera e propria "anarchia ermeneutica - decisionale"⁽⁸⁾. Anzitutto, la giurisprudenza aveva ampliato i confini della condotta incriminata dalla norma prevedendo che l'oggetto dello scambio, oltre al denaro, potesse essere costituito anche da altre utilità purché economicamente apprezzabili⁽⁹⁾. Così interpretando, i giudici di legittimità avevano anche anticipato il momento consumativo del reato alla promessa⁽¹⁰⁾ anche se non mancavano pronunce di segno opposto che continuavano a restare fedeli - almeno sotto questo profilo - alla *littera legis*⁽¹¹⁾. E non sono mancate neppure pronunce in cui la giurisprudenza ha deciso come se la Legge 356/1992 non fosse mai esistita continuando a ricondurre le condotte di scambio elettorale politico - mafioso nell'alveo del già tormentato istituto del concorso esterno in associazione mafiosa⁽¹²⁾. Proprio in tema di rapporti tra concorso esterno e scambio elettorale, nel 2005, sono intervenute - per l'ennesima volta in tema di concorso esterno - le Sezioni Unite con la nota sentenza Mannino *bis*⁽¹³⁾ che,

- (6) Sui limiti della prima formulazione della fattispecie, tra i tanti, CAVALIERE, *Lo scambio elettorale politico-mafioso*, in MOCCIA (a cura di), *Trattato di diritto penale, vol. I, I delitti contro l'ordine pubblico*, Napoli, 2006, p. 639 ss.; DE FRANCESCO, *Commento all'art. 11-ter, decreto Legge 8 giugno 1992, n. 306*, in LEG. PEN., 1993, pagg. 121 ss.; FIANDACA, *Accordo elettorale politico - mafioso e concorso esterno in associazione mafiosa. Una espansione incontrollata del concorso criminoso*, in FORO IT., 1996, pagg. 127 ss.; PELISSERO, *Associazione di tipo mafioso e scambio elettorale politico-mafioso*, in PALAZZO, PALIERO (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2010.
- (7) Sul ruolo del diritto penale giurisprudenziale, si vedano, per tutti, DONINI, *Il diritto giurisprudenziale penale. Collisioni vere e apparenti con la legalità e sanzioni dell'illecito interpretativo*, in DIR. PEN. CONT. - RIV. TRIM., n. 3/2016, pagg. 13 ss.; FIANDACA, *Il diritto penale tra legge e giudice. Raccolta di scritti*, Padova, 2003; Id., *Diritto penale giurisprudenziale e ruolo della Cassazione*, in DOLCINI, PALIERO (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Marinucci*, vol. I, Milano, 2006, pagg. 239 ss.
- (8) L'espressione è di MAIELLO, *Concorso esterno in associazione mafiosa: la parola passi alla legge*, in CASS. PEN., 2009, pagg. 1352 ss.
- (9) Così, Cass. Pen., sez. Sesta, 11 aprile 2012, sent. n. 20924, in CASS. PEN., 2013, pagg. 1927 ss.
- (10) In questi termini, Cass. Pen., sez. Prima, 2 marzo 2012, sent. n. 32820, in CASS. PEN., 2013, pagg. 3149 ss.
- (11) Cass. Pen., sez. Quarta, 13 aprile 2012, sent. n. 18080, in DEJURE.
- (12) MAIELLO, *Una «judge-made law» all'italiana: l'affermata punibilità, ex art. 110 e 416-bis c.p., del candidato alle elezioni che promette favori alla mafia in cambio di voti*, in FORO IT., 2003, vol. II, pagg. 680 ss.
- (13) Cass. Pen., SS.UU., 12 luglio 2005, sent. n. 33748, in Foro it., 2006, pagg. 86 ss., con nota di FIANDACA, VISCONTI, *Il patto di scambio politico - mafioso al vaglio delle Sezioni Unite*.

ritenendo necessario l'effettivo e significativo apporto causale dell'*extraneus* al consolidamento della consorceria mafiosa, hanno escluso la punibilità a titolo di concorso esterno degli accordi preelettorali richiedendo una verifica probatoria *ex post* dell'efficienza del contributo causale a vantaggio dell'associazione.

2. La necessità della riforma del 2014

I numerosi interventi giurisprudenziali, spesso anche contrastanti tra loro, che avevano, di fatto, riscritto - seppure ancora in maniera incerta e indeterminata - il reato di scambio elettorale politico-mafioso, avevano mostrato la necessità di un intervento riformatore che, dopo una lunga gestazione, ha portato all'approvazione della Legge n. 62 del 17 aprile 2014⁽¹⁴⁾.

La nuova fattispecie mostrava diverse novità rispetto alla formulazione originaria che, in molti casi, erano state già elaborate dal diritto vivente. La prima novità atteneva alla struttura della fattispecie, ora, a differenza del passato, prevista come reato plurisoggettivo proprio⁽¹⁵⁾ che presentava lo stesso trattamento sanzionatorio (adesso autonomamente determinata rispetto a quella prevista dall'art. 416-*bis* c.p.) sia per il politico sia per il procacciatore di voti con la conseguenza di rendere autonomamente rilevante - rispetto alla condotta di partecipazione - quella del procacciatore di voti che - ulteriore elemento di novità - ben poteva essere anche un soggetto non stabilmente legato al clan⁽¹⁶⁾

(14) La necessità di rendere la nuova norma operativa già per le allora imminenti elezioni amministrative ed europee, spinse il legislatore a derogare, ai sensi dell'art. 10 disp. prel. c.c., ai termini ordinari di *vacatio legis* cosicché la norma entrò in vigore il 18 aprile 2014.

(15) Si deve evidenziare che una parte della dottrina ha provato a rileggere la prima formulazione come una ipotesi plurisoggettiva impropria solo 'apparente'. In questi termini, MERENDA, *I reati a concorso necessario tra coautorità e partecipazione*, Roma, 2016, pag. 37.

(16) Di diverso avviso, FIANDACA, *Scambio elettorale politico-mafioso; un reato dal destino legislativo e giurisprudenziale avverso?*, in *FORO IT.*, 2015, pagg. 523 ss. Tuttavia, la giurisprudenza di legittimità, nelle note sentenze ALBERO (Cass. Pen., sez. Sesta, 19 maggio 2015, sent. n. 25302), SERINO (Cass. Pen., sez. Sesta, 16 ottobre 2015, sent. n. 1488) e ANNUNZIATA (Cass. Pen., sez. Sesta, 10 giugno 2015, sent. n. 31348), ha specificato che, attraverso il secondo comma dell'art. 416-*ter* c.p., «oltre al candidato o al soggetto che nell'interesse di quest'ultimo si muove per acquisire consenso elettorale mettendo a frutto la forza di intimidazione che promana dall'azione di matrice mafiosa, oggi, senza più incertezze, risponde della condotta anche il soggetto che rende siffatta promessa, incamerando l'impegno all'acquisizione dell'utilità corrispettiva» specificando che il legislatore, utilizzando un riferimento ampio quale «chi promette» «non ha delimitato siffatto ruolo soggettivo necessario al solo intraneo che agisce rappresentando l'organizzazione mafiosa», ma ciò che conta adesso «è che il consenso venga acquisito [...] avvalendosi del metodo mafioso». Di recente, la giurisprudenza di legittimità ha specificato che, con la riforma del 2014, è stato ampliato il novero dei soggetti attivi del reato «in quanto possono assumere un ruolo significativo sia soggetti estranei alla consorceria, ma che si manifestano in grado di agire con le modalità in questione; sia membri della stessa che agiscono, però, *uti singuli*; sia, infine, intermediari esterni alla cosca portatori della volontà della stessa», (Cass. Pen., sez. Prima, 9 maggio 2016, sent. n. 19230, in *Dejure*).

purché nell'accordo vi fosse la promessa di procacciare voti mediante l'uso del metodo mafioso. È evidente che con tale formulazione, il legislatore ha inteso riconoscere rilevanza anche a quegli accordi tra politico e soggetti non appartenenti ad un'associazione mafiosa giacché, con riferimento a questi ultimi, se il partecipe agisce quale componente del clan e non *uti singuli*, l'uso del metodo - in presenza di un'associazione mafiosa storica - deve essere considerato *in re ipsa* e, anzi, come noto, non è neppure necessaria la sua concreta estrinsecazione ben potendo risolversi nella cosiddetta riserva di violenza.

Tale specificazione, svincolando la configurabilità del reato alla partecipazione di un'associazione di cui all'art. 416-*bis* c.p. ha, però, svolto un ruolo centrale con particolare riguardo a soggetti non appartenenti alle cosiddette mafie storiche.

La modifica è dirompente. Da un lato, infatti, si è ampliato il perimetro della condotta punibile, dall'altro, dal punto di vista politico-criminale, il legislatore ha scelto di passare da un diritto penale d'autore a un dato oggettivamente lesivo del bene giuridico tutelato costituito dall'uso del metodo mafioso, ora elemento costitutivo della fattispecie. Ciò ha consentito anche di superare i dubbi relativi all'applicabilità della circostanza aggravante oggi prevista dall'art. 416-*bis* c.p. al reato in esame: se il metodo mafioso è elemento costitutivo della fattispecie, non potrà essere contestato quale elemento aggravatore della condotta. Diverso, invece, il ragionamento relativo all'aggravante dell'agevolazione in quanto il dato letterale non sembrerebbe ostare alla contestazione della stessa.

La riforma del 2014, superando un ulteriore 'punto buio' della formulazione originaria, ha previsto quale momento consumativo del reato già quello dell'accettazione della promessa, paragonando la suddetta fattispecie al modello dei reati corruttivi.

Ad essere ampliato - anche in questo caso recependo quanto era stato già fatto in via pretoria - è stato anche il contenuto della prestazione del politico che può essere sia l'erogazione sia la promessa di erogazione di denaro o altra utilità.

3. La Legge n. 43 del 21 maggio 2019

Con la Legge n. 43 del 21 maggio 2019 recante Modifica all'articolo 416-*ter* del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso, è stata approvata l'ennesima riforma che appare per certi profili inutile e per altri annunciata di diatribe giurisprudenziali.

A differenza della precedente formulazione, sono stati ampliati i soggetti attivi del reato con una specificazione - che vede soggetto attivo anche l'intermediario - che appare inutile: il chiunque della disposizione del 2014 consentiva già, infatti, di includere gli intermediari tra i soggetti attivi.

L'ampliamento dei possibili autori del reato ha riguardato un altro profilo che sembra, invece, poter assumere maggiore rilievo: il legislatore del 2019 ha deciso, infatti, di esplicitare che promittente i voti può essere sia un soggetto appartenente alle associazioni di cui all'art. 416-*bis* sia uno che prometta di procurare i voti mediante le modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-*bis*. Potrebbe dirsi che se con la riforma del 2014 si era parlato di un passaggio dal patto elettorale politico-mafioso al patto elettorale con metodo mafioso⁽¹⁷⁾, con la formulazione del 2019 siamo di fronte a un patto elettorale politico-mafioso o, alternativamente, con metodo mafioso.

A ben vedere, benché la categoria degli appartenenti ad associazioni mafiose potesse già considerarsi ricompresa nella formulazione del 2014, ora si pone il problema di individuare la categoria degli "appartenenti" tenuto conto che si tratta di un tema che ha già suscitato contrasti giurisprudenziali risolti, per il momento, con una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 2018⁽¹⁸⁾.

Con tale inciso il legislatore sembrerebbe aver voluto specificare la non necessità per gli appartenenti alle associazioni di promettere di utilizzare il metodo mafioso risultando sufficiente per l'integrazione della fattispecie, sulla base del presupposto che il metodo mafioso è un elemento costitutivo dell'associazione, che a promettere sia un appartenente a un'organizzazione mafiosa. In tal modo, tuttavia, si pone, a parere di chi scrive, un ulteriore problema relativo alla possibilità di inserire in tale categoria anche soggetti appartenenti ad associazioni non rientranti nelle cosiddette mafie storiche. Il punto sembrerebbe quello di capire se un appartenente ad un'associazione non rientrante tra le mafie storiche, deve necessariamente promettere di utilizzare il metodo mafioso o meno. Anche in tema di patto elettorale politico-mafioso potrebbe, infatti, porsi il problema relativo alla cosiddetta *mafia silente* per cui il 15 marzo 2019 è stato richiesto l'intervento delle Sezioni Unite⁽¹⁹⁾.

(17) Per esempio, AMARELLI, *La riforma del reato di scambio elettorale politico-mafioso*, cit.

(18) Cass. Pen., SS.UU., 4 gennaio 2018, n. 111, in www.giurisprudenzapenale.it, 17 gennaio 2018.

(19) Con ordinanza n. 15768 del 15 marzo 2019, la Prima sezione penale della Corte di cassazione ha rimesso alle Sezioni Unite la decisione sul quesito «se sia configurabile il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. con riguardo a un'articolazione periferica (cosiddetta *locale*) di un sodalizio mafioso, radicata in un'area territoriale diversa da quella di operatività dell'organizzazione "madre", anche in difetto della esteriorizzazione, nel differente territorio di insediamento, della forza intimidatrice e della relativa condizione di assoggettamento e di omertà, qualora emerga la derivazione e il collegamento della nuova struttura territoriale con l'organizzazione e i rituali del sodalizio di riferimento».

Precisando che il promissario è punito non solo nei casi di dazione o promessa, ma anche in quelli di mera «disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione» risulta ampliata la condotta punibile con dubbie conseguenze tanto in termini di rispetto del principio di offensività quanto di quello di determinatezza. Sotto il primo profilo, infatti, appaiono ora punibili allo stesso modo anche condotte decisamente prodromiche a quelle di dazione o promessa con un'anticipazione eccessiva della soglia di rilevanza penale che appare anche in violazione del principio di proporzionalità della pena, non essendo prevista alcuna differenza del trattamento sanzionatorio.

Inoltre, precisando che il promissario è punito non solo nei casi di dazione o promessa, ma anche in quelli di mera «disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione» risulta ampliata la condotta punibile con dubbie conseguenze tanto in termini di rispetto del principio di offensività quanto di quello di determinatezza.

Sotto il secondo profilo, invece, è bene evidenziare che l'idea di punire anche le condotte prodromiche era stata già prevista nel DDL del 2014, ma poi eliminata in sede di approvazione del testo definitivo proprio perché ritenuta eccessivamente vaga, non risultando agevole comprendere con chiarezza in quali casi si possa sostenere che un soggetto si è adoperato per procurare voti.

Anche tale formulazione, pertanto, potrebbe essere fonte di problemi in sede applicativa relativamente alla definizione delle condotte che possono essere considerate indicative della disponibilità a soddisfare le esigenze dell'associazione ove la giurisprudenza sarà chiamata a darne una lettura rispettosa del principio di offensività.

Un profilo davvero irragionevole della riforma attiene al trattamento sanzionatorio⁽²⁰⁾: il legislatore ha nuovamente equiparato il trattamento previsto per il reato di scambio elettorale politico-mafioso a quello del primo comma dell'art. 416-*bis* c.p. che si applica ad entrambe le parti del "rapporto contrattuale".

L'irragionevolezza di una simile equiparazione è evidente così come è chiara la violazione del principio di proporzionalità della pena e della sua funzione rieducativa. La condotta del partecipe di un'associazione mafiosa ha un disvalore che non può essere equiparato a quello di un soggetto che, secondo la formulazione della disposizione, potrebbe anche essersi solo limitato a dimostrare la disponibilità a soddisfare interessi o esigenze dell'associazione mafiosa.

(20) Il trattamento sanzionatorio era stato già oggetto di un'ulteriore riforma con la Legge n. 103/2017 che l'aveva aumentata rispetto alla formulazione del 2014. Per un approfondimento, si rinvia a AMARELLI, *Prove di populismo penale: la proposta di inasprimento delle pene per lo scambio politico-mafioso*, in *DIR. PEN. CONT.*, 2 maggio 2017.

Sempre per ciò che attiene al profilo sanzionatorio è poi stata prevista, ai sensi del quarto comma della disposizione, anche, in caso di condanna, l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per entrambi i soggetti del rapporto.

3.1 La nuova aggravante dell'elezione: profili di illegittimità costituzionale

Ulteriore profilo di irragionevolezza⁽²¹⁾ che accende la spia di una possibile questione di illegittimità costituzionale, lo si rinviene nella nuova aggravante ad effetto speciale prevista dal terzo comma, a norma del quale «se colui che ha accettato la promessa di voti, a seguito dell'accordo di cui al primo comma, è risultato eletto nella relativa consultazione elettorale, si applica la pena prevista dal primo comma dell'art. 416-*bis* aumentata della metà».

Tale aggravante sembra già destinata ad essere sottoposta alla scure della Corte costituzionale ponendosi in aperto contrasto con la necessità di individualizzare il trattamento sanzionatorio, in ossequio al principio costituzionale della funzione rieducativa della pena, ribadito recentemente nella sentenza n. 40/2019 della Corte stessa⁽²²⁾.

Una simile previsione non tiene conto dei problemi relativi all'accertamento processuale che l'elezione sia stata effettivamente causata dall'accordo mafioso non potendosi, invero, accertare che senza la disponibilità della cosca o senza l'utilizzo del metodo mafioso il politico non sarebbe stato eletto in ogni caso. Tale aggravante, poi, porta all'esito paradossale di punire il politico eletto grazie all'intervento mafioso con una pena di oltre vent'anni, sanzione considerevolmente più elevata di quella astrattamente comminabile ai costitutori, organizzatori e promotori dell'associazione di cui all'art. 416-*bis* c.p.



(21) AMARELLI, in *LA RIFORMA DELLO SCAMBIO ELETTORALE*, cit., d) parla di irragionevolezza “macroscopica”.

(22) Corte cost., 23 gennaio 2019 (dep. 8 marzo 2019), n. 40, in www.cortecostituzionale.it. Per un commento dell'ordinanza di rimessione BARTOLI, *La Corte costituzionale al bivio tra “rime obbligate” e discrezionalità? Prospettabile una terza via*, in *DIR. PEN. CONT.*, fasc. 2/2019. Per un commento alla sentenza della Corte, BRAY, *Stupefacenti: la Corte costituzionale dichiara sproporzionata la pena minima di anni otto di reclusione per i fatti di non lieve entità e aventi a oggetto le droghe pesanti*, in *DIR. PEN. CONT.*, 18 marzo 2019.

DOTTRINA



**Professore Avvocato
Marco NADDEO**

Ricercatore di Diritto Penale
presso l'Università degli Studi
Link Campus University di Roma



**Tenente Colonnello
Vincenzo FERRARA**

Sezione Operativa DIA
Salerno

L'abuso d'ufficio tra diritto e ragione^(*)

Abstract

Il contributo analizza la struttura dell'art. 323 c.p., evidenziandone le distorsioni applicative. Le tendenze espansive del formante giurisprudenziale sono messe a confronto con gli elementi costitutivi della fattispecie e, in particolare, con la “violazione di norme di legge o di regolamento”. Il lavoro tiene conto del nuovo concetto di pubblica amministrazione funzione e valorizza il concetto di “infedeltà” come modalità di offesa nell'attività a componente discrezionale. In tale ottica, la prospettiva *de lege ferenda* tenta il recupero della selettività mediante la dimensione assiologica dell'offensività e valorizza il disvalore di evento alla base della cosiddetta doppia ingiustizia.

The article analyzes the structure of the art. 323 c.p. and the related application distortions. The expansive tendencies of the jurisprudence are compared with the constituent elements of the crime and, in particular, with the “violazione di norme di legge o di regolamento”. The analysis considers a new concept of public administration-function and enhances the concept of “infidelity” as an offense in the discretionary component activity. In this perspective, the recovery of selectivity is attempted through the axiological dimension of the “offensività” and the negative value of an event that founds the ‘double injustice’.

(*) Sebbene il lavoro sia frutto della riflessione comune degli autori, sono da attribuirsi a Marco NADDEO i paragrafi 1-6, a Vincenzo FERRARA il paragrafo 7.

SOMMARIO: 1. La struttura dell'art. 323 c.p. e il "diritto penale no-limits" della recente riforma. - 2. L'apparente stabilizzazione del tipo nella legge 16 luglio 1997, n. 234. - 3. Violazione di norme di legge o di regolamento: l'irragionevolezza dell'ermeneutica. - 4. Il recupero della dimensione assiologica dell'offensività. - 5. Pubblica amministrazione «funzione» e infedeltà come modalità di offesa nelle attività a componente discrezionale. - 6. Causalità normativa e disvalore di evento: prospettive de lege ferenda. - 7. Le 'coordinate' del formante giurisprudenziale. - 8 Conclusioni.

1. La struttura dell'art. 323 c.p. e il "diritto penale no-limits" della recente riforma

Rimanendo nella scia del dibattito populista - che ha determinato la metamorfosi linguistica della certezza della pena, mettendo al centro il momento punitivo, e dunque il castigo, in luogo del crimine⁽¹⁾ -, il legislatore della legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici, si è ancora una volta disinteressato della ristrutturazione dell'«abuso d'ufficio».

D'altra parte, il diritto penale brandito dal riformatore è uno strumento 'spazzacorrotti', atto a rafforzare nell'immaginario collettivo la capacità operativa dello Stato Leviatano e, quindi, poco incline a tutelare la più raffinata accezione della sicurezza dei diritti anche nei confronti dell'autorità. L'esclusiva è apparentemente riservata alla sicurezza da offese criminali, che meglio si presta alle deprecabili strumentalizzazioni del simbolismo-espressivo, confluendo naturalmente nell'inflizione di pene gravemente stigmatizzanti⁽²⁾.

Non a caso, il carattere peculiare della riforma è rappresentato dall'inasprimento del comparto sanzionatorio, ispirato a un modello di «diritto penale no-limits, liberato da ogni criterio di ragionevolezza e proporzione, così come da ogni attenzione per il finalismo rieducativo costituzionalmente imposto alla pena (...)»⁽³⁾.

Si tratta di sintomi evidenti che consentono di diagnosticare l'avvenuta conversione del populismo politico in populismo penale⁽⁴⁾.

(1) In tal senso le autorevoli considerazioni di D. PULITANÒ, *Tempeste sul penale. Spazzacorrotti e altro*, in *RIV. DIR. PEN. CONT.*, n. 3-2019, pagg. 235 e ss., dove l'Autore richiama l'affresco dell'attuale momento punitivo dell'antropologo francese D. FASSIN, *Punire. Una passione contemporanea*, Milano, 2018, pagg. 3 e ss.

(2) Evidenza la deriva preventiva, S. SEMINARA, *Corruzione e anticorruzione*, in *DIR. PEN. PROC.*, 9-2017, pagg. 1125 e ss.

(3) Sono le parole di V. MANES, *L'estensione dell'art. 4-bis ord. pen. ai delitti contro la P.A.: profili di illegittimità costituzionale*, in *RIV. DIR. PEN. CONT.*, n. 2-2019, pag. 106. L'Autore rimarca la distanza siderale dai lasciti di Beccaria, Carrara e Von Liszt, nonché il contrasto profondo con i principi costituzionali che segnano il perimetro invalicabile della politica criminale.

(4) In argomento, G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *CRIMINALIA*, 2013, pagg. 95 e ss.; A. MANNA, *Alcuni recenti esempi di legislazione penale compulsiva e di ricorrenti tentazioni circa l'utilizzazione di un diritto penale simbolico*, in *AA.VV., La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in *RIV. DIR. PEN. CONT.*, 2016, pagg. 7 e ss.

Queste le ragioni che inducono a non avere rimpianti per il mancato coinvolgimento dell'art. 323 c.p. a bordo della riforma attuata con Legge n. 3/2019. Risulterebbe, infatti, incompatibile con le esigenze di selezione del tipo, imposte dal 'vissuto' dell'«abuso d'ufficio», un'azione di Governo che «non si affida più ad un'analisi razionale dell'esistente, bensì utilizza un'azione politica che, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, in particolare di carattere cibernetico e, quindi, di enorme diffusività, non si riferisce alla ragione del popolo ma ha l'obiettivo di colpire gli "stati emotivi" della popolazione stessa»⁽⁵⁾.

Uno strumento di tal fatta non potrebbe che essere rimedio peggiore del male. Intanto, però, preme l'urgenza di una riforma che potrebbe sbloccare gli ingranaggi di una «macchina inceppata nella marcia, incapace di procedere a pieno regime, nonostante la ricca dotazione di serie»⁽⁶⁾.

Lo 'stallo' è paradossalmente aggravato dalla iper-proliferazione di misure punitive a corredo di sempre nuove disposizioni di disciplina e controllo. Il ginepraio di una regolamentazione sempre più sbilanciata sulla norma di rango secondario genera lo stato d'incertezza e confusione alla base dell'atteggiamento prudenziale del pubblico agente, blindato in una 'burocrazia difensiva' o in 'fuga dal potere di firma' pur di trovare riparo dai rischi (penali) del caos normativo.

È proprio la difficile intellegibilità del panorama regolamentare che impone dunque al legislatore di farsi carico di una riforma che risolva l'attuale ipocrisia di un approccio fondato sul «principio di difficile se non impossibile declinazione, cioè il rispetto di leggi e regolamenti, la cui trasgressione è il grimaldello per incriminare per abuso d'ufficio il pubblico ufficiale»⁽⁷⁾.

2. L'apparente stabilizzazione del tipo nella legge 16 luglio 1997, n. 234

Nel commentare il delitto di «abuso d'ufficio» l'autorevole dottrina imputava all'ermeneutica giurisprudenziale la crisi della stabilizzazione del tipo, affermando che «l'attuale formulazione del reato di abuso d'ufficio si comprende appieno solo attraverso la sua storia, al contrario l'interpretazione della norma prescinde dal suo passato e anzi richiede un superamento delle categorie concettuali precedentemente consolidate»⁽⁸⁾.

(5) Efficacemente, A. MANNA, *Il fumo della pipa (il cosiddetto populismo politico e la reazione dell'Accademia e dell'Avvocatura)*, in *ARCH. PEN.*, n. 3-2018, pag. 1.

(6) Descrive in questi termini la modesta efficienza della Pubblica Amministrazione, A. R. CASTALDO, *Il reato di abuso d'ufficio: caos normativo, inefficienza della P.A.*, in *QUOTIDIANO GIURIDICO*, 26 marzo 2019, pag. 1.

(7) Ancora in tal senso A. R. CASTALDO, *op. ult. cit.*, pag. 3.

(8) S. SEMINARA, *Art. 323 c.p.*, in CRESPI, STELLA, ZUCCALÀ, *Commentario breve al Codice penale*, Padova, 2003, pag. 937.

Eppure, l'art. 323 c.p., nel testo modificato dall'art. 1 della legge 16 luglio 1997, n. 234, non può certo dirsi ispirato a logiche da diritto penale accessorio, possedendo gli anticorpi necessari per far prevalere la tutela di beni, evitando «quei pericoli di destrutturazione che (...) riducono la funzione della fattispecie all'assolvimento di compiti primari, privandola di ogni ragione autonoma e di filtro sistematico rispetto a fatti e categorie ad essa estranee»⁽⁹⁾.

Fughe in avanti - ancorché animate dal timore di vuoti di tutela rispetto a forme di abuso di potere considerate meritevoli di pena - sono escluse dalla geometria (tridimensionale) del tipo, che recupera opportunamente il disvalore di evento al disvalore della condotta, descrivendo un programma epistemologicamente verificabile. La "causalità normativa" interna alla fattispecie è, infatti, in grado di modellarne il *Tatbestand* in modo che il disvalore d'azione (violazione di norme di legge o di regolamento) produca un disvalore d'evento (vantaggio o danno). Insomma, il momento categoriale (o tipologico-contenutistico) si fonde con la specifica connotazione modale della condotta, che fa perno sul profilo causale appena descritto. A essere punito (con la reclusione da uno a quattro anni) per abuso d'ufficio è dunque «il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto».

La condotta - soggettivamente qualificata e oggettivamente contestualizzata - è arricchita dalla descrizione modale che la rende formalmente illegittima, perché attuata «in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti». Si tratta del baricentro della fattispecie, in grado di orientare la disciplina specialistica o di settore, interpolandone l'offensività. Basti pensare che l'obbligo di astenersi fa sorgere per i pubblici agenti (in conflitto di interessi) un dovere che i) prescinde dall'esistenza di una disciplina dell'astensione nel procedimento ove l'agente è chiamato a operare⁽¹⁰⁾, ovvero ii) rimodula quella specifica - magari concentrata su un numero più ridotto di ipotesi o priva di carattere cogente - come nel caso dell'art. 52 c.p.p., che deve essere interpretato alla luce dell'art. 323 c.p., convertendo in 'obbligo' la mera 'facoltà' del magistrato del pubblico ministero di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un proprio congiunto⁽¹¹⁾.

(9) Letteralmente, A. SESSA, *Infedeltà e oggetto della tutela nei reati contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 2006, pagg. 141 e ss. L'Autore mette in evidenza i rischi di una ricostruzione dell'illecito penale mediante il ricorso a segni e concetti extrapenalici, svincolata da una dimensione teleologica specifica.

(10) Cfr. Cass. pen., Sez. Quinta, 21 dicembre 2017, n. 1929.

(11) Cfr. Cass. civ., S.U. 27 dicembre 2018, n. 33537.

Alla violazione di norme si salda eziologicamente l'evento ingiusto che l'attore deve determinare «intenzionalmente». L'«ingiusto vantaggio patrimoniale» o il «danno ingiusto» introducono la seconda dimensione della illiceità speciale, frutto della trasposizione sul piano obiettivo di quello che, nel testo previgente, era il contenuto di scopo del dolo specifico e che oggi rappresenta la proiezione finalistica esterna dell'azione. Un binomio (condotta illegittima-evento ingiusto) che consente di declinare l'offensività dell'abuso d'ufficio in funzione della sussidiarietà, facendo prevalere la restrizione garantista dell'area del penalmente rilevante alla dimensione legittimista del bene giuridico, senza incorrere nelle aspirazioni di principio legate agli interessi dell'art. 97 Cost., su cui appare concentrata la prima parte della norma.

Su tali premesse si fonda la terza dimensione del disvalore dell'abuso d'ufficio, il cui reale nucleo risiede proprio nel rapporto di reciproca complementarità esistente tra tipo di violazione (condotta) e specifico risultato lesivo (evento), come dimostra l'attuale configurazione del reato «a struttura normativa», rafforzata sotto il profilo psicologico dall'impiego (non certo frequente) del dolo intenzionale.

3. Violazione di norme di legge o di regolamento: l'irragionevolezza dell'ermeneutica

A fronte dell'apparente stabilità dell'art. 323 c.p., «da norma, intesa come evoluzione ermeneutica della disposizione, è sempre rimasta imprevedibile e ampiamente indeterminata»⁽¹²⁾, in quanto soggetta a interventi esegetici che hanno disarticolato gli sforzi legislativi delle riforme degli anni Novanta (legge 26 aprile 1990, n. 86⁽¹³⁾ e, soprattutto, legge 16 luglio 1997, n. 234)⁽¹⁴⁾.

Si allude alla porzione del formante giurisprudenziale che fa rivivere i ricordi d'indeterminatezza dell'abuso innominato, quando la norma era in balia della discrezionalità sottesa al deprecabile fenomeno della 'giurisprudenza creativa'.

(12) Così, M. DONINI, *Osservazioni sulla proposta "Castaldo-Naddeo" di riforma dell'art. 323 c.p. La ricerca di un'ultima ratio ancora più tassativa contro il trend generale dell'espansione penalistica*, in A. R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della Pubblica Amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Torino, 2018, pagg. 94 e ss.

(13) In argomento, il richiamo è per tutti a A. PAGLIARO, *Commento all'art. 13 l. 26 aprile 1990, n. 86*, in *LEG. PEN.*, 1990, pag. 304. Nella versione aggiornata al 1990, l'art. 323 c.p. disciplinava l'abuso in due distinti commi, così articolati: «Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, che, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per arrecare ad altri un danno ingiusto, *abusa del suo ufficio*, è punito, se il fatto non costituisce più grave reato, con la reclusione fino a due anni. Se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, la pena è della reclusione da due a cinque anni».

(14) La legge 190 del 6 novembre 2012 ha semplicemente ritoccato il tratto sanzionatorio, sostituendo la cornice edittale precedente (da sei mesi a tre anni) con l'attuale forbice «da uno a quattro anni».

Problematica ridimensionata proprio con la riforma del 1997, che ha trasfigurato il delitto in esame “sia sotto il profilo strutturale che sotto quello sistematico-funzionale”, circoscrivendone l’ambito della punibilità⁽¹⁵⁾.

Quella riforma ha operato seguendo un approccio multilivello che ha stabilizzato le condotte «nello svolgimento delle funzioni o del servizio», tentando di renderle predeterminabili grazie alla struttura (di reato) d’evento, qualificata dalla «violazione di norme di legge o di regolamento» ovvero dall’omettere di «astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti». Di contro, l’irragionevolezza dei processi interpretativi - rivelatrice di una ingiustificata insofferenza al dettato normativo⁽¹⁶⁾ - ha progressivamente assotizzato il requisito della violazione di norme di legge, disarticolandolo dall’evento cui è avvinto per intrinseca complementarietà. In questo modo, la «violazione di norme di legge o di regolamento» espone il tipo a un’estensione incontrollata, in grado di abbracciare ogni tipo di violazione, senza distinzione tra norme di legge che pongono principi e norme di legge che impongono regole⁽¹⁷⁾.

Il vero problema non sembra essere tanto l’adeguata definizione delle categorie della «legge» e del «regolamento», quanto la possibilità di dilatarne le maglie interpretative, fino a eludere la scelta operata dal legislatore. Infatti, se la «legge» risulta concetto adeguatamente definito da precisi riferimenti costituzionali, anche il termine «regolamento» può trovare nella legge una decisa puntualizzazione, così da favorire il corretto inquadramento in termini “giuridici” dell’elemento normativo dell’«abuso d’ufficio»⁽¹⁸⁾.

Tale scelta, evidentemente ispirata al principio di legalità, sembra messa in crisi dal criterio della violazione mediata, tramite la quale sono stati forzati i parametri normativi, consentendo a quelle che vengono convenzionalmente definite norme interposte di assurgere a norma di legge o di regolamento.

(15) In questi termini, C. BENUSSI, *Diritto penale della pubblica amministrazione*, Padova, 2016, pag. 414.

(16) Ne è riprova l’isolamento della fondamentale pronuncia della Corte di Cassazione, che accoglie un indirizzo *formalista* assolutamente aderente alla volontà del legislatore: Cass., Sez. II, 4 dicembre 1997, TOSCHES, in *FORO IT.*, II, 1998, pagg. 258 e ss., con nota di A. TESAURO.

(17) Sulla distinzione tra regole e principi si rinvia alle autorevoli considerazioni di M. DONINI, *Teoria generale del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, pagg. 25 e ss.

(18) In tal senso, A. VALLINI, *L’abuso d’ufficio*, in F. PALAZZO (a cura di), *Trattato di Diritto Penale*, vol. II, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, Napoli, 2011, pag. 287. L’Autore segnala come anche la Cassazione aderisca all’orientamento restrittivo, che ricava la precisa puntualizzazione del termine «regolamento» da specifici riferimenti legislativi, e ammonisce: «*si prenda il legislatore la briga di estendere la fattispecie alla violazione di altre fonti, ove avverta lacune di tutela; non può e non deve farlo in sua vece il giudice, neppure sulla scorta di interpretazioni intrinsecamente ragionevoli (...)*». Di converso, deve precisarsi che per la giurisprudenza prevalente nell’abuso d’ufficio connesso a una violazione di legge, questa si pone come *mero presupposto di fatto per l’integrazione del delitto* (Cass., Sez. VI, 7 aprile 2005, n. 18149, C.E.D. Cass., n. 231342).

In quest'ottica, la violazione di una circolare, quale norma interposta, equivarrebbe alla violazione della legge cui quella circolare fa riferimento, attivando la fattispecie di reato⁽¹⁹⁾. Alla deriva che ha travolto la certezza del diritto non si è opposta la funzione nomofilattica della Cassazione, che ha accolto nell'abuso d'ufficio anche la violazione di norme diverse dalla legge o dal regolamento (es. norme del piano regolatore), facendo riferimento alla fonte sovraordinata (es. legislazione urbanistica), benché priva di contenuto precettivo⁽²⁰⁾. È su tali premesse che la giurisprudenza di merito ha inteso superare il 'dogma' della violazione diretta e immediata del precetto, ritenendo sufficiente la violazione di un «sistema di norme»⁽²¹⁾.

Sicché oggi «si ha violazione di legge non solo quando la condotta sia stata svolta in contrasto con le forme, le procedure, i requisiti richiesti, ma anche quando essa non si sia conformata al presupposto stesso da cui trae origine il potere, caratterizzato, a differenza dell'autonomia negoziale, dal vincolo di tipicità e di stretta legalità funzionale...⁽²²⁾». Per tali ragioni «il reato di abuso d'ufficio connotato da violazione di norme di legge o di regolamento è configurabile non solo allorché la condotta tenuta dall'agente sia in contrasto con il significato letterale, logico o sistematico della disposizione di riferimento, ma anche quando essa contraddica lo specifico fine perseguito dalla norma, concretizzandosi in uno "svolgimento della funzione o del servizio" che oltrepassa ogni possibile

- (19) La incontrollabile forza espansiva insita nella trasgressione 'mediata' di una disposizione di legge o di regolamento è chiaramente evidenziata da A. VALLINI, *L'abuso d'ufficio*, in F. PALAZZO (a cura di), *Trattato di Diritto Penale*, vol. II, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, pag. 291. Emblematica, in argomento, la pronuncia della Corte di Cassazione, Sez. Quinta, 5 novembre 2001, PEZZAROSSA, in *CASS. PEN.*, 2002, pagg. 1645 e ss., che in tema di concorsi pubblici ha considerato la violazione delle disposizioni contenute nel bando in grado di travolgere anche le leggi in esso richiamate e, quindi, le connesse disposizioni regolamentari (*contra*: Cass. Sez. Terza, 19 ottobre 1999, PETRIGNANO, in *CASS. PEN.*, 2002, pagg. 841 e ss.).
- (20) Una lucida analisi dell'atteggiamento della giurisprudenza di fronte alla prospettiva di espungere dalla condotta di abuso la rilevanza dell'eccesso di potere è offerta da A. MANNA, *Abuso d'ufficio e conflitto d'interesse nel sistema penale*, Torino, 2004, pagg. 44 e ss., che cita quali primi esempi di un indirizzo andato progressivamente consolidandosi Cass., Sez. Sesta, 16 ottobre 1998, LO BAIDO, in *FORO IT.*, 2000, II, pag. 140 e ss. e Cass., Sez. Sesta, 11 maggio 1999, FRAVILI, in *CASS. PEN.*, 2000, pagg. 350 e ss.; fino alla più recente Cass., Sez. Quinta, 5 novembre 2001, PEZZAROSSA, in *CASS. PEN.*, 2002, pagg. 1645 e ss., che in tema di concorsi pubblici ha considerato la violazione delle disposizioni contenute nel bando in grado di travolgere anche le leggi in esso richiamate e, quindi, le connesse disposizioni regolamentari (*contra*: Cass. Sez. III, 19 ottobre 1999, PETRIGNANO, in *CASS. PEN.*, 2002, pagg. 841 e ss.).
- (21) La sentenza (richiamata anche da A. MANNA, *Abuso d'ufficio*, *cit.*, pag. 48) è quella del Trib. Napoli, 30 novembre 1999, Pres. CHILIBERTI, in *CASS. PEN.*, 2001, pagg. 1027 e ss., con nota contraria di CUPELLI, *Abuso d'ufficio e tipologia delle fonti: sulla rilevanza penale della violazione di un «sistema di norme»*.
- (22) Cass., Sez. Sesta, 9 febbraio 1998, MANNUCCI, *CASS. PEN.* 1999, 1761, con nota di M. N. MASULLO, *L'abuso d'ufficio nell'ultima giurisprudenza di legittimità, tra esigenze repressive e determinazione della fattispecie: "la violazione di norme di legge"*. In senso conforme Cass., Sez. Sesta, 9 maggio 2000, PERROTTA, *C.E.D. CASS.*, 216234.

opzione attribuita al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio per realizzare tale fine»⁽²³⁾. Il quadro giurisprudenziale è in parte motivato dalla volontà di neutralizzare il rischio di lasciare impuniti gli abusi più gravi, limitando il fuoco sanzionatorio alle violazioni di una norma di legge o di regolamento che puntualmente specifichi l'attività doverosa del pubblico funzionario. Pertanto, si acconsente alla inclusione dell'elemento teleologico della norma, attribuendo implicitamente rilievo allo sviamento di potere, per cui ai fini della configurabilità del reato di «abuso d'ufficio» sussiste il requisito della violazione di legge non solo quando la condotta del pubblico ufficiale sia svolta in contrasto con le norme che regolano l'esercizio del potere, ma anche quando la stessa risulti orientata alla sola realizzazione di un interesse collidente con quello per il quale il potere è attribuito⁽²⁴⁾.

È questa la forza centrifuga che ha portato al sostanziale aggiramento del criterio selettivo in esame, arrivando a confonderlo con la violazione del principio di imparzialità (art. 97, comma 3, Cost.) - seppure nella parte in cui ha diretto riguardo all'attività della pubblica amministrazione e segnatamente ai rapporti fra amministrazione e terzi ⁽²⁵⁾ - quale prodromo della futura violazione di principi *tout court*, di volta in volta rimessi al concreto apprezzamento del giudicante.

4. Il recupero della dimensione assiologica dell'offensività

Sebbene nell'«abuso d'ufficio» essa coinvolga la tutela penale della protezione di funzioni⁽²⁶⁾, la questione (di principio) inerente il doversi o meno punire

-
- (23) Cass., Sez. Sesta, 10 dicembre 2001, BOCCHIOTTI, in *CASS. PEN.*, 2003, pag. 119. Testualmente, M. GAMBARDELLA, *Abuso d'ufficio*, in LATTANZI, LUPO (a cura di), *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, vol. IV, *I Delitti contro la personalità dello Stato e i delitti contro la pubblica amministrazione*, agg. 2015, Milano, pagg. 599 e ss.
- (24) Cass., Sez. Un., 29 settembre 2011-10 gennaio 2012, n. 155.
- (25) Il requisito della violazione di norme di legge può essere integrato anche solo dall'inosservanza del principio costituzionale di *imparzialità* della Pubblica Amministrazione, per la parte in cui esprime il divieto di ingiustificate preferenze o di favoritismi che impone al pubblico ufficiale o all'incaricato di pubblico servizio una precisa regola di comportamento di immediata applicazione (Cass., Sez. Sesta, 17 febbraio 2011, n. 27453; Cass., Sez. Sesta, 20 gennaio 2009, n. 9862; Cass., Sez. Seconda, 10 giugno 2008, n. 35048; Cass., Sez. Sesta, 12 febbraio 2008, n. 25162; *contra* Cass., Sez. Sesta, 18 febbraio 2009, n. 13097). Da ultimo, si vedano Cass., Sez. Quinta, 3 ottobre 2014, n. 41191; Cass., Sez. Sesta, 22 ottobre 2012, in *RIV. PEN.*, 2013, pag. 1175; Cass., Sez. Sesta, 12 febbraio 2008, n. 25162, C.E.D. Cass., n. 239892.
- (26) Non a caso, la locuzione «nello svolgimento delle funzioni o del servizio» è diversa da quella che compare nell'art. 314 c.p. «per ragione del suo ufficio o servizio», escludendo in tal modo la possibilità di un collegamento del fatto con l'ufficio di tipo meramente *occasionale* e quindi un semplice *abuso della qualità* a favore di una costruzione della fattispecie basata sulla «strumentalizzazione delle funzioni o del servizio», che pretende «un rapporto di attualità tra la condotta abusiva e l'esercizio della funzione o del servizio», così C. BENUSSI, *op. cit.*, pag. 423.

deve garantire la dialettica tra bene e offensività che presiede al controllo critico delle conseguenze della violazione. La dimensione assiologica dell'offensività costituisce un baluardo indispensabile per la restrizione garantista dell'area del penalmente rilevante; essa interviene come limite alla tutela sia da un punto di vista quantitativo (grado dell'offesa) sia da un punto di vista qualitativo (tipologia dell'offesa), espungendo quelle violazioni che non si possono sanzionare perché non possono essere 'penale' o quantomeno non possono essere «abuso d'ufficio».

Da questo punto di vista, la dotazione strutturale dell'art. 323 c.p. consente di rintracciare parametri democraticamente verificabili, ancorché elastici, che possono ricondurre il paradigma dell'offesa al necessario controllo critico. Già da un punto di vista etimologico, infatti, il termine abuso (d'ufficio) postula quale base necessaria la possibilità dell'uso lecito dei poteri-facoltà attribuiti *ex lege* all'organo ufficio, nell'ambito del quale il pubblico agente è tenuto a esercitarli conformando (in modo vincolato o discrezionale) la funzione o il servizio al fine istituzionale prefissato e tipico⁽²⁷⁾.

Il limite entro il quale tale esercizio è consentito non è dunque segnato direttamente dall'art. 323 c.p., ma va ricercato nella disciplina dell'ufficio o servizio - la cui violazione penetra nel tipo come elemento normativo in grado di orientarne l'offensività - oltre che nell'interesse pubblico, che si traduce in argine "esterno" alla discrezionalità. Ecco perché proprio «la discrezionalità rappresenterà il limite invalicabile al sindacato di merito del giudice penale e del giudice amministrativo in quanto sia da essa assente ogni forma di deviazione dal fine pubblico per cui è stato attribuito il potere funzionale o di servizio»⁽²⁸⁾; d'altra parte, lo sviamento di potere «integra la violazione di legge poiché il potere non viene esercitato secondo lo schema normativo che ne legittima l'attribuzione»⁽²⁹⁾.

Il confine del sindacato penale sulla condotta del pubblico agente è dunque legato al doppio filo della lettera della norma di legge o di regolamento e del fine pubblico, che deve costituire il faro dell'attività svolta dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, al quale potrà consentirsi al più un "eccesso di potere intrinseco", fintantoché la sua condotta orbiti all'interno delle possibili opzioni che la norma attributiva del potere discrezionale gli consentiva.

(27) In argomento, A. R. CASTALDO, *L'abuso penalmente rilevante nel mercato economico finanziario e nella pubblica amministrazione*, relazione al Convegno internazionale di studio per il XXX anno della fondazione della Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia, Università degli Studi di Verona, 20 ottobre 2017. Per un'analisi speculare del concetto di "abuso", seppure in un diverso settore della parte speciale del diritto penale, sia consentito il rinvio a M. NADDEO, *Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina e rischio socialmente adeguato*, in *L'INDICE PENALE*, n. 2-2013, pag. 421.

(28) G. RUGGIERO, *Trattato di diritto penale, Parte speciale*, GROSSO, PADOVANI, PAGLIARO (diretto da), *Reati contro la pubblica amministrazione*, Milano, 2015, pag. 349.

(29) Cass., Sez. Un., 29 settembre 2011, C.E.D. 251498. Al riguardo, P. M. VIPIANA, V. CINGARO, *L'atto amministrativo*, Padova, 2012, pag. 149.

Si avrà invece violazione di legge allorché il cattivo uso del potere discrezionale esorbiti dai limiti interni della discrezionalità (eccesso di potere estrinseco), ponendosi in contrasto con l'interesse per il quale il potere è attribuito e, quindi, fuori dalla stessa discrezionalità ontologicamente intesa⁽³⁰⁾.

In quest'ottica, al diritto penale competerà occuparsi unicamente di quelle situazioni in cui il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio abbia sostituito al merito amministrativo un merito illecito, difettando i presupposti di attribuzione del potere esercitato⁽³¹⁾.

5. Pubblica amministrazione «funzione» e infedeltà come modalità di offesa nelle attività a componente discrezionale

Il citato rapporto di reciproca complementarietà esistente tra tipo di violazione (condotta) e specifico risultato lesivo (evento) tiene conto del nuovo concetto di pubblica amministrazione funzione⁽³²⁾ e, dunque, supera il formalismo provvedimentale marginalizzato dal ruolo attivo della pubblica amministrazione.

Quest'ultima è oggi chiamata a ricomporre la molteplicità di interessi pubblici e privati, esercitando poteri a vocazione discrezionale che la riforma del 1997 non ha di certo inteso escludere dal fuoco della penale rilevanza (a dispetto delle ipotesi di illegittimità meramente formale). Per queste ragioni il concetto di violazione di norme di legge o di regolamento è bilanciato dal disvalore d'evento e non dev'essere confuso con la mera irregolarità. Un approccio formalistico estenderebbe a dismisura il parametro normativo della fattispecie, fino a includere il controllo di adeguatezza del mezzo utilizzato per conseguire l'obiettivo dell'azione amministrativa (un'area prossima al sindacato di merito, che deve rimanere fuori dall'area penale). Per tali ragioni, i vizi sintomatici dell'eccesso di potere (travisamento dei fatti, contraddittorietà motivazioni-dispositivo, disparità di trattamento,

(30) Muovono in questa direzione le osservazioni di N. PISANI, *Abuso d'ufficio*, in CANESTRARI, CORNACCHIA, DE SIMONE (a cura di), *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Dei delitti contro la pubblica amministrazione*, Bologna, 2015, pagg. 264 e ss. L'Autore ricava un significativo aggancio normativo circa la rilevanza di questa ipotesi di uso distorto del potere in assenza dei presupposti di legittimazione dall'art. 21-septies, Legge 241/1990, che configura appunto la nullità dell'atto per difetto di attribuzione. Da tali premesse discendono le conclusioni per cui «l'esistenza di uno scopo del tutto estraneo al modello legale e al di fuori dei presupposti di fatto di esercizio del potere discrezionale appare riconducibile al paradigma della "violazione di norme di legge"». Negli stessi termini, L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in CANESTRARI, GAMBERINI, INSOLERA, MAZZACUVA, SGUBBI, SORTONI, TAGLIARINI (a cura di), *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Quinta edizione, Bologna, 2009, pag. 100.

(31) In questo senso, T. PADOVANI, *L'abuso d'ufficio e il sindacato del giudice penale*, in RIV. TRIM. DIR. PEN. E PROC. PEN., 1989, pag. 88.

(32) Ne ripercorre le tappe fondamentali A. SESSA, *op. cit.*, pagg. 95 e ss.

difetto di istruttoria, illogicità, ecc.), spesso collocati a metà strada tra vizi procedurali e vizi sostanziali, dovranno essere analizzati alla luce dell'interesse perseguito dal pubblico agente, assumendo i contorni dello sviamento di potere (penalmente rilevante) solo quando rivelino una deviazione dell'atto dalla causa tipica ovvero lo sfruttamento del pubblico ufficio per fini privati⁽³³⁾.

In tale ottica, l'ingiustizia del risultato (vantaggio patrimoniale o danno) consente di valorizzare l'infedeltà sottesa alla posizione di garanzia che (dis)orienta l'operato degli agenti pubblici in modo strumentale alla salvaguardia di beni diversi da quelli oggetto di tutela⁽³⁴⁾.

Quale parametro normativo autonomo, essa non può ricavarsi implicitamente dal carattere abusivo della condotta, implicando verifiche differenziate che posizionano la violazione di norme di legge o di regolamento in funzione servente rispetto all'offesa al bene emergente dal disvalore complessivo dell'illecito⁽³⁵⁾.

6. Causalità normativa e disvalore di evento: prospettive *de lege ferenda*

L'analisi strutturale dell'art. 323 c.p. non può, dunque, prescindere da vantaggio e danno, che devono essere prodotti *non iure* (in difetto di una causa di giustificazione) e risultare *contra ius* (in contrasto con una norma extrapenale), ma soprattutto devono essere causalisticamente generati dall'azione illecita, che assurge a *thema probandum* autonomo⁽³⁶⁾.

D'altra parte, nell'abuso d'ufficio condotta ed evento si influenzano reciprocamente e sono avvinti da un nesso di causalità normativa, che consente appunto di recuperare il disvalore di evento al disvalore della condotta, atte-

(33) In queste circostanze, infatti, il vizio non è *endo-amministrativo* (come tale soggetto al controllo della funzione dinanzi al giudice amministrativo), ma travalica i contorni del provvedimento contraddicendo le leggi che governano il potere-facoltà conferito al pubblico agente, così palesando una *condotta* in contrasto con le finalità istituzionali, come tale rimessa allo scrutinio del giudice penale.

(34) In tal senso, le puntuali osservazioni di A. SESSA, *op. cit.*, pag. 139. L'autore distingue opportunamente tra "delitto *come* infedeltà" e "delitto *di* infedeltà"; di conseguenza, concentrando il nucleo di disvalore del fatto nel comportamento infedele del pubblico agente «*sembra non assumersi la lesione di una fedeltà elevata a valore (delitto come infedeltà)*».

(35) L. STORTONI, *L'abuso di potere nel diritto penale*, Milano, 1978, pag. 150.

(36) Giunge a queste conclusioni, considerando il suddetto rapporto di strumentalità «un requisito del reato» e segnalando «*la modesta capacità selettiva dell'evento di danno o di vantaggio, posto che nella continua attività della moderna amministrazione di ponderazione e comparazione degli interessi privati la produzione di un risultato favorevole per certe posizioni e sfavorevole per altre è connaturale anche al più legittimo e imparziale esercizio di potere funzionale*», A. PALAZZO, *Cronaca di una vicenda non esemplare (a proposito delle riforme dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione)*, in AA.VV., *Le responsabilità pubbliche*, SORACE (a cura di), Padova, 1998, pagg. 454 e ss. Il passo è riportato anche da A. TESAURO, *Violazione di legge ed abuso d'ufficio. Tra diritto penale e diritto amministrativo*, Torino, 2002, pag. 206.

nuando i rischi di amministrativizzazione del diritto penale dei funzionari⁽³⁷⁾.

La violazione di norme di legge deve, infatti, possedere una carica lesiva in grado di sprigionare i suoi effetti sul processo di determinazione dell'interesse pubblico, risultando idonea ad alterare la legittima composizione degli interessi sostanziali oggetto del potere discrezionale del pubblico ufficiale o dell'incarico di pubblico servizio. In altri termini, a rilevare sono «le inosservanze capaci di incidere sul regolamento autoritativo degli interessi materiali protetti dalla normativa di attribuzione». Soltanto questo tipo di violazione manifesta la congruità offensiva che la norma pretende rispetto allo specifico risultato lesivo.

Per assicurare tale nesso di rischio, in sede di riforma il legislatore potrebbe prevedere che «il danno o il vantaggio ingiustamente prodotti devono costituire la concretizzazione di quanto la norma violata intende prevenire⁽³⁸⁾».

La riformulazione del precetto consentirebbe di selezionarne unicamente le violazioni di legge che possiedono una carica lesiva suscettibile di incidere sul processo di determinazione dell'interesse pubblico ovvero di alterare la legittima composizione degli interessi sostanziali da disciplinare attraverso l'esercizio del potere discrezionale⁽³⁹⁾.

In quest'ottica la causalità cui si fa riferimento trova il suo *homo* nelle cosiddette norme preventive che non esauriscono la loro portata precettiva nella disciplina del regolare e ordinato svolgimento dell'attività o funzione, ma orientano la condotta del soggetto giuridicamente qualificato allo scopo di impedire (o quantomeno ridurre) lesioni a carico degli interessi tutelati.

Da questo punto di vista, la valorizzazione della frammentarietà può essere perseguita arginando le derive tipiche della prospettiva estensivo-analogica mediante un miglior assestamento del precetto, che potrebbe focalizzarsi esclusivamente su condotte commesse «in violazione di formali norme di legge o di

(37) La dottrina ha segnalato ormai da tempo che «dal recupero del disvalore di evento al disvalore della condotta, in un reato "a struttura normativa", sembra derivare una conferma del ruolo meramente strumentale che la stessa condotta assume rispetto alla integrazione dell'offesa al bene emergente dal disvalore complessivo dell'illecito», così A. SESSA, *Infedeltà e oggetto della tutela nei reati contro la pubblica amministrazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pagg. 138 e ss.

(38) In argomento, sia consentito il rinvio a M. NADDEO, *Abuso d'ufficio: tipicità umbratile o legalità crepuscolare del diritto vivente? Dogmatica di categorie e struttura del tipo nella prospettiva de lege ferenda*, in A. R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della Pubblica Amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Torino, 2018, pagg. 31 ss., dove viene illustrata nel dettaglio la proposta di riforma della Commissione di Studio e Riforma dell'Abuso d'Ufficio presieduta dal prof. Andrea R. Castaldo.

(39) In materia le utili considerazioni di A. TESAURO, *Violazione di legge ed abuso d'ufficio. Tra diritto penale e diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 197, il quale individua nel collegamento condotta-evento una funzione essenziale che «servirebbe, in definitiva, a rendere penalmente perseguibili le sole violazioni che, modificando la regolamentazione finale data alle posizioni di interesse compresenti all'interno del singolo rapporto amministrativo, siano risultate concretamente idonee a strumentalizzare in senso privatistico l'esercizio della funzione».

regolamento inerenti la disciplina di forme, procedure e requisiti imposti per l'esercizio della funzione o del servizio stesso».

Selezionando all'interno di leggi e di regolamenti soltanto quelli che, oltre ad essere formalmente dati, lavorino all'unisono con la contestualizzazione in cui opera il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio si potrebbe ottenere una stabilizzazione della disposizione in sede ermeneutica.

7. Le 'coordinate' del formante giurisprudenziale

L'ermeneutica dottrinale dell'«abuso d'ufficio» ci ricorda il ruolo di «resistenza critica - e più che critica - a tutti i poteri di appropriazione dogmatici e ingiusti»⁽⁴⁰⁾ rivendicato all'Accademia e, segnatamente, il «contropotere critico» esercitato della Scienza penalistica⁽⁴¹⁾, che oggi non può prescindere dal formante giurisprudenziale. Sarebbe, infatti, illusorio ritenere sussistente nel nostro ramo del diritto la sola fonte legislativa e trascurare le coordinate esegetiche della giurisprudenza⁽⁴²⁾.

Per tali ragioni, si tenterà di offrire al lettore il prisma del reato (qualifica soggettiva, elemento oggettivo e profilo psicologico) secondo la visuale del cosiddetto diritto vivente.

Qualifica, funzioni e servizio

Un Istituto pubblico di assistenza e beneficenza (IPAB), formalmente istituito quale fondazione di diritto privato, ha natura di ente esercente un pubblico servizio, con la conseguente attribuzione ai suoi organi della qualifica soggettiva prevista dall'art. 358 c.p., qualora svolga direttamente attività assistenziale, sia sottoposto al controllo pubblico e la nomina del maggior numero dei componenti del consiglio di amministrazione dell'ente sia riservata ad enti pubblici locali - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 4 luglio 2017, n. 38431 (rv. 271100)*.

Ai fini della configurabilità dei reati contro la PA, deve riconoscersi la qualifica di incaricato di pubblico servizio ai dirigenti ed ai rappresentanti delle aziende speciali incaricate dell'esercizio di servizi pubblici sociali in alternativa alla gestione diretta. Le aziende speciali infatti, anche se dotate di personalità giuridica e di un certo lasso di autonomia, costituiscono articolazioni del Comune, al quale sono riferibili gli atti dalle stesse emanate e che esercita su di esse poteri di controllo sugli atti gestionali ed organizzativi - *Corte d'Appello Roma, Sez. Terza, 7 settembre 2016*.

(40) J. DERRIDA, *L'Université sans condition*, 2001, trad. it. a cura di G. BERTO, in J. DERRIDA, P.A. ROVATTI, *L'Università senza condizione*, Milano, 2002, pag. 18.

(41) Autorevolmente, M. DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, pag. 323.

(42) In tal senso, da ultimo, A. MANNA, *Il fumo della pipa*, cit., pag. 8.

Le funzioni o il servizio, nello svolgimento dei quali può essere consumato il reato di cui all'art. 323 c.p., non sono quelli specifici del singolo pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, bensì dell'ufficio di sua appartenenza. Ne consegue che ove il pubblico ufficiale agisca nella qualità immediatamente connessa alla funzione svolta (e che in detta funzione ha il suo titolo), è evidente che le attribuzioni da questi esercitate appartengono a pieno titolo all'amministrazione di appartenenza e che la violazione delle norme sulla competenza (carenza di potere in concreto) si traduce nella violazione di legge che costituisce requisito strutturale della fattispecie incriminatrice - *Cass. pen., Sez. Terza, 3 ottobre 2017, n. 52053*.

L'art. 323 c.p. influisce sulla disciplina di settore imponendo al magistrato del pubblico ministero "l'obbligo, disciplinarmente rilevante, di astenersi ove la sua attività risulti influenzata da un interesse personale o vi possa essere il sospetto di un conflitto d'interessi, dovendo l'art. 52 c.p. essere interpretato alla luce dell'art. 323 c.p. così da escludere l'esistenza di una mera facoltà di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un proprio congiunto" - *Cass. civ., Sez. Unite Sent., 27 dicembre 2018, n. 33537 (rv. 652084-01)*.

In sostanza, l'art. 323 c.p. "ha introdotto nell'ordinamento, in via diretta e generale, un dovere di astensione per i pubblici agenti che si trovino in una situazione di conflitto di interessi, con la conseguenza che l'inosservanza del dovere di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto integra il reato anche se manchi, per il procedimento ove l'agente è chiamato ad operare, una specifica disciplina dell'astensione, o ve ne sia una che riguardi un numero più ridotto di ipotesi o che sia priva di carattere cogente - *Cass. pen., Sez. Quinta, 21 dicembre 2017, n. 1929*.

Il riferimento può essere anche a "un atto interno al procedimento amministrativo, non rilevando la circostanza che il provvedimento definitivo sia emesso da altro pubblico ufficiale. (Fattispecie relativa all'illegittimo rilascio di una autorizzazione per la realizzazione di un alloggio abitativo antisismico temporaneo, la cui istruttoria era stata illecitamente svolta da un professionista esterno che sostituiva il tecnico comunale, mentre il relativo titolo edilizio era stato emesso dal sindaco" - *Cass. pen., Sez. Terza, Sent. 13 dicembre 2016, n. 16449 (rv. 269820)*).

La violazione di legge

La 'violazione di legge' sussiste in caso di inosservanza dei doveri funzionali del pubblico dipendente che traggono fondamento dall'art. 13 DPR del 10 gennaio 1957, n. 3, norma ancora in vigore con riguardo ai docenti universitari, per i quali la contrattazione collettiva non ha mai disciplinato diversamente il rapporto di impiego. (Fattispecie relativa a docenti universitari accusati del reato di cui all'art. 323 c.p. per aver favorito illecitamente alcuni candidati, preventivamente individuati, nell'assegnazione di borse di studio) - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 5 giugno 2018, n. 38546 (rv. 273794)*.

Allo stesso modo, integra il reato di abuso di ufficio il rilascio di autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di noleggio con conducente in violazione delle disposizioni di cui alla legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21 - che ha introdotto, tra l'altro, il cosiddetto "vincolo di territorialità", che impone all'esercente l'attività di noleggio l'obbligo di effettuare il servizio esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione - in quanto tali disposizioni devono ritenersi definitivamente entrate in vigore a seguito del DL 25 marzo 2010, n. 40, convertito nella legge 22 maggio 2010, n. 73 - *Cass. pen. Sez. Sesta, Sent. 29 novembre 2016, n. 53184 (rv. 268519)*.

In sede di merito, si è affermato che "la condotta è attuata in violazione di legge anche quando presenti difformità dalle prescrizioni di un atto amministrativo quando questo sia stato espressamente adottato per adeguare il procedimento alle direttive di un atto avente forza di legge" - *Tribunale Taranto, Sez. Seconda, 5 giugno 2017*.

È configurabile il reato di abuso d'ufficio nella condotta consistente nell'omettere, prima di rilasciare un permesso di costruire, di considerare, sotto ogni profilo, il parere della Soprintendenza sull'atto autorizzatorio di base adottato dalla Regione o dall'ente subdelegato in materia paesaggistica, in quanto, a prescindere dall'estensione del sindacato, ciò integra una violazione di legge, in quanto l'autorizzazione paesaggistica presupposto del permesso di costruire va adottata previo parere della Soprintendenza, del quale occorre tener conto in sede di esercizio della discrezionalità amministrativa - *Cass. pen., Sez. Terza, 4 maggio 2016, n. 41473*.

Nel procedimento amministrativo di rilascio di un titolo abilitativo alla realizzazione di opere o allo svolgimento di attività coinvolgenti immobili, l'indagine sulla conformità dell'immobile alla disciplina urbanistica costituisce un momento istruttorio ineludibile espressamente previsto dal legislatore, sicché solo l'acquisizione di dati positivi nel senso favorevole al richiedente consente il legittimo rilascio del provvedimento abilitativo, con la conseguenza che l'inservanza di tale procedimento concreta il vizio di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 323 c.p., trattandosi di norme che impongono all'amministrazione comportamenti specifici e puntuali la cui omissione ha l'effetto di procurare un vantaggio al beneficiario - *Cass. pen., Sez. Terza, 27 aprile 2016, n. 23682*.

In tema di reato di abuso d'ufficio realizzato mediante la violazione di leggi o regolamenti, viola il principio della necessaria specificità e determinatezza dell'imputazione, la contestazione priva della specificazione delle norme violate o, quantomeno, delle indicazioni necessarie per l'individuazione delle stesse, in quanto tale omissione da luogo ad una lesione del diritto di difesa e ad una compromissione del diritto al contraddittorio - *Cass. pen., Sez. Terza, Sent. 23 marzo 2016, n. 38704 (rv. 267578)*.

La progressiva espansione dell'elemento oggettivo

In tema di abuso d'ufficio, integra l'elemento oggettivo del reato la condotta (nella specie, il conferimento da parte di un sindaco di incarichi di rappresentanza e difesa davanti alle Commissioni tributarie al dirigente dell'ufficio comunale "finanze e tributi") che determina l'attribuzione al dirigente pubblico di somme di denaro ulteriori rispetto alla retribuzione concordata nei contratti collettivi, sussistendo, in tal caso, la violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione stabilito dall'art. 24, D.Lgs. 30 marzo 2001, n.165 e di matrice costituzionale - *Cass. pen., Sez. Quinta, Sent. 4 aprile 2018, n. 33843 (rv. 273623)*.

In tema di abuso d'ufficio, la violazione di legge cui fa riferimento l'art. 323 c.p. riguarda non solo la condotta del pubblico ufficiale in contrasto con le norme che regolano l'esercizio del potere, ma anche quelle che siano dirette alla realizzazione di un interesse collidente con quello per quale il potere è conferito, ponendo in essere un vero e proprio sviamento della funzione. (Fattispecie in cui il sindaco di un Comune aveva disposto la revoca dell'incarico dirigenziale ricoperto da un dipendente candidatosi in una lista contrapposta, apparentemente giustificato tale scelta con esigenze di contenimento della spesa senza che, tuttavia, fosse stata previamente deliberata una diversa organizzazione degli uffici) - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 13 aprile 2018, n. 19519 (rv. 273099)*.

In tema di abuso d'ufficio, integrano il requisito della violazione di legge sia l'acquisizione, sia la successiva elaborazione di tabulati relativi a comunicazioni telefoniche intercorse su utenze che, alla luce degli atti di indagine esistenti al momento del provvedimento, risultano riferibili a deputati o senatori, in assenza della preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza di questi ultimi. (In motivazione, la Suprema Corte ha precisato che la garanzia prevista dall'art. 4 legge 140 del 2003 trova il suo fondamento nell'art. 68, terzo comma, Cost., ed è funzionale alla tutela dell'autonoma esplicazione dell'attività istituzionale del parlamentare da indebite invadenze del potere giudiziario e, pertanto, ai fini della sua operatività, ciò che rileva non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza monitorata, quanto piuttosto la circostanza che l'atto di indagine sia volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi) - *Cass. pen., Sez. Sesta, 22 settembre 2016, n. 49538 (rv. 268422)*.

La cosiddetta doppia ingiustizia: vantaggio e danno

Circa lo scrutinio della cosiddetta doppia ingiustizia, che postula un duplice e distinto apprezzamento avente ad oggetto condotta ed evento, "non potendosi far discendere l'ingiustizia del vantaggio dall'illegittimità del mezzo

utilizzato e, quindi, dall'accertata illegittimità della condotta. Occorre in altri termini stabilire se l'agente abbia abusato della sua funzione, violando precisi parametri normativi al fine di favorire o danneggiare qualcuno, abbia cioè deliberatamente strumentalizzato la funzione per finalità di carattere privatistico, derogando all'obbligo di esercitarla secondo criteri d'imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.), essendo a tal riguardo necessario valutare se i compensi corrisposti a consulenti esterni fossero sproporzionati, se le attività affidate fossero state compiute o risultassero superflue ed ancora se i risultati degli obiettivi perseguiti fossero stati raggiunti o meno. - *Cass. pen., Sez. Sesta, 18 marzo 2016, n. 17676.*

Il danno ingiusto rilevante ai fini della configurabilità del reato di abuso di ufficio è anche il danno che attiene alla sfera dei diritti o anche solo degli interessi non patrimoniali di un soggetto: più volte, infatti, si è ritenuto che tale elemento fosse integrato dall'aggressione ingiusta alla sfera della personalità per come tutelata dai principi costituzionali. Ciò, in particolare, anche quando detta aggressione derivasse dall'esercizio indebito di poteri investigativi. Da tali premesse, essendo il danno ingiusto, un elemento costitutivo del reato di abuso di ufficio, lo stesso può essere costituito anche dalla lesione delle prerogative parlamentari, compiuta mediante l'adozione di un provvedimento di acquisizione, agli atti di un procedimento penale, di dati ottenuti in violazione delle garanzie riconosciute al membro del Parlamento, ovvero mediante l'elaborazione di tali dati, illegittimamente acquisiti, da parte del magistrato o di un suo collaboratore. In tal caso si configura un danno ingiusto perché immediatamente lesivo della sfera di prerogative attribuite dalla Costituzione al parlamentare non *uti singulus*, ma quale membro dell'Assemblea, a tutela della sua libertà da interferenze in ordine allo svolgimento del mandato elettivo - *Cass. pen., Sez. Sesta, 22 settembre 2016, n. 49538.*

In tema di abuso d'ufficio, il requisito del vantaggio patrimoniale va riferito al complesso dei rapporti giuridici a carattere patrimoniale e sussiste non solo quando la condotta procuri beni materiali o altro, a favore di colui nel cui interesse l'atto è stato posto in essere ma anche quando la stessa arrechi un accrescimento della situazione giuridica soggettiva - *Cass. pen., Sez. Terza, Sent. 13 dicembre 2017, n. 4140 (rv. 272113).*

Ecco perché, "il reato non è configurabile qualora l'accrescimento "contra ius" della sfera patrimoniale di un privato non derivi dalla deliberata strumentalizzazione della funzione da parte del pubblico agente che, abusando della sua funzione per finalità di carattere privatistico, abbia violato specifici parametri normativi al fine di favorire o danneggiare qualcuno" - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 18 marzo 2016, n. 17676 (rv. 267171).*

Da un punto di vista probatorio, quindi, “la “macroscopica illegittimità” dell’atto non può essere ritenuta in maniera apodittica e parziale ma deve costituire il risultato di una ponderata valutazione del complessivo comportamento dell’agente e di tutte le risultanze processuali che a detto comportamento si riferiscono e con le quali il giudice del merito è tenuto a confrontarsi, soprattutto quando alcune di dette risultanze, quantunque confermate della violazione di legge, siano tuttavia concretamente dotate di una carica dimostrativa tale da rendere discutibile la macroscopica illegittimità degli atti perché, se quest’ultima indubbiamente comporta una violazione di legge, integrando l’elemento normativo della fattispecie penale di cui all’art. 323 c.p., non tutte le violazioni di legge si risolvono necessariamente in una macroscopica illegittimità dell’atto o degli atti compiuti dal pubblico amministratore” - *Cass. pen., Sez. Terza, Sent. 3 ottobre 2017, n. 52053 (rv. 271358)*.

Momento psicologico

La fattispecie di abuso d’ufficio prevede un doppio dolo: il dolo intenzionale (che si caratterizza come rappresentazione e volizione dell’evento di danno altrui come conseguenza diretta e immediata della condotta e obiettivo primario perseguito dall’agente, così che occorre la prova che la volontà dell’agente sia stata orientata proprio a procurare il danno ingiusto) tipico del reato di abuso di ufficio riguarda solo l’evento del reato, ovvero l’ingiusto vantaggio patrimoniale o il danno ingiusto, mentre tutti gli altri elementi della fattispecie materiale, quali appunto la violazione di norme di regolamento, sono soggette all’ordinario dolo generico e richiedono quindi la coscienza e volontà da parte dell’agente di violare appunto il dettato di norme di legge o di regolamento. - *Cass. pen., Sez. Sesta, 9 maggio 2017, n. 27794*.

In tema di abuso di ufficio, esclusa l’esigenza di un accertamento dell’accordo collusivo con la persona che si intende favorire - poiché l’intenzionalità del vantaggio ben può prescindere dalla volontà di favorire specificamente il privato interessato alla singola vicenda amministrativa - la prova del dolo intenzionale che qualifica la fattispecie ben può essere desunta anche da altri elementi, quali, ad esempio, la macroscopica illegittimità dell’atto compiuto, ovvero l’erronea interpretazione di una norma amministrativa, il cui risultato si discosti in termini del tutto irragionevoli dal senso giuridico comune, tanto da apparire frutto di un’arbitraria decisione. - *Cass. pen., Sez. Sesta, 17 aprile 2018, n. 34540*.

Nel reato di abuso d’ufficio, la prova del dolo intenzionale che qualifica la fattispecie non richiede l’accertamento dell’accordo collusivo con la persona che si intende favorire, ben potendo essere desunta anche da altri elementi quali, ad esempio, la macroscopica illegittimità dell’atto. - *Cass. pen., Sez. Sesta,*

Sent. 19 aprile 2017, n. 31594 (rv. 270460) e Cass. pen., Sez. terza, Sent. 28 settembre 2017, n. 57914 (rv. 272331).

Da un punto di vista probatorio, la prova del dolo intenzionale, che qualifica la fattispecie criminosa, può essere desunta anche da una serie di indici fattuali, tra i quali assumono rilievo l'evidenza, reiterazione e gravità delle violazioni, la competenza dell'agente, i rapporti fra agente e soggetto favorito, l'intento di sanare le illegittimità con successive violazioni di legge - *Cass. pen., Sez. Terza, Sent. 6 aprile 2016, n. 35577 (rv. 267633).*

In altri termini, il dolo del reato di abuso d'ufficio sussiste ogni qualvolta l'ingiusto vantaggio proprio o altrui, ovvero l'ingiusto danno altrui, siano stati rappresentati e voluti dall'agente come obiettivo primario della propria condotta. Tale intenzione va desunta dal complessivo svolgersi dei comportamenti, soprattutto quando sia stato rilevato un *iter* procedimentale illegittimo e caratterizzato da plurime condotte omissive e dilatorie dell'imputato. La reiterazione dei comportamenti, la evidente illegittimità di essi e le altre circostanze afferenti i rapporti tra agente e soggetto favorito o danneggiato, costituiscono evidenti indici della sussistenza del dolo, anche se non è necessario che il fine che deve animare l'agente sia esclusivo - *Cass. pen., Sez. Terza, 17 marzo 2016, n. 31865.*

In tema di abuso di ufficio, il dolo intenzionale non è escluso per il solo fatto del perseguimento da parte del pubblico agente di una finalità pubblica, laddove la stessa rappresenti una mera occasione della condotta illecita, posta in essere invece al preciso scopo di procurare, in via immediata, un danno ingiusto ad altri o un vantaggio patrimoniale ingiusto per sé o per altri. - *Cass. pen., Sez. Sesta, 22 marzo 2016, n. 20974.*

Di contro, ai fini della configurabilità del reato di abuso d'ufficio per violazione di legge o di regolamento, qualora il danno ingiusto costituisca l'effetto sostanziale della predetta violazione, l'elemento soggettivo non può configurarsi come dolo eventuale, essendo necessario che l'agente, nel momento in cui si attiva "contra legem", abbia la consapevolezza dell'esistenza dei presupposti di fatto da cui dipende l'applicazione della norma trasgredita, in quanto la situazione di dubbio sulla correttezza della condotta è incompatibile con l'intenzione di procurare un danno o un vantaggio patrimoniale ingiusto - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 22 settembre 2016, n. 49538 (rv. 268425).*

Rapporti con il peculato

L'utilizzo di denaro pubblico per finalità diverse da quelle previste integra il reato di abuso d'ufficio qualora l'atto di destinazione avvenga in violazione delle regole contabili, sebbene sia funzionale alla realizzazione, oltre che di indebiti interessi privati, anche di interessi pubblici obiettivamente esistenti e

per i quali sia ammissibile un ordinativo di pagamento o l'adozione di un impegno di spesa da parte dell'ente; mentre, integra il più grave delitto di peculato l'atto di disposizione del denaro compiuto - in difetto di qualunque motivazione o documentazione, ovvero in presenza di una motivazione meramente "di copertura" formale - per finalità esclusivamente private ed estranee a quelle istituzionali dell'ente. - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 22 giugno 2017, n. 41768 (rv. 271283)*.

A differenza delle ipotesi di peculato, l'abuso d'ufficio "si realizza con l'uso indebito del bene a proprio vantaggio, senza, tuttavia, che ciò comporti la perdita dello stesso e la conseguente lesione patrimoniale dell'avente diritto" - *Cass. pen., Sez. Sesta, Sent. 2 marzo 2016, n. 12658 (rv. 266871)*.

D'altra parte, "integra il delitto di abuso d'ufficio, e non quello di peculato, nemmeno di peculato d'uso, la condotta di un agente della Polizia di Stato che utilizzi reiteratamente il fax in dotazione dell'ufficio per ricevere e trasmettere documenti ed atti, consegnatigli dai clienti proprio all'interno dell'ufficio, alla società con la quale collabora per curare pratiche infortunistiche" - *Cass. pen., Sez. Sesta, 26 aprile 2016, n. 22800 in Dir. pen. proc., 2016, 8, 1047*.

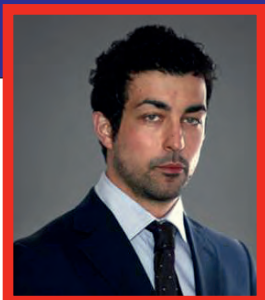
8. Conclusioni

Recuperando il valore della semantica dell'abuso, cui si è fatto riferimento nelle pagine che precedono, la prospettiva *de lege ferenda* potrebbe contemplare il riferimento al fine tipico dell'interesse pubblico. Sicché la restrizione 'formalistica' andrebbe controbilanciata dalla specificazione del dettato normativo sulla omessa astensione, che rileverà «ogni qualvolta (il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio) abbia un interesse, proprio o di un prossimo congiunto, in conflitto con quello pubblico», restando la precedente, astratta previsione degli "altri casi prescritti"⁽⁴³⁾ evidentemente assorbita dalla violazione di legge o di regolamento.

A bene vedere, non si tratta di un vero e proprio *revirement*; la proposta si colloca nel solco della linea riformistica già intrapresa dal legislatore con il testo normativo gemmato dalla riforma del 1997, di cui cerca semplicemente di assicurare la tenuta in sede applicativa.

(43) Sul significato del riferimento agli «altri casi prescritti» si rinvia a M. CANTENACCI, *Abuso d'ufficio*, in *TRATTATO TEORICO-PRATICO DI DIRITTO PENALE*, F. PALAZZO, C. E. PALIERO (diretto da), *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia* (a cura di M. CANTENACCI), Giappichelli, Torino, pagg. 137 e ss.

DOTTRINA



Dottore

Nicola RUMINE

Assegnista di ricerca in diritto
presso l'Università di Firenze



Tenente

Julian COLAMEDICI

Comandante di Plotone
Battaglione Allievi Carabinieri
dell'Accademia Militare di Modena

Téchné e Privacy

Le sfide della tecnologia alla prova del legislatore

Abstract

La sorveglianza planetaria rappresenterebbe, oggi, “una delle maggiori angosce dell'uomo moderno”⁽¹⁾. Ogni azione, ogni movimento, ogni scelta - lasciando numerose tracce sugli inaccessibili database dispersi per il mondo - consentirebbe a chi ne possiede le chiavi “di ricostruire analiticamente le vite degli altri (...)”⁽²⁾.

Evoluzione imprevista dei sistemi di *intelligence* del mondo bipolare, il binomio *social network-internet of things* avrebbe quindi reso possibile un'inedita capacità di intrusione nella vita dei fruitori di tali servizi, un'intromissione talmente pervasiva e costante da sollevare l'esigenza, ormai improcrastinabile, di ripensare le garanzie legislative a tutela degli stessi: “l'era della *privacy*, insomma, è finita”⁽³⁾.

Planetary surveillance represents, today, “one of the greatest anguishes of modern man”. Every action, every movement, every choice - leaving behind many traces on inaccessible databases spread all over the world - allows those who have its keys “to retrace analytically the lives of others (...)”.

(1) S. LORUSSO, *L'arte di ascoltare e l'investigazione penale tra esigenze di giustizia e tutela della privacy*, cit., pag. 1, che a sua volta cita M. FILONI, *Fenomenologia dello spione. Postfazione all'edizione italiana*, in P. SZENDY, *Intercettare*, ed. it., Milano, 2008, pag. 179.

(2) *Ibidem*, pag. 2.

(3) *Ibidem*, pag. 2.

The social network-internet of things combination, an unforeseen evolution of the intelligence systems of the bipolar world, would therefore make possible an unprecedented ability to look into the lives of the unaware consumers. Such an intrusion, indeed, could be so pervasive and constant to raise the need to rethink the legislative guarantees to protect the citizens from it, an issue which can no longer be ignored: "the era of privacy, in short, is over".

La *privacy* nell'era dell'*homo digitalis* (Tenente Julian Colamedici)

SOMMARIO: 1. *Big Data are watching you*. - 2. Diritto alla *privacy*?

1. *Big Data are watching you*

It was a bright cold day in April, and the clocks were striking thirteen⁽⁴⁾. Inaspettato erede del signor Winston Smith, l'*homo digitalis*⁽⁵⁾ si aggira sicuro per le città del mondo, silenziosamente accompagnato dal premuroso occhio di innumerevoli dispositivi che ne seguono, tracciano, prevedono ogni movimento. Così, a sua insaputa, lo stesso processo si ripete un numero incalcolabile di volte, registrando accuratamente una sconfinata mole di futili dettagli: che importa quante volte ha cenato nello stesso ristorante? Chi mai vorrà sapere a che ora prende il caffè? Perché qualcuno dovrebbe interessarsi alla strada che percorre ogni mattina per andare al lavoro? In fondo è soltanto un uomo comune, uno come tanti; la sua vita privata non interessa a nessuno. Di ciò convinto, l'*homo digitalis*, ignaro dell'intrinseco valore del proprio paniere di scelte quotidiane, si sottopone a ogni tipo di profilazione, condividendo allegramente *world wide* le proprie più intime informazioni.

In effetti, non ha tutti i torti: la singola individualità non interessa, è l'aggregato che fa la differenza. Per dirla con Michele Ainis: "le *big companies* ci regalano le loro informazioni, noi gli regaliamo i nostri dati. Solo che il nostro regalo è inconsapevole, non ci rendiamo conto né del cassiere né del prezzo. Mentre il loro non è affatto un regalo, casomai uno scippo, sia pure in guanti gialli"⁽⁶⁾.

(4) Dal celebre *Incipit* di 1984, G. ORWELL, Mondadori, 2010.

(5) F. LA PORTA, *La desolata libertà dell'"homo digitalis"*, IL SOLE 24 ORE, Cultura, 28 gennaio 2019 (<https://www.ilsole24ore.com/art/la-desolata-liberta-dell-homo-digitalis-AE4Y8oJH>), consultato il 6 agosto 2019, una lettura di A. BARICCO, *The Game*, Einaudi, Torino.

(6) M. AINIS, *Il regno dell'uroboro. Benvenuti nell'era della solitudine di massa*, La nave di Teseo, Milano, 2018.

L'insieme di centinaia di migliaia di notizie senza valore, come impercettibili granelli di sabbia, formano un fondale marino brulicante di vita. *I big data*⁽⁷⁾, “sistema nervoso” del nuovo ecosistema *smart* - pianeta “vivente” - epigoni di un postoracolo delfico⁽⁸⁾, sono forse il prodotto più emblematico dell'avanzante rivoluzione digitale. Una rivoluzione al silicio, che ha regalato all'umanità un progresso senza precedenti: dalle comunicazioni ai trasporti, dalla medicina all'educazione, dalla difesa alla sicurezza.

Garantendo il meglio per il maggior numero, le nuove tecnologie hanno sollevato grandi masse dal bisogno e dalla disperazione dell'isolamento. Ciononostante, il rapido imporsi di nuove logiche commerciali, insofferenti rispetto ai tradizionali tempi del mercato preglobale, avrebbe contribuito all'affermazione incontrastata di un monopolio tecnocratico “così assoluto da vincere senza clamore la partita più difficile: quella del consenso”⁽⁹⁾.

Tale scossa tellurica, accompagnata dal rischio di uno sfruttamento spregiudicato delle potenzialità degli strumenti oggi giorno a disposizione della società - e non solo delle sue parti migliori -, ha dunque imposto una scelta ai legislatori nazionali: governare il moto centrifugo delle “umane sorti e progressive”⁽¹⁰⁾, normandone l'avanzata e disciplinandone lo sviluppo affinché avvenga in linea con prevalenti interessi pubblici, ovvero farsi trascinare in un ebro gorgo tecnologista e libertario, assecondando acriticamente un processo che potrebbe risolversi - qualora non adeguatamente indirizzato - nella destrutturazione dell'archetipo democratico e delle sue necessarie complessità? ««Meno Stato», «privatizzazioni», «concorrenza», «efficienza», «smaterializzazione», «delocalizzazione», (...)»: queste le parole d'ordine del “Prometeo finanziario”⁽¹¹⁾.

(7) Autore (?), voce *Big Data*, in Vocabolario Treccani: “Ingente insieme di dati digitali che possono essere rapidamente processati da banche dati centralizzate”, così li definisce il Vocabolario che, nella specifica voce, riporta anche una suggestiva immagine fornita da Dave Menninger di Greenplum: “Il pianeta è diventato un organismo vivente, che comunica continuamente e Internet ne rappresenta il sistema nervoso”, in *NEOLOGISMI* (2012), [http://www.treccani.it/vocabolario/big-data_res-007d6462-8995-11e8-a7cb-00271042e8d9_\(Neologismi\)](http://www.treccani.it/vocabolario/big-data_res-007d6462-8995-11e8-a7cb-00271042e8d9_(Neologismi)), consultato il 6 agosto 2019.

(8) S. LORUSSO, *L'arte di ascoltare e l'investigazione penale tra esigenze di giustizia e tutela della privacy*, in *DIR. PEN. E PROCESSO*, 2011, 11, 1397 (commento alla normativa), pag. 1, dove l'Autore si sofferma sull'ipotesi sostenuta dal fisico ungherese Albert-László Barabasi, direttore del Centro di ricerca sulle reti complesse (CCNR) della *Northeastern University of Boston*, secondo il quale sarebbe possibile, “trattando i dati raccolti dai sistemi di posizionamento e navigazione satellitare (GPS), prevedere con un indice di affidabilità del novantatré per cento in quale luogo si troverà una determinata persona in un determinato giorno”.

(9) S. MANNONI, G. STAZI, *Is Competition a Click Away? Sfida al monopolio nell'era digitale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

(10) G. LEOPARDI, *La ginestra, o fiore del deserto*, in *CANTI*, XXXIV, ed. digitale, Rizzoli, 2010.

(11) M. R. FERRARESE, *Promesse mancate: dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Milano, Il Mulino, 2017, pag. 13.

In una modernità senz'altra identità se non quella di non possederne alcuna, in un secolo disfatto e scivoloso, nell'epoca della "solitudine di massa"⁽¹²⁾, abitante della "società liquida"⁽¹³⁾ l'animale sociale ha perso i propri riferimenti, trasformandosi in un animale social. Così, *l'uomo-senza-privacy* si illude di essere libero: smarrito nella pubblicità del "Si", vive nell'inautenticità, inconsapevolmente gettato nell'universo della deiezione - *Verfallenheit*. "Ognuno è gli altri, nessuno è sé stesso"⁽¹⁴⁾.

Allo stesso modo, anche la gestione di questi dati - piegata a strumento di marketing - si sarebbe fatta "liquida", realizzando una vera e propria rete di controllo "post-panottica"⁽¹⁵⁾, *for the sake of sales*: dall'occhio centrale che tutto vede e tutti vedono, all'onnisciente invisibile vigilanza digitale⁽¹⁶⁾. In tal senso, è stato affermato che la sorveglianza planetaria rappresenterebbe oggi "una delle maggiori angosce dell'uomo moderno"⁽¹⁷⁾. Ogni azione, ogni movimento, ogni scelta - lasciando numerose tracce sugli inaccessibili *database* dispersi per il mondo - consentirebbe a chi ne possiede le chiavi "di ricostruire analiticamente le vite degli altri (...)"⁽¹⁸⁾.

Evoluzione impreveduta dei sistemi di *intelligence* del mondo bipolare, il binomio *social network-internet of things* avrebbe quindi reso possibile un'inedita capacità di intrusione nella vita dei fruitori di tali servizi, un'intromissione talmente pervasiva e costante da sollevare l'esigenza, ormai improcrastinabile, di ripensare le garanzie legislative a tutela degli stessi: "l'era della *privacy*, insomma, è finita"⁽¹⁹⁾.

Ma cosa si intende, al di là di anglicismi e neolingue improvvisate, per "*privacy*"⁽²⁰⁾? "Vita personale e privata, intimità, riservatezza, privatezza".

(12) M. AINIS, *Il regno dell'uroboro. Benvenuti nell'era della solitudine di massa*, cit.: "la nuova condizione umana è così una solitudine di massa che ci lascia senza democrazia, dato che quest'ultima si nutre del confronto tra punti di vista eterogenei".

(13) Concetto elaborato dal celebre sociologo Z. BAUMAN (*Liquid modernity*, Cambridge, 2000).

(14) M. HEIDEGGER, *Essere e tempo*, trad. di Pietro CHIODI rivista da F. VOLPI, Longanesi, Milano, 2018, pag. 160. Con i concetti di "Si" (Man) e "deiezione" (*Verfallenheit*), Heidegger intende soffermarsi sulla particolare condizione dell'uomo (Esserci - Dasein) che, quale ente "gettato" nel mondo, si relaziona ad esso originariamente nella dimensione della chiacchiera, del sentito dire, del "Si" pubblicistico e impersonale, uniformandosi all'opinione comune. Un'esistenza "inautentica" (*uneigentlich*), dunque, dove l'Esserci (l'uomo) non si aprirebbe al mondo nella sua possibilità più propria (che il filosofo indicava con l'espressione "essere-per-la-morte"), abbandonandosi a una quotidianità inconsapevole e irriflessa.

(15) Z. BAUMAN, D. LYON, *Sesto potere: la sorveglianza nella modernità liquida*, ed. digitale, Laterza, 2015.

(16) Come fa notare M. AINIS, *Il regno dell'uroboro. Benvenuti nell'era della solitudine di massa*, cit.: veniamo "frugati dentro e fuori, senza sapere chi ci osserva, senza incrociarne mai lo sguardo".

(17) S. LORUSSO, *L'arte di ascoltare e l'investigazione penale tra esigenze di giustizia e tutela della privacy*, cit., pag. 1, che a sua volta cita M. FILONI, *Fenomenologia dello spione. Postfazione all'edizione italiana*, in P. SZENDY, *Intercettare*, ed. it., Milano, 2008, pag. 179.

(18) *Ibidem*, pag. 2.

(19) *Ibidem*, pag. 2.

(20) M. FRANZONI, *Privacy*, in *ENCICLOPEDIA DELLE SCIENZE SOCIALI*, I Supplemento (2001),

Quest'ultima accezione, tuttavia, è secondo la dottrina maggioritaria da considerarsi più ampia delle precedenti: all'interno del concetto di privatezza, infatti, andrebbero ricompresi sia il diritto alla segretezza - inteso quale non conoscibilità di informazioni personali -, sia il diritto alla riservatezza - riguardante la non divulgabilità di quelle stesse informazioni qualora legittimamente apprese ⁽²¹⁾. Pertanto, appare condivisibile la considerazione secondo la quale, a fronte dell'inevitabile recessività del diritto alla *privacy* dinanzi "all'esigenza di giustizia ed allo *jus defendendi*", la riservatezza vada protetta non "attraverso limiti all'acquisizione dei dati (...), bensì nel momento della conservazione degli stessi"⁽²²⁾.

2. Diritto alla *privacy*?

Com'è noto, la Carta del 1948 - non potendo i Padri costituenti prevedere un simile sviluppo della tecnica, riconoscendone tuttavia la possibilità - nei suoi pur generosi 139 articoli, non contempla espressamente la tutela della privatezza. Pertanto, fin dai primi anni dell'era digitale, gli interpreti tentarono di giungere ermeneuticamente alla ricomposizione della norma vigente con il divenire in mutamento, accompagnati dalla copiosa azione della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, rinvenendo le basi di una tutela della *privacy* nel combinato disposto di diversi articoli⁽²³⁾, segnatamente: l'art. 2 Cost., emblematicamente posto tra i "principi fondamentali" in cui si afferma con forza che la Repubblica "riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", diritti che - volendo considerare la norma una valvola di sfogo, una "fattispecie aperta"⁽²⁴⁾ - potrebbero agilmente consentire di farvi rientrare implicite anche quello alla privatezza; l'art. 15 Cost., collocato in una posizione privilegiata nell'ambito dei "rapporti civili" - primo titolo della parte relativa ai "diritti e doveri dei cittadini" -, conferisce alla tutela della libertà e segretezza delle comunicazioni una topologia di prim'ordine, subito in coda a libertà personale e inviolabilità del domicilio, fundamenta dei diritti dell'uomo moderno.

Treccani, (http://www.treccani.it/enciclopedia/privacy_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/), consultato il 5 agosto 2019, la definisce così: "nella comune accezione il concetto di diritto alla privacy viene impiegato per indicare la tutela della riservatezza delle persone, se le informazioni che le riguardano sono raccolte in banche dati in vista di un loro impiego non personale. Sotto questo profilo si può ancora affermare che il diritto alla riservatezza ha un contenuto parzialmente diverso: indica il diritto di impedire ad altri la conoscenza di ciò che la persona non desidera sia reso noto".

- (21) S. LORUSSO, *L'arte di ascoltare e l'investigazione penale tra esigenze di giustizia e tutela della privatezza*, cit.
- (22) C. CONTI, *Riforma Orlando: riprese fraudolente, intercettazioni, archiviazione e impugnazioni - le nuove norme sulla riservatezza delle intercettazioni: anatomia di una riforma discussa*, in *GIUR. IT.*, 2018, 7, pag. 1754 (commento alla normativa).
- (23) Riprendendo la sistematica di S. LORUSSO, *L'arte di ascoltare e l'investigazione penale tra esigenze di giustizia e tutela della privatezza*, cit.
- (24) *Ibidem*, pag. 3.

Segue, in una prospettiva diagonalmente opposta l'art. 112 Cost., che pone in capo al pubblico ministero l'obbligo di perseguire i reati - pertanto, com'è evidente, anche comprimendo talune libertà parimenti di rango costituzionale al fine di non svuotare di senso l'esercizio dell'azione penale - accompagnato, infine, dall'art. 21 Cost. che, sancendo per tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, presuppone - *conditio sine qua non* - una considerazione essenziale: si può manifestare liberamente il proprio pensiero, innanzitutto, se si ha un pensiero libero. Un pensiero, dunque, scaturito dall'analisi razionalmente orientata di informazioni vere e complete, per quanto possibile. Da ciò consegue, *naturaliter*, il primo corollario della libertà in esame: il diritto di informare e di informarsi/essere informati - il "diritto di cronaca"⁽²⁵⁾.

Ai citati articoli, tuttavia, sottendono insidiose antinomie fondamentali che esigono una riflessione più approfondita, soprattutto nel ricomporre l'evidente conflitto tra gli interessi in gioco: la protezione dei diritti dei cittadini, la garanzia di un adeguata libertà di cronaca e, al contempo, la funzione repressiva delle condotte illecite. Infatti, da un lato, il già richiamato art. 15 della Carta costituzionale pone una doppia riserva - di legge e di giurisdizione - a tutela della libertà e della segretezza delle comunicazioni: esse sono, precisamente, inviolabili.

Dall'altro, come anticipato poc'anzi, abbiamo l'art. 112 Cost. - fondamento del principio di obbligatorietà dell'azione penale - e, contestualmente, l'art. 21 Cost. sul quale si erige la libera manifestazione del pensiero, la cui naturale progenie è il richiamato diritto di cronaca. Il modello nazionale, inoltre, va letto alla luce del più ampio panorama europeo. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare, ha espressamente indicato - nell'enumerare i diritti e le libertà fondamentali - il diritto alla *privacy*, così formulandolo: "ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza"⁽²⁶⁾.

Una fattispecie volutamente onnivora, che ingloba al suo interno tutte le sfaccettature che possono più generalmente ricomporsi sotto l'espressione "vita privata"⁽²⁷⁾.

(25) M. FRANZONI, *Privacy*, cit., dove si riporta: "Corte di Cassazione (sez. un., 27 maggio 1999, n. 318) e in particolare in quella della terza sezione civile, n. 5658 del 9 giugno 1998, nelle quali si afferma che il diritto di cronaca prevale sul diritto alla *privacy* se i fatti sono veri, di interesse pubblico e se sono esposti in forma corretta, non maliziosa, e la notizia presenti una propria utilità sociale".

(26) Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), art. 8, c.1.

(27) M. G. PUTATURO DONATI, *Il diritto al rispetto della «vita privata e familiare» di cui all'art. 8 della CEDU, nell'interpretazione della Corte Edu: il rilievo del detto principio sul piano del diritto internazionale e su quello del diritto interno*, in *EUROPEANRIGHT.EU*, 15 febbraio 2015, 3, (http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Commento_Putaturo.pdf), consultato il 5 agosto 2019. Così prosegue: "la nozione di «vita privata» elaborata dalla giurisprudenza della Corte di

Attenzione recentemente ribadita anche in seno alle istituzioni europee, le quali hanno definito - al primo considerando della Direttiva n. 680 del 2016, recepita nell'ordinamento interno con D.Lgs. n. 51 del 2018 - la protezione dei dati personali "un diritto fondamentale"⁽²⁸⁾.

A tal proposito, con riferimento alle attività investigative che possono implicare interferenze con il diritto alla *privacy* - in particolare, il recente sviluppo di quelle svolte tramite inoculazione di *trojan*⁽²⁹⁾ -, la CEDU ha stabilito tale "captazione occulta di dati riservati" nei procedimenti penali sia regolata "da norme di legge conoscibili e prevedibili", in grado di "conseguire un bilanciamento proporzionato fra i valori in gioco" ed evitando "abusi di potere"⁽³⁰⁾.

Conseguenza di ciò, lo strutturale squilibrio tra le numerose esigenze in campo delinea un quadro *ictu oculi* foriero di conflittualità; un duello che va ben oltre l'ordinario agone tra giuristi. La riflessione, in considerazione della riconosciuta portata delle conseguenze di simili tematiche, ha coinvolto esperti, addetti ai lavori, politici, commentatori e governanti fino ad approdare sugli scranni del Parlamento, polarizzando l'opinione pubblica, divisa tra pulsioni securitarie e istanze liberali.

Uno strabismo cognitivo degno del bipensiero orwelliano, che suonerebbe più o meno così: *Security is Freedom*, o viceversa⁽³¹⁾.

Strasburgo è una nozione ampia, non soggetta ad una definizione esaustiva che comprende l'integrità fisica e morale della persona e può, dunque, includere numerosi aspetti dell'identità di un individuo".

- (28) Dir. (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, al considerando n. 1: "La protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento di dati di carattere personale è un diritto fondamentale. (...)".
- (29) A. TESTAGUZZA, *Intercettazione 2. Trojan*, in TRECCANI, Enciclopedia, Diritto online (2017): "software in grado di memorizzare files esistenti nella memoria di un personal computer e di registrare in tempo reale tutti quelli elaborandi" (http://www.treccani.it/enciclopedia/intercettazione-telefonica-2-trojan_%28Diritto-on-line%29/), consultato il 6 agosto 2019. E ancora, con riferimento al "catturatore informatico", M. TORRE, *Il virus di Stato nel diritto vivente tra esigenze investigative e tutela dei diritti fondamentali: "software, o più precisamente, (...) malware che, una volta installato (furtivamente) all'interno di un determinato sistema informatico target, consente ad un centro remoto di comando di prenderne il controllo, sia in termini di download sia in termini di upload di dati e informazioni di natura digitale"*. Cfr., tra le altre, sent. "Virruso" (Cass. pen., 14 ottobre 2009, n. 16556).
- (30) M. DANIELE, *Contrasto al terrorismo e captatori informatici*, RIV. DIR. PROC., 2017, 2, pag. 393 (commento alla normativa), il quale indica il confronto con C. dir. Uomo, Grande Camera, 4 dicembre 2015, Roman Zakharov c. Russia, pagg. 227 s.
- (31) Riprendendo il noto motto dell'Ingsoc: "*War is Peace, Freedom is Slavery, Ignorance is Strength*", in G. ORWELL, 1984, cit.

Pertanto, in un contesto dominato da attori forti e *big companies* multinazionali, il legislatore italiano, ergendosi al di sopra delle citate contraddizioni, nel solco di iniziative nate in seno alle istituzioni europee, ha finalmente avviato una reazione concreta e consapevole alle proteiformi sfide - fin qui sommariamente delineate - che il futuro potrebbe riservare alle organizzazioni di governo. Una risposta che, pur non rappresentando un punto di arrivo, compie un primo decisivo passo verso una riforma organica della protezione dei dati personali dell'individuo, sempre più esposto al pericolo di una cieca mercificazione della propria vita privata.



La tutela della *privacy*: prospettive europee

(Dottore Nicola Rumìne)

SOMMARIO: 1. Il regolamento n. 679/2016/UE. - 2. La direttiva n. 680/2016/UE.

1. Il regolamento n. 679/2016/UE

Il regolamento 679/2016/UE⁽³²⁾ ha introdotto una nuova disciplina relativa al trattamento dei dati personali. Per quanto il regolamento, come noto, non sia bisognoso di apposita normativa di recepimento, il legislatore nazionale ha ritenuto di dover prendere atto delle sue specificità emendando, per il tramite del D.Lgs. n. 101 del 2018⁽³³⁾, parte considerevole del D.Lgs. n. 196 del 2003, che fino a quel momento aveva costituito il riferimento normativo principale in tema di *privacy*.

Il regolamento evoca nuovi bilanciamenti tra i vari diritti coinvolti, tra i quali, dal versante dell'interessato, il diritto alla riservatezza (inteso come diritto a che la sfera personale non sia violata da terzi), il diritto all'identità personale (ovvero il diritto di ciascuno a vedersi rappresentato con i propri autentici caratteri e senza travisamento delle proprie idee, della propria condotta, della propria storia ecc., secondo il principio di verità) e il diritto all'integrità morale (cioè il diritto di non subire lesioni reputazionali, indipendentemente dalla verità o meno del fatto addebitato).

È già stata rammentata la copertura costituzionale nei diversi diritti coinvolti (artt. 2, 13, 14 e 15 Cost.), come anche dei plurimi riconoscimenti contenuti in trattati internazionali, dall'art. 8 della cosiddetta *Carta di Nizza* all'art. 8 delle Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dall'art. 17 Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici, all'art. 12, Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo⁽³⁴⁾. I medesimi diritti ricevono poi protezione, per così dire a cascata, nel codice civile - ne è un esempio l'art. 10 c.c., come anche nel codice penale e in prima battuta negli articoli 594, 595, 615-*bis* e 616 c.p.

(32) In Gazz. Uff. n. 119 del 4 maggio 2016. Tra i primi commenti M. BASSINI, *La svolta della "privacy" europea: il nuovo pacchetto sulla tutela dei dati personali*, in *QUAD. COST.*, 2016, III, pagg. 587 ss.; M. M. FUMAGALLI, *Le nuove normative europee sulla protezione dei dati personali*, in *DIR. COM. INTER.*, 2016, I, pagg. 1 ss.; E. LUCCHINI GUASTALLA, *Il nuovo regolamento europeo sul trattamento dei dati personali*, in *giustiziacivile.com*, n. 3 del 2017; M. C. MARIOTTINI, *Il pacchetto di riforma della commissione europea in materia di protezione dei dati personali*, in *RIV. DIR. INT. PRIV. PROC.*, 2016, III, pagg. 905 ss.; F. PIZZETTI, *La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni*, in *RIV. DIR. MED.*, 2018, I.

(33) In Gazz. Uff. n. 101 del 10 agosto 2018.

(34) Relativamente alla tutela multilivello dei diritti personali si veda A. PISAPIA, *La tutela multilivello garantita ai dati personali nell'ordinamento europeo*, in *federalismi.it*, 2018, III.

La disciplina in tema di *privacy* coinvolge all'evidenza i più diversi settori della società, dalla sanità all'istruzione e alla difesa e ognuno di esse richiede diversi bilanciamenti⁽³⁵⁾.

In questa sede interessa brevemente individuare le novità apportate dal regolamento citato e, di seguito, dalla direttiva n. 680/2016/UE⁽³⁶⁾, relativa al trattamento di dati personali da parte delle autorità di polizia e delle autorità di giustizia penale.

Elencate le diverse basi di liceità del trattamento (art. 6) - che sono date, come in passato, dal consenso dell'interessato, dalla necessità di eseguire un contratto di cui l'interessato è parte o all'esecuzione di misure contrattuali adottate su richiesta dello stesso, dalla necessità di adempiere un obbligo legale, di salvaguardare gli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica, dalla necessità di svolgere un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, di cui è investito il titolare del trattamento, o, infine, dal perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento di terzi, a condizione che non prevalgono i diritti e gli interessi dell'interessato - il regolamento subordina a requisiti stringenti la base di liceità del consenso, che si dice dover essere innanzitutto revocabile ed esplicito, anche se non necessariamente reso in forma scritta (art. 7) e, con riguardo a quello prestato dai minori di anni sedici, dovere essere prestato o autorizzato dal titolare della responsabilità genitoriale (art. 8).

Condizione del consenso esplicito è però la comunicazione, da parte del titolare del trattamento, di una informativa rispettosa dei contenuti di cui all'art. 13. L'informativa deve quindi indicare, tra le altre cose, le modalità del trattamento, il titolare del trattamento ed eventualmente (quando nominato) del responsabile del trattamento dei dati personali⁽³⁷⁾, gli eventuali destinatari dei dati personali e, ove possibile, l'intenzione del titolare del trattamento di trasferire i dati personali ad un paese terzo o ad una organizzazione internazionale⁽³⁸⁾.

(35) Con specifico riguardo al bilanciamento tra diritti fondamentali nel caso in cui siano coinvolti interessi pubblici si veda G. CAGGIANO, *Il bilanciamento tra diritti fondamentali e finalità di sicurezza in materia di conservazione dei dati personali da parte dei fornitori di servizi di comunicazione*, in RIV. DIR. MED., 2018, II.

(36) In Gazz. Uff. n. 119 del 4 maggio 2016. Si veda in particolare il commento di M. C. MARIOTTINI, *Il pacchetto di riforma della commissione europea in materia di protezione dei dati personali*, cit.

(37) Sulla distinzione tra la figura del titolare e del responsabile del trattamento si veda il contributo di D. MARCELLO, *Responsabilità e corresponsabilità nel trattamento dei dati personali*, in giustiziacivile.com, n. 9 del 2018.

(38) In proposito si segnala il saggio di S. CRESPI, *Il trasferimento dei dati personali UE in Stati terzi: dall'approdo sicuro allo scudo UE/USA per la "privacy"*, in DIR. PUBBL. COMP., 2016, III, pagg. 687 ss.

L'informativa deve inoltre rendere edotto il soggetto interessato della possibilità di esercitare alcuni diritti e in particolare, oltre al già noto diritto di accesso (art. 15) e di cancellazione dei dati (art. 17), il cosiddetto *diritto all'oblio*⁽³⁹⁾ (art. 17), il diritto di limitazione del trattamento (art. 18) e il diritto alla portabilità dei dati (art. 20).

Con diritto all'oblio si intende il diritto dell'interessato di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali senza ingiustificato ritardo, quando i dati non siano più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o altrimenti trattati, salva la concorrenza, come sempre, di un diritto confliggente sovraordinato, quale il diritto alla libertà di espressione e di informazione ovvero altri motivi di interesse pubblico.

Il diritto alla portabilità dei dati, a mente dell'art. 20, presuppone che il trattamento si fondi sul consenso dell'interessato e sia effettuato con mezzi automatizzati, oltre all'insussistenza di ostacoli di natura tecnica.

Significativa novità è costituita poi dalla previsione (art. 22) secondo cui le decisioni che producono effetti giuridici non possono essere basate esclusivamente sul trattamento automatizzato dei dati, con l'ovvia eccezione dei casi in cui l'interessato abbia rilasciato il consenso esplicito al trattamento automatizzato o tale trattamento sia strettamente necessario per la definizione di un contratto o avvenga in base a specifici obblighi di legge.

Principio ispiratore del nuovo regolamento europeo è poi quello di responsabilizzazione (cosiddetta *accountability*), alla stregua del quale è rimesso al titolare del trattamento, ed eventualmente al responsabile, l'individuazione dei rischi connessi al trattamento e la predisposizione delle misure idonee a fronteggiarlo. Si parla in proposito anche di *data protection by design*. A tale scelta consegua anche l'imposizione dell'obbligo al titolare del trattamento di comunicare le violazioni all'autorità garante in caso di violazioni del sistema di protezione dei dati (cosiddetta *data breach*).

2. La direttiva n. 680/2016/UE

La direttiva 680/2016/UE, che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio ed è stata attuata, pur con alcune ovvie specificazioni, dal D.Lgs. n. 51 del 2018⁽⁴⁰⁾, introduce norme per la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzioni penali, incluse la salvaguardia e la prevenzione di minacce alla sicurezza pubblica (art. 1).

(39) Sul punto S. BONAVIDA - R. PARDOLESI, *GDPR e diritto alla cancellazione (oblio)*, in *DANNO E RESP.*, 2018, III, pagg. 269 ss.; F. DI CIOMMO, *Il diritto all'oblio (oblio) nel regolamento Ue 2016/679 sul trattamento dei dati personali*, in *FORO IT.*, 2017, IX, 5, pagg. 306 ss.

(40) In Gazzetta Ufficiale n. 119 del 24 maggio 2018.

La direttiva si propone precisamente, in primo luogo, di migliorare la tutela dei dati personali degli individui quando i loro dati siano elaborati dalla autorità deputate all'accertamento di reati e alla loro repressione.

Persegue in secondo luogo lo scopo di rafforzare la cooperazione nella lotta contro il terrorismo e la criminalità transfrontaliera nell'UE consentendo alla polizia e alle autorità di giustizia penale nei paesi dell'UE di scambiarsi le informazioni necessarie per le indagini in modo più efficiente ed efficace.

Le norme contenute nella direttiva si applicano ai trattamenti di dati, di cui siano titolari persone fisiche, interamente o parzialmente automatizzati di dati personali e al trattamento non automatizzato di dati personali contenuti in un archivio o destinati a figurarvi, con l'esclusione dei trattamenti relativi ad attività che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (art. 2).

La direttiva richiede inoltre che i dati raccolti dalle autorità di polizia siano trattati in modo lecito (liceità da misurare, secondo quanto stabilito dall'art. 8, sulla necessità effettiva di eseguire un compito dell'autorità) e corretto; siano raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime e trattati in linea con tali finalità; siano adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono trattati; siano esatti e, quando necessario, aggiornati; siano conservati in una forma che consenta l'identificazione degli interessati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati; siano infine adeguatamente protetti, compresa la protezione da trattamenti non autorizzati o illeciti (art. 4). I Paesi dell'UE devono stabilire dei termini per la cancellazione dei dati personali o per un esame periodico della necessità di conservare tali dati (art. 5). La normativa europea impone poi che le autorità di polizia operino una distinzione tra i dati personali delle diverse categorie di interessati, ovvero tra le persone per le quali vi sono fondati motivi di ritenere che abbiano commesso o stiano per commettere un reato, le persone condannate per un reato, le vittime di reato o le persone che alcuni fatti autorizzano a considerare potenziali vittime di reato, altri soggetti, tra cui potenziali testimoni (art. 6). Devono inoltre essere distinti i dati fondati su fatti da quelli fondati su valutazioni personali (art. 7).

Proseguendo con l'individuazione dei punti essenziali del documento normativo in esame, le persone fisiche hanno il diritto, ai sensi dell'art. 12, di ricevere alcune informazioni dai titolari del trattamento, tra cui il nome e i dati di contatto dell'autorità competente che decide le finalità e le modalità del trattamento dei dati; la motivazione del trattamento; il diritto di presentare un reclamo presso un'autorità di vigilanza e i dati di contatto dell'autorità; l'esistenza del diritto di richiedere l'accesso e la rettifica o la cancellazione dei propri dati personali, e il diritto di limitare il trattamento dei propri dati personali.

Le autorità nazionali, similmente a quanto detto a proposito del regolamento n. 679/2016/UE, sono tenute ad adottare le misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza per i dati personali che sia adeguato al rischio (art. 19 ss.).

In caso di trattamento dei dati automatizzato, devono essere predisposte apposite misure, tra cui negare alle persone non autorizzate l'accesso alle attrezzature utilizzate per il trattamento, impedire la lettura, la copia, la modifica o rimozione non autorizzata dei supporti dei dati, impedire che i dati personali siano inseriti senza autorizzazione e che i dati personali conservati siano visionati, modificati o cancellati senza autorizzazione.

La direttiva, come già detto, sostituisce la decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale ed è entrata in vigore il 6 maggio 2018.





**Capitano
Gianni CAVALLO**
Ufficiale a disposizione
del Comando Unità Forestali, Ambientali
e Agroalimentari Carabinieri

DOTTRINA

Sicurezza informatica e nuove frontiere del diritto penale

La paradigmatica vicenda “Occhionero” (*)

Abstract

Il 16 luglio 2018 si è conclusa, con una condanna in primo grado all'ingegnere nucleare Giulio Occhionero⁽¹⁾ e a sua sorella Francesca Maria, rispettivamente a cinque e quattro anni di reclusione per accesso abusivo a sistemi informatici⁽²⁾ e intercettazione illecita di comunicazioni telematiche, una delle *spy story* nazionali più controverse degli ultimi anni. Una vicenda che ha visto coinvolte non poche vittime “illustri” tra famosi professionisti privati del settore giuridico-economico, esponenti della politica nazionale⁽³⁾ e importanti dirigenti di enti pubblici, le cui informazioni esfiltrate con l'inganno hanno costituito materiale privilegiato per una vasta attività di dossieraggio, dai confini e con finalità ancora non del tutto definiti. Nel seguente lavoro, dopo una ricostruzione preliminare del funzionamento della centrale di *cyber*-spionaggio messa in piedi dai fratelli Occhionero, si passa all'esame della qualificazione giuridica dei fatti-reato loro ascritti, all'interno del perimetro delineato dagli orientamenti giurisprudenziali più rilevanti in materia.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(1) Titolare della “*Westlands Securities Srl Limited*”, società registrata a Malta, Occhionero nasce come analista; nel 2000 ha fondato il “*Quantitative Finance Group*”, una *joint-venture* tra “*Westlands Securities*” e l'università di Roma “*La Sapienza*”, finalizzata alla ricerca finanziaria quantitativa in collaborazione con il locale Dipartimento di Matematica Applicata. Inoltre, per due anni, a partire dal marzo 2001, ha fatto parte (unico membro esterno alla banca) del comitato investimenti del “*Monte dei Paschi di Siena*”, in qualità di *advisor* nella selezione dei portafogli di investimento.

(2) In questo caso trattasi di caselle di posta elettronica protette da password di accesso.

(3) Tra i siti *web* di carattere istituzionale presi di mira si annoverano quelli della Camera e del Senato, del ministero degli Esteri e della Giustizia, del Partito democratico, di Finmeccanica e di Bankitalia. Per l'accusa, i fratelli avrebbero tentato di violare anche le mail degli *ex* presidenti del Consiglio Matteo Renzi e Mario Monti, nonché del presidente della BCE Mario Draghi (anche se, da quanto trapelato, non esistono evidenze oggettive che i loro *account* siano stati effettivamente “*bucati*”). “*In molti casi i sistemi informatici aggrediti sono certamente di interesse militare o relativi all'ordine e sicurezza pubblica o, comunque, di interesse pubblico*”, recita testualmente l'ordinanza del GIP.

Ci si sofferma sulla pronuncia della Cassazione in merito alle esigenze cautelari richieste in fase di indagini preliminari: le sue conclusioni, infatti, aprono nuovi scenari futuribili circa l'impiego del cosiddetto "captatore informatico" come strumento d'indagine, a integrazione di quanto già disposto dalla recente sentenza "Scurato" delle Sezioni Unite (limitata alle intercettazioni "tra presenti"), compensando idealmente l'approccio rigidamente circoscritto che il legislatore ha palesato sulla tematica con l'ultima riforma "Orlando" (peraltro attualmente sospesa nella sua esecuzione).

On July 16th 2018, one of the most controversial spy stories in recent years came to an end. Giulio Occhionero⁽⁴⁾, a nuclear engineer, and his sister, Francesca Maria, were sentenced respectively to 5 and 4 years in prison for illegally accessing computer systems⁽⁵⁾ and intercepting computer and telematics communications. The case involved many well-known victims, pertaining to the economic-legal sector and the national politics or ascribable to public institutions⁽⁶⁾. Their data, exfiltrated by deception, became crucial material for an extended investigation whose framework and purposes, for certain aspects, are not yet defined. In the following work, after a preliminary event reconstruction (along with a discussion of the convict's technical profiles basing on their criminal conducts), an analysis of the subjects' legal classification will follow, according to the framework outlined by the most relevant case law in this field. The focus will move on the decision of the Court of Appeal, with reference to the precautionary measures requested during the preliminary investigations. Particularly this sentence opens new potential scenarios regarding the employment of an innovative investigation tool, namely the "Trojan horse". The latter represents the result of the latest pronouncement issued by the Joined Chambers (the so-called "Scurato" sentence) on this matter and highlights some legislative gaps arisen from the "Orlando" reform (whose implementation is actually pending).

(4) Occhionero, head of the "Westlands Securities Srl Limited", a company registered in Malta, holds a background as quantitative analyst. In 2000 he founded the "Quantitative Finance Group" (focused on financial quantitative research), a joint venture between "Westlands Securities" and "La Sapienza" university's Department of Applied Mathematics. Furthermore for two years, since March 2001, he had taken part in the investment committee of "Monte dei Paschi di Siena" (as the only external member), playing the role of advisor for the selection of investment portfolios.

(5) In this specific case, password-protected mailboxes were interested.

(6) Among the hacked personal computers there were some devices belonging to the Chamber, the Senate, the Foreign and Justice Ministries, the Democratic Party as well as Finmeccanica and Bankitalia. According to the judges, Occhionero and his sister allegedly tried to hack the e-mail accounts of the former Prime Minister Matteo Renzi, the President of the European Central Bank Mario Draghi and the former Prime Minister Mario Monti (even though no concrete evidence was provided to prove their private accounts had been violated). "In many cases the hacked computer systems were of public or military interest or linked to the public security" as the pre-trial investigation judge stated in the order.

SOMMARIO: 1. Come funziona una centrale di *cyber* spionaggio? - 2. Qualificazione giuridica dei fatti riscontrati e principali orientamenti giurisprudenziali in materia. - 3. Alcune note di approfondimento sulla pronuncia della Cassazione in merito alla convalida delle esigenze cautelari richieste. - 4. Conclusioni.

1. Come funziona una centrale di *cyber*-spionaggio?

La recente casistica giudiziaria ha portato alla ribalta diversi casi di *cyber*-spionaggio dove, nei panni dei protagonisti, sono sempre stati individuati professionisti della sicurezza informatica assoldati per costruire una rete ramificata di fonti informative illecitamente acquisite con l'uso di *malware*. Anche il *modus operandi* della “diabolica” coppia Occhionero non si è discostato dal copione classico: attraverso una rete *botnet*⁽⁷⁾, allestita mediante un virus denominato *EyePyramid*⁽⁸⁾ “inoculato” nei *computers* in uso alle vittime con un messaggio email (secondo i dettami canonici dello *spear phishing*)⁽⁹⁾.

- (7) Una *botnet* è una rete composta da tutti i dispositivi infettati da un *malware* specializzato, denominati per questa ragione *bot* o *zombie*. I *computer* colpiti possono, a loro volta, essere utilizzati per originare attacchi su larga scala ad altre reti informatiche, secondo la tecnica del “*Distributed Denial of Service*”.
- (8) Il *malware* *EyePyramid* è costituito da un software appartenente alla famiglia dei “*Remote Access Tool*” (*RAT*), capaci di inocularsi sui pc con sistema operativo “*Windows*” (dunque non *smartphones*) e prenderne il controllo delle periferiche e dell'unità di memoria. Esso non rappresenta una novità nel panorama delle minacce informatiche, poiché è stato già scoperto nel 2008 e, in una variante differente, ne era già stato riscontrato l'utilizzo per *cyber*-spionaggio nel 2011 nell'ambito dell'indagine sulla cosiddetta “*P4*” (fantomatico comitato d'affari con il faccendiere Luigi Bisignani nei panni del *deus ex machina*). Come tutti i *malware*, anche questo presenta un “nocciolo duro”, costituito dal *software* che consente di leggere, copiare e inoltrare i dati, e una “parte variabile” che si adegua ai sistemi di sicurezza sviluppati nel tempo. Modificando costantemente quest'ultima, *EyePyramid* può mutare di volta in volta ed attaccare con successo anche una macchina protetta da antivirus aggiornati. Nel caso di specie, il *malware* è stato scritto in *visualstudio.net* (una suite per programmatori di Microsoft molto famosa), usava una libreria commerciale per la gestione della posta elettronica (*mailbeenet.dll*) ed era associato ad una licenza (attiva dal maggio 2010) intestata ad Occhionero. A sua volta questa licenza era accoppiata ad una specifica sequenza alfanumerica, la cui presenza nel registro di *Windows* dei pc target (relativamente alla predetta libreria per le mail) ha costituito una “firma digitale” inequivocabile della presenza, al loro interno, della versione di *EyePyramid* progettata e diffusa dall'indagato.
- (9) Indica un tipo particolare di *phishing* realizzato mediante l'invio di email fraudolente ad una specifica organizzazione o persona. I mittenti delle false comunicazioni vengono prescelti di volta in volta rispetto al *target* da colpire attraverso una prolungata e selettiva attività di monitoraggio a distanza (*social engineering*), in modo che risultino ad esso più “familiari” per non destare particolari sospetti all'atto della ricezione del messaggio e lo inducano ad un fisiologico calo delle precauzioni. Lo scopo di questi attacchi è tipicamente quello di ottenere l'accesso ad informazioni riservate di tipo finanziario, a segreti industriali, di Stato o militari. Non è dunque una coincidenza che, statisticamente, vengano attaccati in primis studi legali e di commercialisti: target potenzialmente più facili in quanto maggiormente investiti quotidianamente da un importante traffico di comunicazioni elettroniche, possono inoltre rappresentare dei perfetti vettori di infezione su una vasta gamma di bersagli, avendo una rubrica

I due sono infatti riusciti ad immagazzinare su alcuni server (*Command and Control*)⁽¹⁰⁾ allocati negli Stati Uniti (e sequestrati in collaborazione con la *Cyber Division* dell'FBI) una mole imponente di dati sensibili, password e messaggi⁽¹¹⁾, la maggior parte dei quali celati all'interno di migliaia di file crittografati per ostacolarne a posteriori l'identificazione. Secondo l'accusa, a partire circa dal 2010 sono state così carpite oltre 3,5 milioni di mail e spiate circa seimila persone⁽¹²⁾, circostanza che avrebbe spinto l'accusa a richiedere condanne più pesanti, rispettivamente a nove e sette anni di reclusione.

di contatti proporzionale al numero dei propri clienti. Nel caso in oggetto, gli account di posta hackerati sono stati tutti quelli ufficiali di enti specifici: @bancaditalia.it, @esteri.it, @pdl.it, @unibocconi.it, tesoro.it, @gdf.it @partitodemocratico.it solo per citarne alcuni. Migliaia di indirizzi che possono essere stati infettati in due modi: o colpendo un account alla volta con il metodo delle email con allegati fittizi, oppure mirando direttamente all'account degli amministratori dei vari domini. Una volta hackerato, infatti, è possibile estendere il proprio controllo a tutti gli indirizzi appartenenti a quel dominio grazie all'acquisizione dei "privilegi" dell'amministratore stesso.

- (10) *Un Command and Control (C&C)* è un server utilizzato per controllare l'azione di una *malware* (e più in generale di una *botnet*), inviando file di configurazione alle macchine compromesse e/o raccogliendo i dati da esse carpiri.
- (11) Una volta penetrato nelle caselle di posta, il *malware* era in grado di leggere i dati contenuti nelle email, copiarli e inviarli all'esterno (senza lasciare traccia alcuna) su servizi condivisi di *cloud storage* (in caso di file molto pesanti), oppure come allegati e-mail a una serie di caselle gratuite del tipo @gmx.com (dominio gestito dalla società statunitense 1&1 Mail&Media Inc.), a cui avevano accesso esclusivamente gli autori dell'attacco. Dalle intercettazioni telematiche effettuate dalla polizia a mezzo captatore informatico, è maturata infatti la prova che Occhionero accedeva, direttamente e senza "canali di offuscamento" a tutti i server di C&C creati per governare gli *host* infettati.
- (12) Attraverso le intercettazioni telematiche (a mezzo *trojan*) disposte dall'AG, in una delle *drop zone* (lo spazio di memoria ove vengono inviati e raccolti i dati sottratti da un *malware*) utilizzate in modalità "cloud", è stata individuata una cartella "Data" contenente un database in formato Access 2013 denominato InfoPyramid.accdb dove sono stati rinvenuti ben 87 Gb di dati esfiltrati. Nello specifico, si parla di 18.327 username controllati, di cui 1.793 comprensivi di password, categorizzati in 122 cartelle gestite direttamente dall'ing. Occhionero e denominate "Nick": ciascuna indicava una particolare tipologia di target (politica, affari ecc...), oppure le iniziali delle loro generalità. Ad esempio, nella cartella "BROS", diminutivo dall'inglese "brothers", sono stati rinvenuti 524 differenti account di posta elettronica relativi a 338 nominativi appartenenti a membri della massoneria, alla quale lo stesso Occhionero apparteneva in quanto membro della loggia "Paolo Ungari - Nicola Ricciotti Pensiero e Azione" di Roma. La cartella "POBU" (acronimo di "politics business") ha invece rivelato la presenza di 674 account, 29 dei quali corredati dalla relativa password, riferiti a domini istituzionali o riconducibili ad importanti esponenti politici. La cartella "TABU", abbreviazione di TA=Taranto, BU=Business, raggruppava invece diversi account e password con dominio port.taranto.it; giova qui sottolineare che la società "Westland Securities", riconducibile a Giulio e Francesca Occhionero, all'epoca dei fatti aveva già fornito consulenza al governo statunitense in un'operazione commerciale per la costruzione di infrastrutture nel porto di Taranto. In generale, tuttavia, non è stato del tutto chiarito se il profilo criminale della coppia, al di là della semplice commissione di reati informatici, contemplatesse il procacciamento di informazioni sensibili per il solo scopo di trarne diretto vantaggio relativamente alla loro attività di consulenti finanziari, oppure agissero per conto di una rete più estesa di committenti a cui venderle una volta catturate.

Il caso ha evidenziato la vulnerabilità degli attuali database digitali, troppo spesso allocati in rete senza adeguate protezioni (nell'accezione più estensiva del termine) di fronte alla formidabile varietà degli attacchi informatici "APT" (*Advanced Persistent Threat*)⁽¹³⁾ ad oggi conosciuta, perpetrabili da remoto e nel quasi totale anonimato. Nel caso di specie, ad avvalorare ancor di più l'alto profilo di competenza (e, quindi, di pericolosità) dell'ing. Occhionero, gli esperti del CNAIPIC (Centro nazionale anticrimine informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche) del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni⁽¹⁴⁾ hanno constatato che il software utilizzato dallo spyware si è evoluto nel tempo: nuove funzionalità sono state via via aggiunte, così da addivenire, nell'ultima variante di *EyePyramid* rinvenuta dagli inquirenti, alla possibilità di:

- geo-localizzare le vittime a partire dal relativo IP;
- inviare comandi ai pc "target" sotto forma di email provenienti da account precedentemente infettati mediante una funzione di controllo da remoto denominata *PolyCommand*, così da mascherare ulteriormente la reale identità degli autori delle intrusioni illecite;
- acquisire lo status di amministratori locali del *computer* da infettare, al fine di disabilitare il proprio software antivirus prima dell'esecuzione del *malware*;
- generare degli "alert" in base ad alcune parole chiave: nel momento in cui una delle keyword impostate veniva rinvenuta all'interno di un messaggio email ricevuto da una vittima, questo veniva automaticamente copiato ed inviato verso il server di C&C;
- esfiltrare, oltre ai contenuti delle mail, i file in formato "gph" contenenti gli elenchi di indirizzi di posta elettronica verosimilmente utilizzati per delineare quali fossero le persone più "vicine" alla vittima, la lista dei siti "preferiti", la cronologia della navigazione in internet (comprese, ad esempio, le ricerche

(13) Gli attacchi "APT" non funzionano come quelli di tipo tradizionale, poiché nettamente diverse sono le finalità che li muovono: mentre nel caso classico vengono diffusi *malware* per infettare il maggior numero di computer possibile (quanto più ampia è la rete sottesa, maggiore sarà l'opportunità di rubare soldi, risorse informatiche e qualsiasi altro dato di interesse), negli attacchi in stile "APT", invece, l'interesse è concentrato principalmente sul computer di una persona specifica poiché si ritiene che questo contenga specifici dati di valore. Per procedere alla sua infezione, tuttavia, può venire individuata una filiera più o meno articolata di "soft targets" che, facendo parte della medesima struttura, non posseggano i profili di sicurezza dei bersagli apicali, pur avendo la capacità di comunicare direttamente con loro (a mezzo mail aziendale e/o privata). In tal modo i loro pc verranno usati per raggiungere ed infettare (via *phishing*) quelli di reale interesse. Ciò spiega perché gli hackers, tendenzialmente, colpiscano obiettivi sempre più "oscuri" e lontani dall'obiettivo finale, organizzando attacchi a catena per raggiungere le vittime designate. La gamma dei potenziali bersagli di un attacco "APT" è dunque molto più estesa di quanto ci si possa aspettare: grazie alla capillarità ed alla velocità delle trasmissioni dati su web, chiunque può rientrarvi purché abbia a disposizione una connessione a internet.

(14) Titolari delle attività di indagine (ribattezzata proprio "Eye Pyramid") sotto il coordinamento della Procura della Repubblica di Roma.

effettuate su Google), le chat su Skype, nonché le password memorizzate localmente, comprese quelle relative alle reti wi-fi e quelle salvate dal browser nei campi di login (utilizzando il *malware* in modalità *keylogger*, ossia registrando sia ciò che viene digitato sulla tastiera che ogni azione effettuata sul pc come l'apertura o la modifica di documenti ecc.);

- salvare tutti i dati così registrati illecitamente su un database in formato "Access".

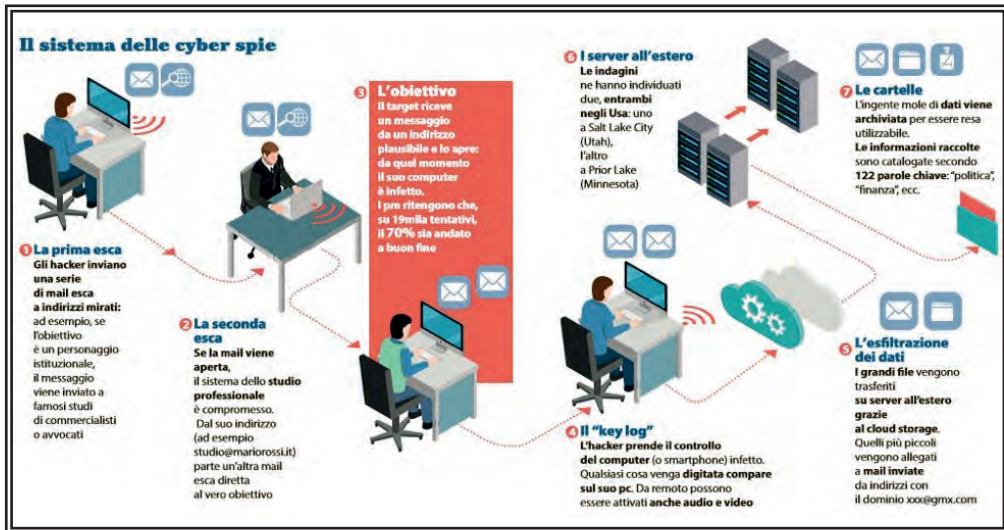
Le indagini sono partite a seguito della segnalazione del responsabile sicurezza dell'ENAV S.p.a., l'avvocato Francesco Di Maio, il quale il 26 gennaio 2016 è stato insospettito da una mail (con annesso allegato in pdf da aprire) ricevuta dallo studio legale di un noto professionista romano, il professor Ernesto Stajano, realmente esistente ma con cui l'Ente suddetto non aveva alcun rapporto. Veniva pertanto incaricata, in prima battuta, la società privata di consulenza informatica "Mentat Solutions S.r.l." per svolgere le prime analisi tecniche sul messaggio ricevuto: queste confermavano la presenza di *EyePyramid* nell'allegato. Una volta auto-installato nella rete informatica dell'ENAV, il *malware* avrebbe permesso di accedere abusivamente ad una vasta gamma di informazioni relative alla sicurezza pubblica nel settore dell'aviazione civile, nonché di intercettare le comunicazioni informatiche e/o telematiche al suo interno. Inoltre, a seguito di una prima indagine sull'indirizzo IP del *computer* che aveva originato la trasmissione sospetta, la mail è risultata esser stata inviata attraverso un nodo di uscita della rete di anonimizzazione "Tor"; l'indirizzo stesso del professor Stajano è stato altresì individuato come facente parte di una serie di indirizzi di noti studi professionali "agganciati" mediante *phishing*⁽¹⁵⁾.

I tecnici della Mentat sono stati in grado di individuare un server di "Command and Control" sul quale erano memorizzati i file relativi alla configurazione delle macchine già compromesse dal medesimo virus⁽¹⁶⁾, oltre a migliaia di documenti informatici abusivamente esfiltrati. In particolare, gli accertamenti tecnici esperiti dimostravano che il *malware*, nella configurazione con cui era stato spedito, reinoltrava il contenuto delle caselle email @gmx.com (utilizzate per le descritte operazioni di data exfiltration) verso un account del dominio "hostpenta.com" (gpool@hostpenta.com), registrato sfruttando il servizio di *whois privacy*⁽¹⁷⁾ offerto dalla società statunitense *Perfect Privacy LLC* con sede a

(15) L'attaccante, proprio in virtù dell'infezione informatica, era in possesso della relativa password di accesso e ne aveva quindi la piena disponibilità.

(16) Sul server erano presenti 1.133 file di configurazione, evidente indice di un egual numero di macchine infettate.

(17) Il *database whois* è una banca dati pubblica in cui vengono raccolte tutte le informazioni dei titolari dei nomi registrati a dominio. La possibilità di consultare pubblicamente il database



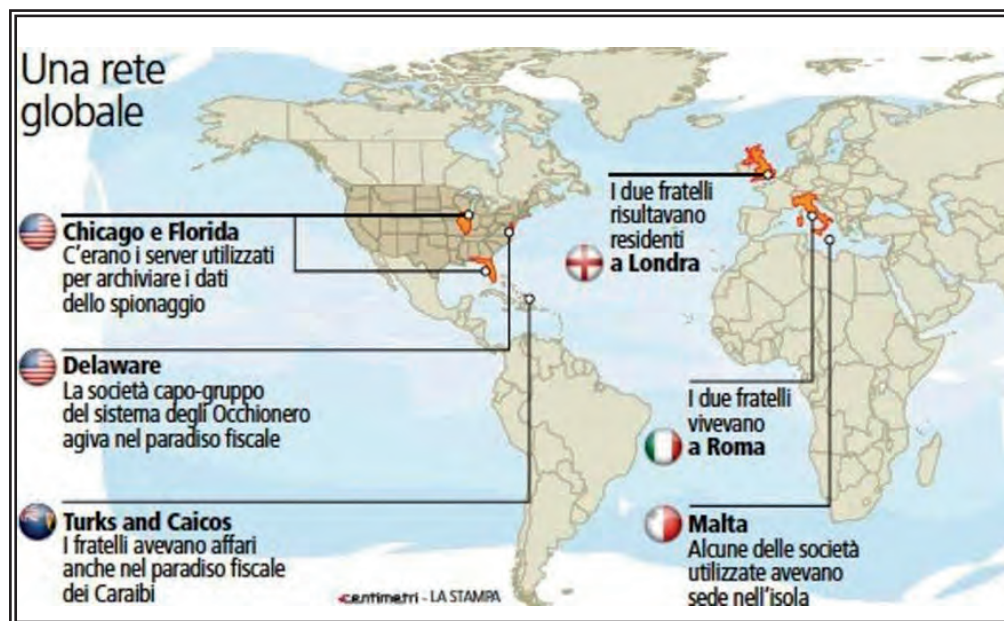
Modus operandi della raccolta di informazioni (Fonte: "La Repubblica" dell'11 gennaio 2017)

Jacksonville (Florida), con cui venivano oscurati i dati identificativi del reale titolare del dominio.

In data 1° marzo 2016 l'ENAV S.p.a. formalizzava la comunicazione dell'avvenuta ricezione del messaggio email fraudolento, facendo così partire le indagini. Le operazioni di intercettazione telematica e telefonica (sulla utenza fissa intestata a Giulio Occhionero e ubicata presso la sua abitazione) hanno confermato la riconducibilità delle condotte illecite alla coppia⁽¹⁸⁾, oltre a consentire di assistere in diretta alla loro attività di distruzione di diversi file, già archiviati a seguito di illecito accesso informatico, al fine di occultare le loro responsabilità.

permette di identificare immediatamente il titolare di un dominio e i suoi dati di contatto. Tra i dati forniti ci sono informazioni sull'internet provider "Registrar" che ha registrato il dominio, sull'intestatario "Registrant" del dominio stesso, sul contatto amministrativo "Admin C" e sul contatto tecnico "Tech C". Per alcuni di questi dati si può richiedere l'oscuramento (privacy whois), facoltà però che varia in base alle estensioni. Ad esempio, per i domini.it, le disposizioni dell'Authority nazionale prevedono che dovranno essere visibili almeno i campi "name" ed "organization" dei contatti "Registrant", "Admin" e "Tech".

(18) Ulteriori accertamenti, effettuati per il tramite dell'FBI presso la società "Afterlogic Corporation", produttrice della licenza "MailBee.NET Objects", permettevano di appurare che la licenza relativa al componente utilizzato dal malware dal maggio 2010 al dicembre 2015 risultava essere stata acquistata proprio da Giulio Occhionero, con la logica conseguenza di poter ritenere che l'acquirente della stessa fosse la medesima persona che si occupava di gestire il malware e ne aggiornava nel tempo le diverse versioni. Inoltre, il già citato dominio hostpenta.com risultava essere collegato con altri domini, tra cui: enasrl.com, eyepyrmid.com, marashen.com, occhionero.com, occhionero.net e westlands.com. Tutti questi sono risultati registrati utilizzando la medesima società statunitense, "Network Solutions LLC" e, sebbene resi anonimi sfruttando il già descritto servizio di whois privacy offerto dalla società "Perfect Privacy LLC", è stato possibile dimostrare come siano a vario titolo riconducibili a Giulio Occhionero o a società a lui collegate, ove ha collaborato con la sorella Francesca Maria.



Geolocalizzazione dei punti di interesse dei fratelli Occhionero (Fonte: "La Stampa" dell'11 gennaio 2017)

Non solo è stato riscontrato come l'ingegnere avesse la piena disponibilità e la gestione dei server ove venivano memorizzati i file abusivamente prelevati dai pc oggetto di infezione⁽¹⁹⁾, ma dall'analisi del traffico dati intercettato si è ricostruita parte dell'architettura di rete utilizzata dagli indagati, identificando gli indirizzi IP e le funzionalità di alcuni dei server oltre alla tipologia delle comunicazioni effettuate.

Infine, l'atteggiamento tenuto da Giulio e Francesca Maria Occhionero nel corso delle perquisizioni domiciliari, eseguite nei loro confronti il 5 ottobre 2016, si è rivelato essenzialmente un tentativo, prolungato nel tempo, di ostacolare l'azione di riscontro degli inquirenti, impedendo l'accesso alle memorie dei propri pc al fine di evitare il rinvenimento di elementi probatori rilevanti per il relativo procedimento⁽²⁰⁾.

(19) È stato accertato che il contenuto delle cartelle "Hanger" e "Reports/2016", presenti sul server "Riga", fosse sincronizzato con quello delle omonime cartelle presenti in locale sul pc di Giulio Occhionero (avente nome *host* "gamma"); questi, pertanto, riceveva regolarmente sul suo pc tutti i dati che il *malware* carpiva dai pc delle vittime, inviandoli poi al server di C&C designato.

(20) Nell'ordine Giulio Occhionero, insospettito da alcune anomale presenze nei pressi del proprio appartamento (monitorate attraverso un proprio sistema di videosorveglianza), ha avuto modo di riavviare il suo pc attivando la procedura di "full disk encryption" attraverso il sistema di cifratura "BitLocker" della Microsoft, rendendo in tal modo impossibile l'accesso ai dati in esso contenuti. Contemporaneamente ha distrutto anche diverse *smartcards* per l'accesso ad alcuni server. Francesca Maria Occhionero, nel corso della perquisizione effettuata nell'abitazione della madre ove era stato rinvenuto un pc acceso e bloccato sulla schermata



Elenco dei principali target colpiti da *cyber* attacchi (fonte "Corriere della Sera" dell'11 gennaio 2017)

2. Qualificazione giuridica dei fatti riscontrati e principali orientamenti giurisprudenziali in materia

In relazione a quanto già descritto, i fratelli Occhionero sono stati iscritti nel registro degli indagati:

- per i reati di cui agli artt. 494, 615-ter, 617-quater e *quinquies* c.p. poiché accedevano abusivamente alla casella di posta elettronica in uso allo studio legale dell'avv. Ernesto Stajano da dove, sostituendosi alla persona del titolare,

di login, alla richiesta di fornire la password di accesso ha digitato più volte una password errata, causando il blocco definitivo della smart card correlata. Durante la successiva perquisizione effettuata presso la propria abitazione, la stessa riusciva a sfiorare la smart card inserita in un pc, sfilandola leggermente dalla sua sede e causando il blocco del sistema operativo.

inviavano all'ENAV un messaggio di posta contenente in allegato un virus informatico, atti idonei all'accesso abusivo al relativo sistema informatico contenente dati relativi alla sicurezza pubblica nel settore dell'aviazione civile e all'intercettazione delle comunicazioni telematiche al suo interno;

- per i reati di cui agli artt. 615-ter, 615-*quater* e 617-*quinquies* c.p. perché accedevano abusivamente a caselle di posta elettronica appartenenti a professionisti del settore giuridico ed economico, ad autorità politiche e militari di importanza strategica, nonché relative a diverse istituzioni nazionali ed altri enti pubblici; dagli account violati mediante installazione del predetto virus informatico, venivano acquisite notizie riservate e/o dati personali e sensibili.

La conseguente richiesta di misura cautelare di custodia in carcere veniva richiesta in relazione agli artt. 615-ter, 617-*quater* e 617-*quinquies*, il primo aggravato ai sensi del comma 2, n. 3 (interruzione totale o parziale del funzionamento del sistema tramite i programmi di cui è dotato)⁽²¹⁾ e dal comma 3 (trattandosi di sistemi informatici o telematici di interesse militare, o relativi all'ordine pubblico, o alla sicurezza pubblica, o alla sanità, o alla protezione civile, o comunque di interesse pubblico)⁽²²⁾, il 617-*quinquies* aggravato ai sensi del comma 4, n. 1 dell'art. 617-*quater* (danno ad un sistema informatico o telematico utilizzato dallo Stato o da altro ente pubblico, o da impresa esercente servizi pubblici o di pubblica necessità). Interessante risulta collocare alcuni dei suddetti articoli all'interno della cornice giurisprudenziale di riferimento, così da rilevare quanto la tematica sia avvertita come sensibile ed attuale nel panorama giuridico contemporaneo. Cominciamo dal delitto di accesso abusivo a sistema informatico/telematico ai sensi dell'art 615-ter c.p: ogni condotta di infezione a mezzo *malware* comporta inequivocabilmente un numero indeterminabile di accessi abusivi successivi⁽²³⁾.

(21) La protezione informatica, di cui i pc infiltrati sono muniti, viene sistematicamente violata e resa non funzionante sia al momento dell'accesso iniziale per l'inoculazione del virus, sia nei momenti successivi nei quali vengono trasmessi gli ordini a distanza o per captare i contenuti ivi custoditi. Più in generale, ogni *malware* comporta la modificazione/alterazione del dispositivo infiltrato, con grave rischio per la sicurezza delle operazioni da esso gestite. Ciò ha conseguenze anche dal punto di vista procedimentale, in quanto modifica la procedibilità del reato che, da querela di parte, diviene, per effetto anche solo dell'interruzione parziale del sistema, procedibile d'ufficio.

(22) In riferimento alla circostanza aggravante dell'essere il sistema di interesse pubblico, la giurisprudenza di legittimità ha evidenziato che non è sufficiente la qualità di concessionario di pubblico servizio rivestita dal titolare del sistema, dovendosi accertare se il sistema informatico o telematico si riferisca ad attività direttamente rivolta al soddisfacimento dei bisogni generali della collettività (Cass. Pen., sez. Quinta, 21 Gennaio 2011, n. 1934).

(23) La condotta tipizzata ricorre in tutte le infezioni perfezionate utilizzando *EyePyramid*, così da consentire l'accesso indiscriminato da remoto ai *targets* e sottoporli a una prolungata attività di controllo, realizzata sia attraverso l'imposizione di comandi da parte dell'*backer*, sia attraverso l'estrapolazione generalizzata o mirata dei suoi contenuti.

In relazione al caso di specie, è particolarmente utile richiamare quanto asserito dalla Corte di Cassazione, Sezione Quinta penale, sentenza n. 13057 del 28 ottobre 2015 (depositata il 31 marzo 2016)⁽²⁴⁾, ove si è osservato che “la casella di posta elettronica rappresenta, inequivocabilmente, un sistema informatico rilevante ai sensi dell’art. 615-ter c.p.”, posto che “nell’introdurre tale nozione nell’ordinamento il legislatore ha fatto evidentemente riferimento a concetti già diffusi ed elaborati nel mondo dell’economia, della tecnica e della comunicazione, essendo stato mosso dalla necessità di tutelare nuove forme di aggressione alla sfera personale, rese possibili dallo sviluppo della scienza”. Pertanto, “conformemente alle acquisizioni del mondo scientifico, il sistema informatico recepito dal legislatore non può essere che il complesso organico di elementi fisici (*hardware*) e astratti (*software*) che compongono un apparato di elaborazione dati”.

Richiamandosi peraltro direttamente alla Convenzione di Budapest, ove testualmente si asserisce che “...sistema informatico è, infatti, qualsiasi apparecchiatura o gruppo di apparecchiature interconnesse o collegate, una o più delle quali, in base ad un programma, compiono l’elaborazione automatica dei dati”, la Corte ha dunque concluso che “la casella di posta non è altro che uno spazio di memoria di un sistema informatico destinato alla memorizzazione di messaggi, o informazioni di altra natura (immagini, video, ecc.), di un soggetto identificato da un account registrato presso un provider del servizio”, atteso che “l’accesso a questo spazio di memoria concreta, chiaramente, un accesso al sistema informatico, giacché la casella non è altro che una porzione della complessa apparecchiatura, fisica e astratta, destinata alla memorizzazione delle informazioni”.

Sulla base di tale premessa e richiamando la Relazione al disegno di legge n. 2773 (tradottosi nella legge n. 547 del 23 dicembre 1993), ove era stato sottolineato come i sistemi informatici rappresentino “un’espansione ideale dell’area di rispetto pertinente al soggetto interessato, garantita dall’art. 14 Cost.”, è stato dunque ritenuto configurabile, anche per la posta elettronica, l’illecito di cui all’art. 615-ter qualora “questa porzione di memoria sia protetta... mediante l’apposizione di una password, in modo tale da rivelare la chiara volontà dell’utente di farne uno spazio a sé riservato”⁽²⁵⁾.

(24) Vedasi in proposito anche Cass. pen., sez. Quinta, 8 maggio 2012, n. 42021 e Cass. pen., sez. Seconda, 29 aprile 2016, n. 38331.

(25) Cass. pen., Sez. Quinta, 31 marzo 2016, n. 13057. La sussistenza delle “misure di sicurezza” ha fatto ritenere infondata, nel caso trattato in sentenza, la tesi prospettata dalla difesa di un’equiparazione della casella di posta elettronica con la “cassetta delle lettere” collocata nei pressi di un’abitazione, poiché quest’ultima non è affatto destinata a ricevere e custodire informazioni: come tale non rappresenta un’espansione ideale dell’area di riservatezza personale dell’interessato, bensì un mero contenitore fisico di elementi (cartacei e non) solo indirettamente riferibili alla persona.

Le seguenti considerazioni ci portano a riflettere circa sul bene giuridico tutelato dall'art. 615-*ter* c.p.: la teoria più diffusa è stata recepita con la sentenza Cass. Pen., sez. Sesta, 4 ottobre-14 dicembre 1999, ric. Piersanti⁽²⁶⁾, con l'introduzione di un nuovo bene giuridico, il cosiddetto "domicilio informatico", da intendersi il corrispondente "virtuale" del domicilio fisico contenente i dati registrati sul dispositivo informatico e protetti da misure di sicurezza. Come tale, quindi, suscettibile dell'estensione di tutela della riservatezza costituzionalmente sancita quale spazio di pertinenza dei singoli individui⁽²⁷⁾.

Tuttavia l'art. 615-*ter* c.p. non si limita a tutelare solamente i contenuti personali dei dati raccolti nei sistemi informatici protetti, ma offre una copertura più ampia che si concreta nel riconoscimento dello *jus excludendi alios*, quale che sia l'oggetto e la natura dei dati stessi purché attinenti alla sfera di pensiero o all'attività, lavorativa e non, dell'utente. Pertanto, la tutela della legge si estende anche agli aspetti economico-patrimoniali dei dati, indipendentemente dalla circostanza che il titolare dello *jus excludendi* sia persona fisica, giuridica, privata, pubblica o altro ente⁽²⁸⁾.

Per quanto concerne il *tempus commissi delicti*, il legislatore non pone l'accento sulle motivazioni o gli scopi del soggetto agente, in quanto il reato si intende consumato nel momento dell'accesso, indipendentemente da ciò che l'autore del reato farà dei dati violati⁽²⁹⁾ o della natura delle misure di sicurezza poste a baluardo dei medesimi⁽³⁰⁾.

(26) Pubblicata su Cass. Pen., 2000, p. 2990 e disponibile anche sul sito <http://www.ictlex.net>.

(27) In base a questo principio, la fattispecie di reato prevista dall'art. 615-*quater* c.p. garantisce la difesa della riservatezza informatica, poiché il legislatore persegue tutti i comportamenti che conducono all'intrusione nel sistema, non necessariamente dopo che siano già avvenute le violazioni di sicurezza.

(28) Cass. pen., Sez. Sesta, 14 dicembre 1999, n. 3067.

(29) In proposito si rimanda a Cass. pen., Sez. Quinta, 20 marzo 2007, n. 11689, secondo cui "il delitto di accesso abusivo ad un sistema informatico, che è reato di mera condotta, si perfeziona con la violazione del domicilio informatico, e quindi con l'introduzione in un sistema costituito da un complesso di apparecchiature che utilizzano tecnologie informatiche, senza che sia necessario che l'intrusione sia effettuata allo scopo di insidiare la riservatezza dei legittimi utenti e che si verifichi una effettiva lesione alla stessa".

(30) La previsione, quale elemento costitutivo della fattispecie, della presenza di "misure di sicurezza", di cui il legislatore non specifica qualità, natura o efficacia, ha la funzione di selezionare i sistemi informatici meritevoli di tutela penale, rendendo manifesta la volontà del titolare dello *spatium operandi et deliberandi* di escludere soggetti non autorizzati. La loro violazione non costituisce in senso stretto il momento dell'obiettivo lesione del bene protetto, tanto è vero che, in presenza di una misura protettiva obiettivamente inefficace, oppure di una protezione formalmente esistente ma solo temporaneamente disattivata, non è possibile parlare tecnicamente di una sua "violazione". Ma potendo comunque ravvisare in tali condotte la violazione della *voluntas domini* contraria all'accesso, può considerarsi realizzato il reato. In merito alla varietà di misure di sicurezza ammesse in giurisprudenza vedasi ad esempio Cass. pen., sez. Seconda, 25 settembre 2008, n. 36721 ("integra il delitto di introduzione abusiva in un sistema informatico o telematico l'accesso ad un sistema

Molto più dibattuta, sotto il profilo giurisdizionale, è stata invece l'individuazione del *locus commissi delicti*, con tutto ciò che ne consegue sul piano della competenza territoriale. Sul punto, la Corte di Cassazione ha avuto modo di esprimersi in diverse occasioni; limitandoci ad una ricostruzione sintetica dei vari orientamenti succedutisi, possiamo distinguere due casi principali:

- qualora il sistema informatico violato fosse strutturato su server centralizzati raggiungibili da postazioni periferiche abilitate denominate *client*, il primo orientamento è stato dettato da Cass. pen., sez. Prima, n. 40303/2013, secondo cui l'accesso illecito sarebbe avvenuto “nel luogo in cui viene effettivamente superata la protezione informatica e, quindi, là dove è materialmente situato il sistema informatico (*server*) violato”, ossia “l'elaboratore che controlla le credenziali di autenticazione del *client*”⁽³¹⁾. Nel successivo orientamento di Cass. Pen. Sez. Prima, n. 52575/2014 la Corte rilevava, tra le varie conseguenze della precedente pronuncia, sulla base delle osservazioni dell'Avvocatura dello Stato, che si sarebbe prodotto “l'anomala e disfunzionale concentrazione presso l'autorità giudiziaria romana di una competenza quasi universale per tutte le indagini e tutti i giudizi concernenti le violazioni dei sistemi informatici nazionali”. In contrasto, rispetto alla pronuncia del 2013, aggiungeva che “poiché il reato si perfeziona con l'introduzione abusiva nel sistema, a prescindere dalla effettiva acquisizione dei dati riservati in esso contenuti, si deve ritenere che la condotta materiale si perfeziona nel luogo fisico e nel momento in cui l'agente si introduce abusivamente nella postazione locale”. Quest'ultima (*client*) non veniva considerata “un mero mezzo di accesso ma, al pari del *computer* denominato server ubicato presso la sede centrale..[era]..un componente informatico essenziale costituente articolazione territoriale del complessivo sistema informatico nazionale”. Data la rilevanza della questione e al fine di evitare un conflitto giurisprudenziale, la decisione finale veniva rimessa alle Sezioni Unite. Queste, con sentenza n. 17325 del 26 marzo 2015 (depositata il 24 aprile 2015), partivano dalla constatazione che il legislatore, introducendo i cosiddetti *computer's crimes* con la legge 547/1993, non ha fornito una puntale definizione di sistema infor-

che sia protetto da un dispositivo costituito anche soltanto da una parola chiave, la cosiddetta password”), oppure Cass. pen., sez. Quinta, 1° ottobre 2008, n. 37322 (“ai fini della configurabilità del reato previsto dall'art. 615-ter c.p., la protezione del sistema può essere adottata anche con misure di carattere organizzativo, che disciplinino le modalità di accesso ai locali in cui il sistema è ubicato e indichino le persone abilitate al suo utilizzo”).

(31) La Corte, peraltro, ha precisato che “non vi è dubbio che l'attività fisica dell'utente viene ad essere esercitata, nell'ipotesi di accesso da remoto, in un luogo differente da quello in cui si trova il sistema informatico protetto, ma è anche certo che l'utente invia le credenziali al server web il quale le riceve, processandole, nella fase di validazione che è eseguita solo e unicamente all'interno del sistema protetto e non potrebbe essere diversamente proprio per motivi di sicurezza del sistema stesso”.

matico, bensì ne ha solo presupposto il significato lasciando alla giurisprudenza l'incombenza⁽³²⁾. In accordo con l'art. 1 della Convenzione Europea di Budapest del 23 novembre 2001, trattandosi di "sistemi informatici che archiviano e gestiscono informazioni, ossia entità immateriali", ne deriva che la condotta incriminata si espleta nella violazione di un luogo, il cosiddetto cyberspazio, la cui dimensione caratteristica è puramente elettronica e dunque delocalizzata spazialmente: di fatto, nella rete internet, il flusso dei dati informatici si trova allo stesso tempo nella piena disponibilità di consultazione di un numero indefinito (e indeterminabile) di utenti, abilitati a raggiungere determinati contenuti da un numero anch'esso indefinito di luoghi. Pertanto, non è condivisibile la tesi per cui "i dati si trovino solo nel server... [poiché]... l'intera banca dati è ubiquitaria, circolare, o diffusa sul territorio" nazionale, in quanto raggiungibile da ogni postazione periferica abilitata. Da un punto di vista tecnico-informatico, il sistema così articolato dovrà necessariamente considerarsi unitario, "un complesso inscindibile nel quale le postazioni remote non costituiscono soltanto strumenti passivi di accesso e interrogazione... [ma piuttosto]... parte integrante di un complesso meccanismo, che è strutturato in modo da esaltare la funzione di immissione e di estrazione dei dati da parte del client". Per questi motivi, la nozione di accesso al sistema informatico non coinciderà con l'ingresso all'interno del server, fisicamente collocato in un determinato luogo, ma con l'inizio del dialogo elettronico tra il sistema centrale ed i terminali ad esso collegati. La Corte ha dunque affermato che l'ingresso e l'introduzione abusiva si realizzano nel luogo in cui l'operatore materialmente digita la password di accesso o esegue la procedura di login, in quanto questa è la condotta che determina il superamento delle misure di sicurezza apposte dal titolare del sistema, realizzando così l'accesso alla banca dati;

- qualora l'autore materiale del reato (come nel caso "Occhionero") utilizzi la propria postazione informatica per accedere ad un sistema informatico autonomo ed esterno rispetto ad essa (ad esempio un sito internet o un server di una determinata società), intercettando le credenziali di login all'insaputa del legittimo titolare, la postazione remota utilizzata, in quanto *ab origine* non strutturata quale client di connessione al sistema centrale da colpire, sarà da considerarsi invece mero strumento d'accesso e non un luogo informatico protetto: non più parte integrante di un sistema informatico complesso, ma semplicemente un elaboratore tramite il quale il soggetto pone in essere la sua azione.

(32) "Un complesso di apparecchiature destinate a compiere una qualsiasi funzione utile all'uomo attraverso l'utilizzazione (anche parziale) di tecnologie informatiche che sono caratterizzate, per mezzo di una attività di codificazione e decodificazione, dalla registrazione o memorizzazione tramite impulsi elettronici su supporti adeguati, di dati..."; secondo Cass. Pen., Sez. Sesta, n. 3067/1999.

In questo caso rileva esclusivamente, ai fini della determinazione della competenza territoriale, il luogo ove si trova il server violato. Inoltre, anche laddove non sia sempre possibile individuarne l'ubicazione geografica (spesso parliamo di località fuori dei confini nazionali)⁽³³⁾, anche se si volesse ritenere che il momento consumativo del reato si sia realizzato all'estero, o comunque in un luogo indeterminabile, non si potrà negare che parte dell'azione sia comunque avvenuta in Italia. Di conseguenza, troveranno applicazione le norme di parte generale di cui all'art. 6 c.p., oltre alle regole suppletive di cui all'art. 9 c.p.p.⁽³⁴⁾.

E veniamo, infine, ad alcune note a margine sul fenomeno criminale del *phishing*, di cui non esiste ancora in dottrina una norma incriminatrice unica bensì una gamma variegata a cui far riferimento per inquadrare giuridicamente il reato. Ciò in quanto attacchi informatici di questo tipo vengono, tradizionalmente, articolati in un insieme di fasi successive⁽³⁵⁾, a ciascuna delle quali si può associare una disciplina differente.

La prassi investigativa dimostra come, nella realtà, l'art. 615-ter c.p. tenda a polarizzare a sé anche le ipotesi di reato strumentali o conseguenti all'accesso abusivo, tra cui il reato di sostituzione di persona di cui all'art. 494 c.p., nonché quello di illecito trattamento di dati personali ex art. 167 D.Lgs. 196/2003, novellato dal D.Lgs. n. 101 del 10 agosto 2018 (ufficialmente in vigore dal 19 settembre 2018) con cui è stato recepito il Regolamento generale sulla protezione dei dati (G.D.P.R. n. 2016/679), approvato dall'Unione europea in materia di trattamento dei dati personali e della *privacy*⁽³⁶⁾.

(33) I servizi *webmail* più popolari, messi a disposizione da famosi gruppi multinazionali, fanno sempre più ricorso a *data center* che, per ragioni di opportunità economica, geografica, fiscale e di sicurezza, si trovano in luoghi non ubicati sul territorio italiano.

(34) Sempre in tema di competenza, si sottolinea che il reato di accesso abusivo è attribuito all'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, così come disposto dal comma 3-*quinqüies* dell'art. 51 c.p.p.

(35) Si distinguono sei fasi nell'attacco:

- il *planning*, in cui l'attaccante determina chi andrà a colpire e in che modo;
- il *setup*, in cui vengono configurati i meccanismi e gli strumenti per procedere all'attacco;
- l'*attack*, durante il quale cominciano i primi contatti fra l'attaccante e la vittima per indurla ad ottenere le proprie credenziali;
- la *collection*, il momento effettivo in cui l'attaccante ottiene e archivia i dati che cerca;
- la *fraud*, in cui l'attaccante utilizza per i propri fini le credenziali ottenute;
- il *post attack*, fase in cui l'attaccante cancella le tracce del proprio operato.

Vedasi in proposito CAJANI F., COSTABILE G., MAZZARACO G., *Phishing e furto d'identità digitale. Indagini informatiche e sicurezza bancaria*, Milano, Giuffrè, 2008, pagg. 14.

(36) Con il D.Lgs. n. 101 del 10 agosto 2018 si introduce, all'art. 15, una serie di disposizioni sulle sanzioni penali che vanno, in parte, a modificare alcune norme già contenute nel precedente Codice sulla *Privacy* (tra cui quella sul trattamento illecito dei dati personali ex art. 167), oltre ad introdurre nuove fattispecie di reato di cui agli artt. 167-*bis* (Comunicazione e diffusione illecita di dati personali riferibili a un rilevante numero di persone) e 167-*ter* (Acquisizione fraudolenta di dati personali).

Limitandoci al solo caso della sostituzione di persona, la giurisprudenza ha recentemente ammesso che il reato possa commettersi a mezzo internet⁽³⁷⁾, attribuendosi falsamente le generalità di un altro soggetto al fine di indurre in errore gli utenti della rete. Parimenti, è considerata punibile anche la condotta di chi, utilizzando i dati ed il nome altrui, crei un falso profilo sui *social network*⁽³⁸⁾ procurandosi i vantaggi derivanti dall'attribuzione di una diversa identità, tra cui anche il mero intrattenimento di rapporti con altre persone e il soddisfacimento della propria vanità, ledendo eventualmente l'immagine della persona offesa.

3. Alcune note di approfondimento sulla pronuncia della Cassazione in merito alla convalida delle esigenze cautelari richieste

Il caso "Occhionero" è solo uno degli ultimi⁽³⁹⁾, in ordine cronologico, nei quali il captatore informatico è stato utilizzato in attività d'indagine⁽⁴⁰⁾ da parte delle Forze dell'Ordine.

Come già anticipato, la richiesta del GIP di misura cautelare della custodia in carcere agli indagati è stata suffragata anche dalle risultanze investigative acquisite attraverso l'inoculazione del *trojan* all'interno del pc fisso in uso all'ing. Occhionero: evidenze che sono state riconosciute legittime dalla Corte di

-
- (37) "Integra il reato di sostituzione di persona (art. 494 c.p.) la condotta di colui che crei ed utilizzi un account di posta elettronica, attribuendosi falsamente le generalità di un diverso soggetto, inducendo in errore gli utenti della rete internet nei confronti dei quali le false generalità siano declinate e con il fine di arrecare danno al soggetto le cui generalità siano state abusivamente spese, subdolamente incluso in una corrispondenza idonea a ledere l'immagine e la dignità" (Cass. pen., Sez. Quinta, sentenza n. 46674 del 14 dicembre 2007).
- (38) "Integra il delitto di sostituzione di persona (art. 494 c.p.) la condotta di colui che crea ed utilizza un profilo su social network, utilizzando abusivamente l'immagine di una persona del tutto inconsapevole, associata ad un nickname di fantasia ed a caratteristiche personali negative". In motivazione, la Corte ha osservato che la descrizione di un profilo poco lusinghiero sul social network evidenzia sia il fine di vantaggio, consistente nell'agevolazione delle comunicazioni e degli scambi di contenuti in rete, sia il fine di danno per il terzo, di cui è abusivamente utilizzata l'immagine (Cass. pen., Sez. Quinta, sentenza n. 25774 del 16 giugno 2014).
- (39) Basti ricordare l'inchiesta sulla presunta associazione di stampo massonico "P4", in cui è stato fondamentale l'uso di un programma (nome in codice "querela") che ha trasformato il computer del faccendiere Bisignani in una microspia. O, ancora, l'arresto di Rocco Schirripa, pluripregiudicato soprannominato "o Barca", ritenuto uno degli esponenti di spicco della locale di 'ndrangheta a Moncalieri, accusato di essere l'omicida del procuratore capo di Torino Bruno Caccia, ucciso a colpi di pistola nel giugno del 1983.
- (40) Attività d'indagine sempre fondate sull'esistenza di specifiche notizie di reato. La Suprema Corte, in un recente intervento giurisprudenziale (Cass. pen., Sez. Quarta, 17 aprile 2012, n. 19618), ha ribadito che, anche nell'ambito delle indagini informatiche, alcun mezzo di ricerca della prova può prescindere dalla previa acquisizione di una qualificata notizia criminis, con la diretta conseguenza che non può consentirsi, nel nostro ordinamento giuridico, l'utilizzo di uno strumento atipico (quale il trojan in talune sue applicazioni) con finalità esplorative di tipo meramente preventivo.

Cassazione con apposita pronuncia⁽⁴¹⁾ (Cass. pen., Sez. Quinta, 20 ottobre 2017, n. 48370) e che si sono rivelate fondamentali per chiarire il ruolo di *dominus* dell'indagato riguardo la *botnet* occulta costruita attraverso reiterate infezioni con il *malware* "EyePyramid". Avverso il provvedimento di conferma della custodia in carcere adottato dal Tribunale del riesame, gli indagati hanno proposto ricorso per Cassazione sollevando, tra l'altro, proprio l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni effettuate mediante il captatore informatico. Secondo la loro difesa sarebbero stati violati i principi elaborati dalla sentenza "Scurato"⁽⁴²⁾, poiché le intercettazioni telematiche disposte avrebbero avuto luogo in una privata dimora (segnatamente nel *computer* fisso collocato nell'abitazione di uno degli indagati), pur in assenza di un procedimento per un reato di criminalità organizzata. Inoltre, nel merito delle attività tecniche esperite⁽⁴³⁾, non sarebbero state compiute intercettazioni telematiche riconducibili al paradigma dell'art. 266-*bis* c.p.p., bensì una perquisizione⁽⁴⁴⁾ o un'ispezione del predetto *computer*, "con acquisizione (sequestro) della copia o meglio della fotografia di un documento statico (*screenshot*) che compare a video o è prelevato".

(41) Di cui nel prosieguo del paragrafo verranno citati direttamente tra virgolette i passaggi essenziali.

(42) Con la sentenza del 28 aprile 2016, n. 26889, *Scurato*, le Sezioni Unite della Corte hanno affrontato il tema dell'impiego, per lo svolgimento di intercettazioni tra presenti, di programmi informatici inseriti a distanza in apparecchi elettronici come smartphone, computer o tablet. La Corte, in considerazione della natura itinerante dei dispositivi adoperati come moderne microspie, ha affermato che il nuovo strumento è utilizzabile per effettuare intercettazioni "tra presenti" nei soli procedimenti per delitti di criminalità organizzata. In questi casi, infatti, trova applicazione la disciplina di cui all'art. 13 del decreto legge n. 151 del 1991, convertito dalla legge n. 203 del 1991, che, derogando ai presupposti fissati dall'art. 266, co. 2, c.p.p., permette la captazione anche nei luoghi di privata dimora senza che sia necessario che questi risultino sedi di attività criminosa in atto. Al contrario, l'utilizzo del mezzo è stato escluso per i reati comuni perché, non potendosi prevedere i luoghi di privata dimora ove il dispositivo elettronico potrebbe essere introdotto, nel momento dell'autorizzazione non sarebbe possibile verificare il rispetto della condizione di legittimità richiesta *ex art.* 266 co. 2 c.p.p.

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

(44) Un primo insieme di attività, rese possibili con l'inoculazione di un agente intrusore e che vanno sotto il nome di *on-line search* (*o one-time copy*), consiste nella ricerca ed estrazione dei dati "statici", cioè già memorizzati all'interno del sistema informatico aggredito; lo scopo è dunque quello di "rovistare" nel dispositivo *target*, per poi estrapolare le informazioni utili producendo una copia integrale dei dati archiviati, oppure a seguito di una selezione dei singoli contenuti, individuati mediante l'uso di criteri di ricerca per *keyword* (*cherry picking*). Una volta individuati, i pacchetti informativi vengono trasmessi (in tempo reale o ad intervalli prestabiliti) agli organi inquirenti attraverso un indirizzo internet in modalità nascosta e protetta (modalità di "copiatore informatico"). Laddove l'attività si concentri, invece, sulla captazione occulta di "dati dinamici" (in quanto trattenuti durante il loro processo di formazione, successivo all'infezione da *malware*), si parla di *on-line surveillance* (o "appostamento informatico"); parliamo soprattutto della verifica della cronologia di internet, la ricerca in tempo reale dei file scaricati dalla rete e di qualsiasi altro flusso informativo (ma non comunicativo) che intercorra tra le periferiche (mouse, tastiera, webcam, microfono) ed il sistema costituito da microprocessore e memoria (*hard disk*).

Ciò sulla base del fatto che i dati registrati in modo “oculto” non sarebbero riconducibili ad informazioni in transito dal pc alla rete (per l'appunto i flussi telematici previsti *ex art. 266-bis c.p.p.*), bensì a “*patterns* di interazione elettronica” intercorsi (in tempo reale) su un determinato schermo o all'interno di un supporto (e comunque non tra una pluralità di sistemi informatici differenti, ma sempre e solo tra componenti dello stesso sistema informatico)⁽⁴⁵⁾.

La Corte ha ritenuto infondati entrambi i motivi di ricorso, in particolare:

- in merito al primo, affermando che la sentenza “Scurato” si riferisce all'impiego del captatore informatico per le sole “intercettazioni tra presenti”⁽⁴⁶⁾, pertanto da essa non può essere tratto un principio generale estensibile anche a diverse forme di captazione tra quelle possibili mediante uso del trojan, in primis le intercettazioni telematiche *ex art. 266-bis c.p.p.* eseguite nel caso di specie “che, a tacer d'altro, non sono intercettazioni caratterizzate dal doppio requisito di essere sia comunicative sia tra presenti”. Sottolineando, inoltre, con un'affermazione incidentale successiva, che “il supremo organo nomofilattico non solo non ha escluso la legittimità dell'uso di tale strumento captativo per le intercettazioni tra presenti nei luoghi di privata dimora dove si stia svolgendo l'attività criminosa, ma soprattutto, ed è ciò che qui rileva, non l'ha esclusa per le ulteriori forme di intercettazione, tra cui quelle telematiche *ex art. 266-bis c.p.p.*”;

- in merito al secondo, rilevando che l'assunto del ricorrente circa l'assenza di dati in movimento (passibili di intercettazione *ex art. 266-bis c.p.p.*) tra quelli captati dalla polizia giudiziaria “si basa, da una parte, su un dato fattuale meramente assertivo, e cioè che l'agente intrusore utilizzato nella specie fosse idoneo alla captazione dei soli dati già formati e contenuti nella memoria del personal computer, dall'altra sulla circostanza che nella specie sarebbero stati, comunque, captati soltanto dati di quest'ultimo tipo. Tale ultima circostanza è smentita, quanto meno in parte, nell'ordinanza impugnata laddove... si ricava, in altre parole, che l'agente intrusore impiegato ha captato, comunque, anche

(45) Come ulteriore spunto di riflessione sulla questione si evidenzia che recentemente, in relazione alla categoria delle “telecomunicazioni”, la giurisprudenza tedesca ha tracciato una suggestiva linea di discontinuità rispetto alla tradizione, giungendo a far rientrare in tale nozione tutte le informazioni che siano virtualmente trasferite ad un sistema di ricerca informatico, qual è ad esempio il motore di ricerca Google, assoggettando la captazione delle interrogazioni digitate (nell'ottica di un dialogo tra l'utente e il server) alle garanzie espresse dall'art. 10 della carta costituzionale tedesca, che tutela per l'appunto la segretezza delle comunicazioni. Su queste premesse, l'ultima giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca (BVerfG, 6 luglio 2016, 2 BvR 1454/13) ha poi dichiarato estendibile a questi casi la disciplina codicistica sulle intercettazioni di comunicazioni.

(46) Relativamente cioè a quella funzione del *trojan* che attiva il microfono del dispositivo infettato, trasformandolo in una periferica itinerante di ascolto e registrazione di tutti i suoni generati nell'ambiente ad esso circostante.

un flusso di comunicazioni, richiedente un dialogo con altri soggetti, oltre a documentazione relativa ad un flusso unidirezionale di dati confinati all'interno dei circuiti del *computer*, secondo la distinzione effettuata dalla giurisprudenza di questa Corte (Sez. 5, n. 16556 del 14 ottobre 2009 - dep. 2010, Virruso⁽⁴⁷⁾, Rv. 245954)".

Tale accertamento, secondo la Corte, rende irrilevante affrontare la questione della qualificazione giuridica dell'attività realizzata e, specificamente "se l'acquisizione dei dati presenti nell'hard disk del *computer* costituisca intercettazione (come ritenuto per i messaggi di posta elettronica, anche se già ricevuti o spediti dall'indagato e conservati nelle rispettive caselle di posta in entrata e in uscita, indipendentemente dal sistema intrusivo adottato dagli inquirenti, cioè tramite accesso diretto al *computer* o inserimento di un programma spia)⁽⁴⁸⁾...

(47) La sentenza "Virruso", affrontando il tema relativo alla installazione di software in grado di memorizzare *files* esistenti nella memoria di un personal computer (e di registrare in tempo reale tutti quelli "elaborandi"), ha ricondotto le attività più propriamente dette di on-line search alla qualificazione del mezzo atipico di ricerca della prova. Queste, infatti, non sono state ritenute inquadrabili nella cornice dell'art. 266-*bis* c.p.p. per "difetto di trasmissione e/o trasferimento delle informazioni da una fonte emittente ad una ricevente secondo la logica del dialogo delle comunicazioni in corso all'interno di un sistema o tra più sistemi informatici e telematici" (Cass. pen., S.U., 23 febbraio 2000, n. 6). Testualmente il dispositivo recita che l'attività di *on-line search* "aveva avuto ad oggetto non un flusso di comunicazioni, richiedente un dialogo con altri soggetti, ma una relazione operativa tra microprocessore e video del sistema elettronico, ossia un flusso unidirezionale di dati confinato all'interno dei circuiti del personal computer". Pertanto, concludeva la Cassazione, correttamente i giudici di merito hanno ricondotto questa attività di apprensione dei dati informatici "al concetto di prova atipica, sottratta alla disciplina prescritta dagli artt. 266 ss. c.p.p., utilizzandone i dati". Posizione che non ha mancato di sollevare obiezioni e perplessità, sia per le potenzialità offensive del trojan in termini di alterazione eventuale del funzionamento nonché dei dati contenuti in un sistema informatico, sia per gli effetti procedurali connessi all'assunzione delle prove atipiche acquisite a mezzo infezione con captatore. In generale, è consentita l'acquisizione di prove non già incluse nel repertorio legale, *ex art.* 189 c.p.p., a condizione che se ne accerti l'idoneità ad assicurare la ricostruzione dei fatti e l'assenza di pregiudizio alla libertà morale della persona. Un meccanismo che esige un contraddittorio preventivo tra le parti sulle modalità di assunzione affinché il giudice, chiamato a valutarne secondo un giudizio *ex ante* l'idoneità probatoria, possa preliminarmente valutare l'opportunità dell'ammissione della stessa. Per le modalità di funzionamento occulte del captatore, la possibilità di un confronto dialettico sulle modalità di acquisizione probatoria non può che rinviarsi fino a collocare il contraddittorio sulla prova (e non per la prova) in dibattimento, con la conseguenza che la parte andrebbe a chiedere il nulla osta all'ingresso del risultato di una prova alla cui formazione la controparte non ha avuto modo di assistere, direttamente o tramite i propri difensori o esperti.

(48) Il riferimento è a quanto stabilito dalla sentenza Cass., Sez. Quarta, 28 giugno 2016, GRASSI, n. 40903, in CED Cass., n. 268228, di cui si riportano qui i passaggi più rilevanti:
 - "l'acquisizione di messaggi di posta elettronica, già ricevuti o spediti dall'indagato e conservati nelle rispettive caselle di posta in entrata e in uscita, costituisce attività di intercettazione, sottoposta alla disciplina di cui agli artt. 266 e 266-*bis* c.p.p. indipendentemente dal sistema intrusivo adottato dagli inquirenti (tramite accesso diretto al computer o inserimento di un programma spia)";
 - "in tema di intercettazione di comunicazioni informatiche, è legittima l'acquisizione tramite la procedura dell'istradamento dei messaggi di posta elettronica, in entrata e in uscita, relativi

oppure se integri una prova atipica (come ritenuto... dalla già evocata sentenza Virruso); ovvero, ancora, richieda un provvedimento di perquisizione e sequestro (senza dire, per incidens, da una parte che i dati captati potrebbero essere sottoposti a sequestro, dall'altra che i provvedimenti di perquisizione e sequestro sono stati adottati, ma hanno sortito nullo o scarso esito per il comportamento ostruzionistico dei due fratelli che hanno fatto in modo - Giulio Occhionero grazie anche ad un sofisticato sistema di videosorveglianza dell'abitazione - di bloccare abilmente il funzionamento delle loro apparecchiature elettroniche, rifiutandosi poi, nell'esercizio del diritto di difesa, di fornire le relative password di accesso)".

L'irrelevanza della questione, infine, secondo la Corte è derivata anche da un'altra ragione. Il ricorrente, infatti, non ha ottemperato all'onere di "precisare, in ossequio al principio di specificità delle impugnazioni⁽⁴⁹⁾, quali dei dati captati tramite trojan fossero eventualmente colpiti dalla sanzione dell'inutilizzabilità e, vieppiù, chiarirne l'incidenza sul complessivo compendio indiziario già valutato, sì da potersene inferire la decisività in riferimento al provvedimento impugnato".

Spettava dunque all'indagato specificare quali dei dati captati "staticamen-

ad una casella gestita da un provider estero". In motivazione la Corte ha precisato che il ricorso a tale tecnica non comporta la violazione delle norme sulle rogatorie internazionali in quanto, in tal modo, tutta l'attività d'intercettazione viene interamente compiuta nel territorio italiano, né dell'art. 8 della CEDU come interpretato dalla sentenza della Corte EDU nel caso Capriotti c. Italia);

- "i messaggi di posta elettronica non inviati dall'utente, ma salvati nella cartella "bozze" del proprio account o in apposito spazio virtuale (come *Dropbox* o *Google Drive*), accessibili solo digitando nome utente e password, costituiscono dei documenti informatici, ai sensi dell'art. 234 c.p.p., che possono essere sequestrati nel luogo ove avviene l'accesso da parte dell'utente attraverso l'inserimento della password, indipendentemente dalla localizzazione all'estero del provider, dovendosi escludere che si tratti di corrispondenza, soggetta alla disciplina di cui all'art. 254 c.p.p., o di dati informatici detenuti dal *provider*, sequestrabili nell'ambito della procedura prevista dall'art. 254-*bis* c.p.p."

- (49) Sentenza Sez. U, n. 23868 del 23 aprile 2009, FRUCI, Rv. 243416: "in tema di ricorso per Cassazione, è onere della parte che eccepisce l'inutilizzabilità di atti processuali indicare, pena l'inammissibilità del ricorso per genericità del motivo, gli atti specificamente affetti dal vizio e chiarirne altresì l'incidenza sul complessivo compendio indiziario già valutato, sì da potersene inferire la decisività in riferimento al provvedimento impugnato". Sulla stessa lunghezza d'onda la pronuncia Sez. U, n. 39061 del 16 luglio 2009, DE IORIO, Rv. 244328: "non compete alla Corte di Cassazione, in mancanza di specifiche deduzioni, verificare se esistano cause di inutilizzabilità o di invalidità di atti del procedimento che non appaiano manifeste, in quanto implichino la ricerca di evidenze processuali o di dati fattuali che è onere della parte interessata rappresentare adeguatamente". Infine, a partire dalla sentenza Sez. Quinta, n. 37694 del 15 luglio 2008 - depositata il 3 ottobre 2008, RIZZO, Rv. 241300: "qualora venga eccepita in sede di legittimità l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni, è onere della parte, a pena di inammissibilità del motivo per genericità, indicare specificamente l'atto asseritamente affetto dal vizio denunciato e curare che tale atto sia comunque effettivamente acquisito al fascicolo trasmesso al giudice di legittimità, anche provvedendo a produrlo in copia nel giudizio di Cassazione (fattispecie relativa al ricorso *ex* art. 311 c.p.p.)".

te” sul suo pc fossero inutilizzabili e quanto pesassero sull’insieme degli indizi: “ciò in quanto, nella specie, le intercettazioni telematiche costituiscono una parte della provvista indiziaria che ha giustificato l’applicazione agli indagati della misura cautelare coercitiva”.

4. Conclusioni

La vicenda “Occhionero” rappresenta qualcosa di molto più di un semplice caso giudiziario, riverberandosi in essa una delle testimonianze più esaustive di quanto l’uso spregiudicato delle moderne tecnologie informatiche costituisca una minaccia attuale, estesa e di difficile contenimento dal punto di vista giuridico-normativo, stante la difficoltà degli addetti ai lavori nel rimanere ancorati ai vertiginosi sviluppi che, periodicamente, investono gli strumenti e le modalità d’accesso al *cyber-spazio*⁽⁵⁰⁾.

Non è un caso che la continua crescita dei crimini informatici nel panorama nazionale sia legata anche alla bassa soglia di rischio associata alla commissione del reato, specie se paragonata agli alti guadagni che ne possono derivare. Per questa ragione da più parti si invoca l’equiparazione delle categorie più sensibili di informazioni trasmesse online alla stregua di “materie prime” essenziali per il funzionamento di una nazione e la sua competitività internazionale⁽⁵¹⁾. Se è vero, come è vero, che la sicurezza (specie quella informatica) costituisce un processo e non un prodotto, è lecito allora chiedersi come si inserisca il diritto in questo perimetro.

Come già emerso anche nei paragrafi precedenti, i reati informatici per definizione agiscono su dati e programmi elettronici, intangibili e paragonabili a componenti logiche di un dispositivo elettronico più complesso. In virtù di ciò, vengono a mancare le categorizzazioni tradizionali a cui tendenzialmente afferiscono le più frequenti ipotesi di reato, sollevando rilevanti questioni in merito all’ordinamento giuridico ed alla sua adattabilità alla natura dei *cyber-crimes*. Non solo, le stesse percezioni dei diritti e dei beni giuridici da tutelare ne vengono lentamente ma irrevocabilmente modificate⁽⁵²⁾.

(50) La continua evoluzione delle tecnologie porta ad una conseguente metamorfosi dei crimini da disciplinare, che si contrappone alla natura della legislazione, sempre piuttosto rigida e pertanto difficile da modificare tempestivamente.

(51) Vedasi ad esempio FALLETTA P., MENSÌ M., *Il diritto del Web. Casi e materiali*, Padova, CEDAM, 2015, pagg. 292-293.

(52) “I concetti di individuo, identità, libertà, spazio, tempo e riservatezza su cui era basata l’età umanistica” non possono più essere considerati come in passato, ma dovranno essere “adattati in modo del tutto innovativo nell’attuale periodo storico” (CUOMO L., RAZZANTE R., *La disciplina dei reati informatici*, pag. 2, Giappichelli, Torino, 2009).

Nell'era dell'interconnessione e della comunicazione globale attraverso la rete e qualsiasi strumento di comunicazione mobile, il concetto di "sistema informatico" è passato da una concezione privata (domicilio informatico individuale) ad una "dimensione pubblica"⁽⁵³⁾: all'interesse del singolo si affianca quello di natura collettiva, mirato a garantire che l'accesso ai sistemi informatici ed alla stessa rete avvenga per finalità lecite e in modo tale da salvaguardare la sicurezza degli utenti.

In quest'alveo si collocano tutta una serie di riforme legislative in fieri, volte ad integrare e rafforzare quanto già sancito dalle normative vigenti, nell'ottica di consentire alla magistratura e alle Forze dell'ordine di affrontare adeguatamente la minaccia asimmetrica degli attacchi cyber, pur nel rispetto delle garanzie difensive costituzionalmente previste.

Cercherò, per ovvie ragioni di sintesi, di tratteggiare ora i caratteri salienti delle principali tematiche in cantiere.

a. Uso dei captatori informatici per le indagini

Né la recente sentenza "Scurato", né il legislatore nell'ultima riforma "Orlando"⁽⁵⁴⁾ hanno affrontato la *vexata quaestio* relativa al perdurarsi dell'assenza di direttive riguardanti le attività di ricerca probatoria che possono essere svolte mediante l'uso del captatore, ma che siano distinte dall'intercettazione di comunicazioni tra persone presenti.

(53) L'area di intersezione fra dimensione individuale e collettiva del bene tutelato è costituita dall'interesse a non subire indebite interferenze nella sfera di rispetto e disponibilità degli "spazi informatici", indipendentemente dalla qualità (natura) o dalla quantità di dati e informazioni, nonché dalla natura o dimensione dello spazio informatico di pertinenza di uno o più soggetti "titolari", ovvero dal potere di determinare, in sé, il "destino" di tali aree informatiche in cui si manifesta la personalità umana. Tale concezione è molto vicina alla definizione del diritto di autodeterminazione informativa che traspare dalla corrente giurisprudenza costituzionale tedesca.

(54) La cui entrata in vigore è stata, peraltro, rinviata già tre volte nel corso dell'ultimo anno, rispettivamente con:

- Legge di bilancio per l'anno 2019 (n. 145/2018) che, all'art. 1, comma 1139, lett. a, dispone l'estensione della proroga, già fissata al 31 marzo 2019 dal D.L. 91/2018, fino al 31 luglio 2019 per le novità della "riforma Orlando" *ex artt.* 4, 5 e 7 eccezion fatta per:
 - l'inserimento nel codice penale del delitto di diffusione di riprese e registrazioni fraudolente;
 - la semplificazione dei presupposti per disporre le intercettazioni nei procedimenti per i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione quando tali reati siano puniti con pena detentiva non inferiore nel massimo a cinque anni (*ex art* 6), poi modificati con la legge n. 3 del 9 gennaio 2019 "Spazza-corrotti", in vigore dal 31 gennaio 2019;
- D.L. 14 giugno 2019, n. 53, "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica" (noto come decreto "Sicurezza Bis"), che ha ulteriormente rinviato l'entrata in vigore dei suddetti articoli al 1° gennaio 2020.

Da più parti l'apparente disinteresse del legislatore è stato interpretato come l'intenzione latente di non addivenire a una disciplina scritta e vincolante, che imponga vincoli stringenti all'operato dell'autorità giudiziaria.

Le stesse fonti, sottolineando che in futuro il monitoraggio potrebbe non limitarsi a cellulari e pc, ma estendersi a tutti gli oggetti "smart" (dalla tv all'auto), hanno dipinto scenari con atmosfere da "grande fratello" orwelliano.

Da qui gli appelli reiterati sulla necessità di contemplare, quali presupposti imprescindibili per l'attivazione del peculiare strumento captativo:

- i "sufficienti indizi di colpevolezza" come elemento legittimante il provvedimento autorizzativo del giudice;
- la tassativa predeterminazione dei reati per i quali sia consentito il ricorso al captatore;
- la straordinaria urgenza per il decreto autorizzativo del pubblico ministero;
- la permanenza del controllo dei risultati da parte del pubblico ministero temperato dalla possibilità di esercizio, in ordine allo stesso, delle relative facoltà difensive;
- il "contraddittorio" per la predisposizione del materiale da portare a conoscenza del giudice, da svolgersi in vista del riesame, qualora costituisca il supporto al provvedimento cautelare.

Inoltre, è stata più volte rimarcata la necessità che un qualunque prelievo di dati informatici, eseguito con le modalità tipiche dei captatori, debba realizzarsi nel rispetto di alcuni principi propri della *digital forensics*⁽⁵⁵⁾ quali:

- l'immodificabilità del contenuto della memoria del dispositivo *target*;
- la conformità dei dati acquisiti con quelli originali;
- la corretta conservazione dei dati acquisiti.

(55) Con la legge 18 febbraio 2008, n. 48, lo Stato italiano ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica firmata a Budapest il 23 novembre 2001, aggiornando così alcune norme del III e del IV libro del codice di procedura penale concernenti le prove e le indagini, volte in particolare a consentire ispezioni, perquisizioni, sequestri e accertamenti urgenti di p.g. riguardo a sistemi o programmi informatici e telematici, anche se salvaguardati da misure di sicurezza. La nuova normativa non ha regolamentato nel dettaglio le operazioni di acquisizione di "elementi" informatici, ma ha indicato pragmaticamente quale debba essere il risultato finale da conseguire piuttosto che il metodo per raggiungerlo, evitando così una scelta fra vari possibili protocolli, tutti soggetti a frequenti aggiornamenti in conseguenza dell'evoluzione continua della disciplina. Il legislatore ha invece indicato la necessità di soddisfare alcune esigenze dirette a consentire la conservazione dei dati originali, impedirne l'alterazione nel corso delle operazioni di ricerca delle fonti di prova, garantire la conformità della copia all'originale nonché la sua immodificabilità quando si proceda ad una duplicazione, dotando di sigilli informatici i documenti appresi. Le garanzie indicate hanno l'evidente finalità di assicurare l'acquisizione di elementi di prova genuini ed attendibili e di raggiungere l'obiettivo di salvaguardare, a tutela dei diritti della difesa, la possibilità del controllo successivo all'attività degli inquirenti, che deve concernere in primo luogo la verifica del metodo utilizzato per l'acquisizione.

Per garantire la correttezza delle operazioni compiute c'è chi ha suggerito di predisporre un documento, firmato digitalmente ad ogni successiva modifica, sul quale descrivere tutte le attività eseguite a partire dall'istante di inoculazione del *trojan*. Altra parte della dottrina si è spinta, invece, a proporre un disciplinare tecnico in grado di regolamentare in modo onnicomprensivo tanto la certificazione di affidabilità dello strumento, quanto le verifiche sui metodi di acquisizione e conservazione del patrimonio informativo captato.

b. Collaborazione degli "internet service providers" (IPS) e degli altri gestori di servizi connessi

Le società⁽⁵⁶⁾ che gestiscono l'accesso alla rete rappresentano degli attori strategici di primo piano nella lotta ai *cyber-crimes*, nella misura in cui dispongono dei registri che permettono di conoscere (o di risalire a) gli utenti che hanno avuto accesso alle reti, gli orari e la durata dei collegamenti. La cosiddetta data retention è stata oggetto di recente novella all'interno della legge del 20 novembre 2017, n. 167, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017": questa all'art. 24 ha introdotto l'obbligo, in capo agli operatori telefonici, di conservare i dati del proprio traffico telefonico e telematico per settantadue mesi⁽⁵⁷⁾.

Il legislatore ha così esteso in maniera significativa le tempistiche già previste, per finalità di accertamento e repressione dei reati, dall'art. 132 del Codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. 196/2003) in merito alla conservazione dei dati del traffico telefonico (ventiquattro mesi), del traffico telematico (dodici mesi) e delle chiamate senza risposta (trenta giorni)⁽⁵⁸⁾.

(56) Gli "internet service providers" vengono formalmente chiamati "fornitori di servizi in internet" dalla Direttiva 2000/31/CE, in ragione del ruolo cardine espletato nella rete poiché forniscono tutti quei servizi necessari al completo utilizzo delle funzioni del web (fra cui la fornitura dell'accesso a internet, la concessione di spazi telematici o di caselle di posta elettronica) senza tuttavia giocare un ruolo attivo nella creazione delle informazioni e dei contenuti trasmessi.

(57) Il termine dei settantadue mesi è stato introdotto anche a seguito delle audizioni parlamentari della Procura Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, in occasione delle quali è stato indicato nella conservazione più a lungo termine dei dati del traffico telefonico e telematico uno strumento ulteriore per prevenire e contrastare il terrorismo. Tuttavia, c'è chi ha fatto notare che tempistiche così prolungate trovano ben poche analogie in altri Stati Membri, rappresentando un *unicum* a rischio di incompatibilità con quanto statuito dalla Corte di Giustizia che, nella sentenza dell'8 aprile 2014 (cause riunite C-293/12 e C-594/12 "Digital Rights Ireland") aveva annullato la Direttiva 2006/24/CE nella parte in cui stabiliva un termine di conservazione dei dati compreso tra i sei e i ventiquattro mesi. Secondo la Corte, infatti, tale direttiva determinava un'ingerenza particolarmente grave nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata ed alla protezione dei dati personali e, quindi, si poneva in contrasto con il principio di proporzionalità in quanto non limitava i suddetti diritti a quanto strettamente necessario.

(58) Il D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE

La legge è stata approvata con la finalità di contrasto e prevenzione della criminalità e di lotta al terrorismo, indicando espressamente a tale riguardo un “ancoraggio” di rango comunitario con l’art. 20 della Direttiva UE 2017/541, ai sensi del quale gli Stati Membri adottano le misure necessarie per assicurare efficaci strumenti per l’indagine e l’esercizio dell’azione penale contro i reati legati al terrorismo. Inoltre, all’interno del dibattito sulle regole procedurali condivise (o da condividere) in ambito comunitario, particolare importanza rileva la questione relativa alla circolazione delle “prove elettroniche”, affrontata con la proposta (presentata il 17 aprile 2018) di Regolamento relativo agli ordini europei di produzione (OPE) e di conservazione (OCE) di prove elettroniche in materia penale⁽⁵⁹⁾. Il documento finale mira a regolare i casi e i modi in cui le autorità nazionali possono rivolgersi direttamente ai service *providers* che operano nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’UE (anche se la loro sede centrale è allocata in un Paese terzo), per ottenere o far conservare il materiale probatorio digitale di cui necessitano⁽⁶⁰⁾.

L’Unione ha quindi deciso di puntare sulla cooperazione diretta tra soggetti pubblici e fornitori di servizi internet, manifestando oltretutto il proposito di stabilire un corposo apparato di garanzie processuali, volte ad assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti nella procedura. Nel contesto della proposta di Regolamento, per prove elettroniche si intendono “le prove conservate in formato elettronico dal prestatore di servizi o per suo conto al momento della ricezione del certificato di ordine europeo di produzione o di conservazione, consistenti nei dati conservati relativi agli abbonati, agli accessi, alle operazioni o al contenuto”: si parla nello specifico di “subscriber

(regolamento generale sulla protezione dei dati)”, in vigore dal 19 settembre 2018, non è intervenuto significativamente in merito ai tempi ed i modi della “data retention”, che pertanto permangono invariate.

- (59) Scaricabile dal sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52018PC0225>. Di particolare interesse la giustificazione addotta circa il metodo seguito dalla Commissione, che ha portato alla decisione di presentare una proposta di Regolamento al fine di istituire gli OPE e OCE, non utilizzando lo strumento della Direttiva (fondato sulla stessa base giuridica dell’art. 82, par. 1, TFUE) come aveva invece fatto nel 2014 per l’OEI (ordine europeo di indagine penale): si legge testualmente nel documento che “poiché la proposta riguarda procedure transfrontaliere, per le quali sono necessarie norme uniformi, non occorre lasciare un margine agli Stati membri per recepirle. Il regolamento è direttamente applicabile, offre chiarezza e maggiore certezza giuridica e consente di evitare interpretazioni divergenti negli Stati membri e altri problemi di recepimento incontrati dalle decisioni quadro sul riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie”. Un atto *self-executing* dunque per sanare a priori le potenziali controversie nel recepimento, da parte degli Stati nazionali, delle decisioni comunitarie in materia processuale penale.
- (60) Il considerando 9 della proposta di Regolamento afferma che “occorre pertanto presentare un quadro giuridico europeo in materia di prove elettroniche che imponga ai prestatori di servizi che rientrano nell’ambito di applicazione dello strumento di rispondere direttamente alle autorità, senza che sia necessario l’intervento di un’autorità giudiziaria nello Stato membro del prestatore di servizio”.

data” (dati relativi agli abbonati), “access data” (dati relativi agli accessi), “transactional data” (dati relativi alle operazioni) e “content data” (dati relativi al contenuto)⁽⁶¹⁾. L’art. 4 stabilisce le autorità nazionali competenti a emanare gli ordini europei in esame: giudici, pubblici ministeri e, a determinate condizioni, anche “qualsiasi altra autorità competente, definita dallo Stato di emissione che, nel caso di specie, agisca in qualità di autorità inquirente nel procedimento penale e sia competente a disporre l’acquisizione di prove in conformità del diritto nazionale”. Altrettanto chiara la formulazione relativa ai destinatari: entrambi gli ordini possono essere notificati ai prestatori di servizi di comunicazione elettronica, ai gestori di *social networks*, ai mercati online, ad altri prestatori di servizi di hosting e ai fornitori di infrastrutture internet quali l’indirizzo IP e registri di nomi di dominio⁽⁶²⁾, o ai loro rappresentanti legali, se esistenti.

Il pacchetto di intervento presentato dalla Commissione europea è stato completato da una proposta di Direttiva⁽⁶³⁾, fondata sugli articoli 53 e 62 TFUE, tesa a risolvere la situazione di incertezza e frammentazione normativa in cui attualmente operano i *service provider* e le autorità nazionali. Questa ruota attorno all’obbligo, posto in capo agli Stati membri, di provvedere affinché alcune categorie di *providers* (che offrono servizi nell’UE, anche laddove la loro sede centrale sia allocata in un Paese terzo) nominino almeno un rappresentante legale, competente per la ricezione, il rispetto e l’esecuzione delle decisioni e degli ordini emessi dalle autorità nazionali ai fini dell’acquisizione di prove penali.

c. Collaborazione giudiziaria transnazionale e cultura condivisa sulla cyber-security

Come acclarato fin qui, la natura dei reati informatici che si manifesta in modo trasversale tanto nelle condotte quanto negli effetti, ha aperto un dibattito complesso sulla giurisdizione⁽⁶⁴⁾ (di competenza degli Stati nazionali o dell’UE) al loro contrasto.

(61) Gli ordini per la produzione di dati relativi agli abbonati o agli accessi possono essere emessi per qualsiasi reato, mentre quelli per la produzione di dati relativi alle operazioni o al contenuto possono essere emessi solo per reati punibili nello Stato di emissione con una pena detentiva della durata massima di almeno tre anni, o per specifici reati precisati nella proposta e se vi è un collegamento specifico con gli strumenti elettronici e i reati rientranti nel campo di applicazione della direttiva (UE) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo.

(62) Ritorna qui subito in mente la problematica già riscontrata nel caso “Occhionero” relativa alla *whois privacy*.

(63) Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell’acquisizione di prove nei procedimenti penali, COM (2018) 226, scaricabile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1527520933051&uri=CELEX:52018PC0226>.

(64) Tanto le autorità giudiziarie quanto lo *jus puniendi* rappresentano elementi imprescindibili del potere sovrano statale: la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in campo europeo è stata in concreto osteggiata su talune materie proprio in virtù di una perdita di “sovranità nazionale”. Allo stato attuale, è pacifico ritenere che la cooperazione giudiziaria sia

Già il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 aveva caldeggiato espressamente la prosecuzione del processo di armonizzazione normativa in seno all'Unione, concentrando gli sforzi comuni principalmente nei settori di maggiore interesse europeo, individuati nella criminalità finanziaria, nella corruzione, nel traffico di sostanze stupefacenti e di esseri umani, nei reati contro i minori, nei reati ambientali e, per l'appunto, nel *cyber-crime*. Ciò nella consapevolezza che una cooperazione giudiziaria in senso ampio debba poggiare anche su principi e figure di reato che gli Stati possano considerare "comuni" nel contrasto alla criminalità, pena il ridimensionamento dell'efficacia delle altre iniziative già intraprese coralmemente in tal senso, a cominciare dal rafforzamento del ruolo di Eurojust (Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea)⁽⁶⁵⁾ o dalla costituzione delle squadre investigative comuni⁽⁶⁶⁾.

Tuttavia, per innestare un virtuoso processo di scrittura di regole condivise e di individuazione di strumenti operativi efficaci, appare più che mai fondamentale promuovere una cultura della *cyber-security* che sappia approcciare in modo interdisciplinare le minacce correnti, coinvolgendo attori qualificati e competenze diverse. In questa prospettiva, la Comunicazione congiunta al Parlamento europeo ed al Consiglio presentata nel settembre 2017, dal titolo "Resilienza, deterrenza e difesa: verso una cyber-sicurezza forte per l'UE", ha accelerato ed ampliato il raggio d'azione delle iniziative del primo documento di *cyber-strategy* del 2013 ("An open, safe and secure Cyberspace"), articolandosi

strutturata ancora su un livello orizzontale, basandosi più sul dialogo diretto tra i singoli attori interessati piuttosto che su una omologazione condivisa della materia penale. In generale, un passo in avanti in questa direzione è stato sicuramente segnato dalla celeberrima sentenza "Van Geen&Loos" del 5 febbraio 1963: in essa la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha stabilito che il diritto comunitario non solo impone obblighi ai paesi dell'UE, ma attribuisce anche diritti ai singoli che se ne possono pertanto avvalere invocando direttamente le norme europee dinanzi alle giurisdizioni nazionali e comunitarie, senza che fosse necessario che i singoli paesi dell'UE avessero recepito la norma europea in questione nel proprio ordinamento giuridico interno. Ciò ha dato l'avvio ad un incredibile sviluppo normativo e ad una fiorente attività della GGUE in moltissime materie, salvo che in quella penale.

- (65) Al riguardo, è d'uopo sottolineare l'importanza dell'operazione "Avalanche", condotta nel 2016 dall'autorità giudiziaria tedesca in collaborazione con Eurojust ed Europol, che ha portato all'eliminazione di una ramificata struttura criminale che operava con attacchi informatici attraverso l'uso di malware ed un complesso sistema di riciclaggio degli illeciti profitti così accumulati. Per ulteriori approfondimenti vedasi [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Operation%20Avalanche%20-%20A%20closer%20look%20\(April%202017\)/2017-04_Avalanche-Case_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Operation%20Avalanche%20-%20A%20closer%20look%20(April%202017)/2017-04_Avalanche-Case_EN.pdf).
- (66) In forte ritardo rispetto agli obblighi previsti di attuazione del diritto europeo con riferimento al settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, con il d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34 è stata recepita nell'ordinamento italiano la decisione quadro 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni. Esse nascono non solo come strumento di coordinamento tra organi requirenti nazionali, bensì come veri e propri team investigativi multinazionali che, nell'ambito di un obiettivo comune e per un dato periodo di tempo, operano simultaneamente nei vari Stati membri interessati dalle indagini.

su tre direttrici strategiche quali il rafforzamento della resilienza della UE ai cyber-attacchi, la creazione di una deterrenza cibernetica efficace nella UE e, soprattutto, il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di cyber-sicurezza (vista qui nella sua accezione più estensiva, non solo con finalità penal-repressive). Alla base di quest'ultima è stato posto il rafforzamento di Enisa, l'Agenzia dell'Unione Europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione⁽⁶⁷⁾: oltre al supporto diretto ad Eurojust nello sviluppo e l'armonizzazione delle norme europee in tema di contrasto al *cyber-crime*, nonché ad Europol attraverso il supporto tecnico e competenze specifiche all'unità EC3 specializzata nel contrasto al *cyber-crime*, la proposta della Commissione conferisce ulteriori importanti attività all'agenzia, tra cui:

- contribuire allo sviluppo e all'implementazione delle *policies* europee nell'area della *cyber-security*;
- divenire un *hub* informativo europeo per tutto ciò che concerne le attività di prevenzione ed analisi degli incidenti;
- costituire un osservatorio sul mercato dei prodotti e dei servizi di *cyber-security*, svolgendo in materia costante attività di ricerca e sviluppo;
- fornire assistenza tecnica alle strutture dedicate alla cooperazione operativa e alla gestione delle crisi;
- sviluppare gli schemi di certificazione previsti nell'ambito del costituendo European *cyber-security Certification Framework*, al fine di stabilire un quadro europeo comune ed interoperabile per la certificazione dei prodotti e dei servizi di *cyber-security*.

Di rilievo, infine, l'iniziativa del Consiglio d'Europa che, dall'11 al 13 luglio 2018, ha riunito da tutto il mondo ministri ed alti rappresentanti di governo, esperti di giustizia penale e rappresentanti delle varie realtà tecnologiche afferenti ad internet, della società civile e delle organizzazioni di protezione dei dati, con l'obiettivo di potenziare la cooperazione internazionale nella lotta contro la criminalità informatica.

La conferenza, denominata "*Octopus*", è stata incentrata sulle soluzioni per rafforzare lo stato di diritto nel cyber-spazio, migliorando ad esempio quanto già descritto relativamente all'assistenza giudiziaria reciproca e alla cooperazione diretta con i fornitori di servizi: le contromisure ritenute più efficaci verranno condensate all'interno di uno specifico protocollo, pensato come ideale *continuum* con quanto già disposto dalla Convenzione di Budapest.

(67) Il cui *Permanent Stakeholders' Group*, ossia il *board* di esperti internazionali che supporta il Direttore nel definire le strategie dell'Agenzia, vede la presenza di tre seggi permanenti, occupati rispettivamente da un rappresentante del regolatore europeo del mercato delle telecomunicazioni (Berec), del Garante europeo della *privacy* e di Europol.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *Rapporto Clusit 2018 sulla sicurezza ICT in Italia*, scaricabile da https://web.uniroma1.it/infosapienza/sites/default/files/rapporto_clusit_2018.pdf;
- CLOUGH J., *Principles of cybercrime*, Cambridge, 2010;
- CUOMO L., RAZZANTE R., *La disciplina dei reati informatici*, Giappichelli, Torino, 2009;
- DANIELE M., *La prova digitale nel processo penale*, in RIV. DIR. PROC., 2011, pagg. 283 e ss.;
- DE FLAMMINEIS S., *Le intercettazioni telematiche*, in DIR. PEN. E PROC., 2013, 8, 988;
- FILIPPI L., *L'ispe-perqui-intercettazione "itinerante": le Sezioni unite azzeccano la diagnosi, ma sbagliano la terapia*, in PAROLA ALLA DIFESA, 2016, 179;
- FLOR R., *Identity theft e identity abuse. Le prospettive applicative del diritto penale vigente*, in RIV. IT. DIR. PROC. PEN., 2007, n. 2-3, pagg. 904-908;
- FLOR R., *Art. 615-ter c.p.: natura e funzioni delle misure di sicurezza, consumazione del reato e bene giuridico protetto*, in DIR. PEN. E PROC., 2008, n. 1, pagg. 109-110;
- FLOR R., *Verso una rivalutazione dell'art.615 ter c.p.?*, maggio 2012, scaricabile da <https://www.penalecontemporaneo.it/d/1455-verso-una-rivalutazione-dell-art-615-ter-cp>;
- GIALUZ M., DELLA TORRE J., *Lotta alla criminalità nel cyberspazio: la Commissione presenta due proposte per facilitare la circolazione delle prove elettroniche nei processi penali*, scaricabile da <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/9339-gialuzdellatorre2018a.pdf>;
- GIUNCHEDI F., *Captazioni "anomale" di comunicazioni: prova incostituzionale o mera attività di indagine?*, in PROC. PEN. GIUST., 2014, pagg. 133 e ss.;
- GRIFFO M., *Una proposta costituzionalmente orientata per arginare lo strapotere del captatore. Dalla sentenza Scurato alla riforma Orlando*, scaricabile da http://www.digiec.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/697_2017_1376_29360.pdf;
- LUPARLA L. (a cura di), *Internet provider e giustizia penale: modelli di responsabilità e forme di collaborazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2012;
- MARAFIOTTI L., *Digital evidence e processo penale*, in CASS. PEN., 2011, pagg. 4509 e ss.;
- MENGONI E., *Accesso autorizzato al sistema informatico o telematico e finalità illecite: nuovo round alla configurabilità del reato*, in CASS. PEN., 2011, 6, pag. 2200;

- RESTA G., *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, UTET, Torino, 2010;
- RUGGIERI F., PICOTTI L. (a cura di), *Nuove tendenze della giustizia penale di fronte alla criminalità informatica. Aspetti sostanziali e processuali*, Giappichelli, Torino, 2011;
- SALVADORI I., *Hacking, cracking e nuove forme di attacco ai sistemi d'informazione. Profili di diritto penale e prospettive de iure condendo*, in *CIBER. DIR.*, 2008, n. 9, pag. 348;
- SIGNORATO S., *Le indagini digitali. Profili strutturali di una metamorfosi investigativa*, Giappichelli, Torino, 2018;
- TAPPERO MERLO G., *Soggetti e ambiti della minaccia cibernetica: dal sistema paese alle proposte di cyber governance?* in *LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE*, Fasc. 1/2012, pagg. 25-53;
- TESTAGUZZA A., *I sistemi di controllo remoto: tra normativa e prassi*, in *DIR. PEN. E PROC.*, 2014, 6, 759;
- TONINI, CONTI C., *Il diritto delle prove penali*, Giuffrè, Milano, 2014;
- TORRE M., *Il virus di stato nel diritto vivente tra esigenze investigative e tutela dei diritti fondamentali*, in *DIR. PEN. E PROC.*, 2015, 9, 1163;
- VACIAGO G., *Digital evidence. I mezzi di ricerca della prova digitale nel procedimento penale e le garanzie dell'indagato*, Giappichelli, Torino, 2012;
- VENEZIA L., *L'Europa e la cooperazione giudiziaria penale: quale ruolo per Eurojust, 7 gennaio 2018*, scaricabile da <https://www.dirittoconsenso.it/2018/01/07/leuropa-e-la-cooperazione-giudiziaria-penale-quale-ruolo-per-eurojust/>;
- ZICCARDI G., *Investigazione penale e tecnologia informatica: l'accertamento del reato tra progresso scientifico e garanzie fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2007;
- ZICCARDI G., *I virus informatici: aspetti tecnici e giuridici*, in *CIBER. DIR.*, 2001, fasc. 3-4, pagg. 350.





Professore
Luigi DANIELE

Ordinario di Diritto dell'Unione europea
presso l'Università di Roma "Tor Vergata"

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

In difesa della politica europea dell'asilo e del- l'immigrazione

Malgrado la stampa sfavorevole e le ripetute accuse che l'Europa subisce per la pretesa inerzia e addirittura iniquità della sua normativa e dei suoi interventi, la politica europea in materia di asilo e immigrazione rappresenta una realizzazione che è possibile definire, senza timori di smentita, tra le più importanti e significative che l'Unione europea possa annoverare.

Per dimostrare la fondatezza di questa asserzione, basta mettere a confronto lo sforzo che è occorso all'Unione per raggiungere l'attuale fase della politica di asilo e immigrazione, con quello richiesto per un'altra, fondamentale, realizzazione dell'Unione: l'instaurazione del mercato interno.

Come si sa, il mercato interno, sia pure sotto la diversa denominazione di "mercato comune", ha costituito lo strumento "principe" immaginato dai Padri fondatori per avviare il disegno europeo. Esso è stato infatti previsto sin dal Trattato di Roma del 1957. La sua realizzazione nondimeno ha richiesto moltissimi anni e nel 1986, nonostante che il periodo transitorio fosse terminato nel lontano 1969, i progressi erano tanto insufficienti che una nuova "spinta" si è resa necessaria. L'Atto unico europeo, firmato quell'anno, ha stabilito infatti un "nuovo" termine di sei anni entro cui le istituzioni della (allora) Comunità avrebbero dovuto adottare gli atti per instaurare il mercato interno. L'obiettivo, peraltro, non è stato centrato completamente, tanto è vero che ancora oggi, a distanza di ventisette anni da quella scadenza e di cinquant'anni dal termine del periodo transitorio originario, nuovi e significativi interventi e azioni si rendono necessari.

Da un punto di vista storico, la politica europea dell'asilo e dell'immigrazione è ben più giovane e si è venuta sviluppando attraverso un percorso complesso, articolato in tappe numerose e molto diverse l'una dall'altra.

Si è passati da una situazione di assenza assoluta di previsioni in materia nel Trattato di Roma a una soluzione di stampo del tutto internazionalistico, limitata a pochi Stati (l'Accordo di Schengen del 1985 e la relativa Convenzione d'applicazione del 1990). Si è arrivati poi, con il Trattato di Maastricht del 1992, ad una cooperazione che coinvolgesse (quasi) tutti gli Stati membri, pur se confinata in un contesto di tipo intergovernativo: il terzo "pilastro" dell'Unione, dedicato a Giustizia e Affari interni.

Solo con il Trattato di Amsterdam del 1997 e con quello di Nizza del 2000 si è potuti arrivare a una vera e propria assimilazione della politica in materia di asilo e immigrazione alle altre politiche della (allora) Comunità (cosiddetta "comunitarizzazione"), non senza mantenere alcuni tratti divergenti, con procedure decisionali ancora dominate dal Consiglio e dal principio unanimistico e con il limite di poter adottare solo "norme minime". Si è dovuto attendere la riforma del Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore solo nel 2009, perché potesse parlarsi di una competenza europea del tutto "normalizzata" per quanto riguarda tanto le procedure decisionali (con l'estesa applicazione della procedura legislativa ordinaria), quanto per il tipo di atti legislativi da adottare. Pur tuttavia, si è trattato di una competenza di tipo "concorrente".

Come è noto, in questo contesto, gli Stati membri possono continuare ad opporsi a cedere ulteriori spazi alla normativa europea, invocando il principio di sussidiarietà e pretendendo di mantenere il controllo nazionale su ampi aspetti dell'asilo e dell'immigrazione.

Ciò nonostante, non può negarsi, come si vedrà, che i progressi realizzati siano quantitativamente e qualitativamente impressionanti e siano stati ottenuti in un lasso di tempo tutto sommato modesto (partendo dal Trattato di Maastricht, soli ventisette anni), tenuto conto della difficoltà dell'obiettivo.

Il confronto tra lo sviluppo della politica europea in materia di asilo e immigrazione e la realizzazione progressiva del mercato interno è interessante anche sotto il profilo delle norme di diritto primario applicabili all'uno e all'altro campo. Il "nocciolo duro" del mercato interno è venuto a realizzarsi rapidamente soprattutto grazie all'esistenza sin dal Trattato di Roma di alcune norme precise e incondizionate, che vietano gli ostacoli alla libera circolazione di merci, lavoratori e servizi negli scambi tra Stati membri, nonché i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese. Grazie a tali norme (alle quali, con il tempo, si sono aggiunte quelle sulla circolazione dei cittadini e quelle sulla circolazione dei capitali, modificate in senso maggiormente preciso rispetto alle originali), l'apertura dei mercati nazionali e la loro fusione in un mercato unico è stata avviata molto presto, secondo la filosofia della "integrazione negativa,"

cioè senza bisogno di attendere interventi legislativi da parte delle istituzioni comunitarie, interventi che tardavano ad arrivare.

In questo contesto sono risultati importantissimi tanto l'opera della Corte di giustizia, che ha posto sin dalla sentenza sul caso Van Gend & Loos del 1963⁽¹⁾, il principio della "efficacia diretta" delle norme liberalizzatrici del Trattato, quanto quello dei giudici nazionali, cui i cittadini si rivolgevano e che hanno iniziato ad applicare tali norme e a disapplicare le norme interne incompatibili, secondo il principio del "primato" teorizzato dalla Corte di giustizia nella sentenza sul caso Costa contro Enel del 1964⁽²⁾.

Il contributo del legislatore dell'Unione è arrivato solo più tardi, dopo l'Atto unico europeo del 1986, quando ormai il terreno era già stato preparato dalla giurisprudenza.

Per la materia dell'asilo e immigrazione, un fenomeno analogo non è stato possibile. Le norme di diritto primario che si sono succedute nel tempo erano e restano puramente programmatiche, nel senso che pongono una ampia serie di complessi obiettivi ma richiedono che vengano individuati i modi e anche i tempi entro cui raggiungerli.

In questo diverso contesto, l'opera del legislatore dell'Unione è stata centrale, mentre il contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia e dei giudici nazionali è potuto intervenire solo a posteriori, per interpretare, valorizzare e, se del caso, controllare le legittimità degli atti legislativi delle istituzioni e degli Stati membri. In questo, il ruolo del potere legislativo e di quello giudiziario è risultato invertito, almeno inizialmente, rispetto a quanto è avvenuto nel contesto del mercato interno.

Con il tempo, la legislazione adottata dall'Unione in questa materia è mutata notevolmente. Da atti che si limitavano a prevedere "norme minime", che, come è ovvio, lasciavano ampio spazio agli interventi degli Stati membri, si è passati a vere e proprie direttive di armonizzazione o addirittura a regolamenti, atti, in quanto tali, direttamente applicabili negli Stati membri. Degno di menzione è anche il fatto che l'Unione, sulla scorta di ampi programmi (famosi quelli adottati a Tampere e a Stoccolma) ha sempre più intensificato il proprio intervento legislativo, provvedendo, per alcuni aspetti, ad adottare successive versioni, sempre più dettagliate, della disciplina o, per altri, a pubblicare testi aggiornati di atti precedenti, definiti come di "rifusione" o di "codificazione".

(1) ECLI:EU:C:1963:1. Le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea sono tutte rinvenibili sul sito curia.europa.eu, utilizzando l'apposito modulo di ricerca e inserendo il codice ECLI di ciascuna pronuncia.

(2) ECLI:EU:C:1964:66.

Sul piano legislativo, moltissimo è stato fatto. Senza volere fare un elenco tassativo dei profili “normati”, l’Unione è intervenuta a disciplinare:

- l’attraversamento delle frontiere esterne (reg. (UE) n. 2016/399);
- i visti di soggiorno di breve durata (reg. CE n. 810/2009);
- il coordinamento della vigilanza delle frontiere esterne, attraverso la Guardia di frontiera e costiera europea (reg. (UE) n. 2016/1624);
- il sistema europeo comune di asilo, consistente in ben sei strumenti:
 - la direttiva qualifiche (dir. 2011/95/UE);
 - la direttiva procedure (dir. 2013/32/UE);
 - la direttiva accoglienza (dir. 2013/33/UE);
 - la direttiva sfollati (dir. 2010/55/CE);
 - il regolamento Dublino III (reg. (UE) n. 604/2013);
 - il regolamento EURODAC (reg. (UE) n. 603/2013);
- i permessi di soggiorno per motivi di lavoro (dir. 2011/98/UE);
- lo *status* dei soggiornanti di lunga durata (dir. 2003/109/CE);
- il ricongiungimento familiare (dir. 2003/86/CE);
- il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (dir. 2008/115/CE).

In presenza di un così grande attivismo legislativo, la giurisprudenza ha potuto pienamente dispiegare le proprie potenzialità. Mancano statistiche che indichino con precisione il numero di cause introdotte o di quelle decise ogni anno dalla Corte di giustizia nella materia dell’asilo e immigrazione⁽³⁾. Nondimeno chi segue la giurisprudenza può facilmente rendersi conto della grande mole di lavoro svolta dalla Corte e dell’intenso dialogo che in questa materia si è svolto quotidianamente con i giudici nazionali, attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale.

Ciò si spiega, in primo luogo, in ragione della complessità della mutevole legislazione europea e dell’intricato intreccio tra questa e la disciplina, anch’essa mutevole, di ciascuno Stato membro. Le difficoltà che l’applicazione giudiziaria di tale coacervo normativo in continuo movimento comporta per i giudici nazionali e per la stessa Corte di giustizia sono notevolissime, soprattutto se si pensa che dall’esito dell’elaborazione giurisprudenziale dipende il destino di tante persone esposte a grandi pericoli e sofferenze.

(3) Secondo l’ultima Relazione annuale pubblicata dalla Corte di giustizia, il numero delle decisioni emesse nel 2017 nel settore dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (compresa la Cooperazione giudiziaria in materia penale) è stato di sessantuno, in crescita rispetto agli anni precedenti e pari al dieci per cento di tutte le sentenze emesse nello stesso periodo. Le nuove cause introdotte sempre nel 2017 per lo stesso settore sono state novantotto, pari a quasi il quattordici per cento di tutte le nuove cause.

In secondo luogo, e proprio per quello che si è appena detto, la Corte di giustizia è chiamata molto spesso ad intervenire per risolvere delicati problemi di potenziale o reale conflitto tra la normativa dell'Unione o degli Stati membri e la necessità di tutelare i diritti fondamentali delle persone coinvolte. La Corte ha fatto applicazione in numerosissime occasioni dei parametri ora consacrati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ma anche di quelli derivanti dal diritto internazionale, in particolare dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e del relativo Protocollo addizionale e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, oltre che dai principi generali tratti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Particolare rilievo nella giurisprudenza della Corte hanno assunto il diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti in relazione al respingimento (sentenza sul caso H.T.) o al trasferimento da uno Stato membro ad un altro (sentenze sui casi N.S.⁽⁴⁾ e Jawo⁽⁵⁾), il diritto alla libertà in ipotesi di trattenimento in caso di procedure di rimpatrio (sentenze sul caso El Dridi⁽⁶⁾ e sul caso Mahdi⁽⁷⁾), il diritto alla vita familiare nell'ambito delle domande di congiungimento familiare (sentenze Parlamento europeo c. Consiglio⁽⁸⁾ e sul caso Chakroun⁽⁹⁾) e, nello stesso ambito, la tutela dei minori e del loro interesse (sentenza sul caso O. e S.⁽¹⁰⁾), nonché il diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo, in relazione alle procedure di respingimento (sentenza sul caso Gnandi⁽¹¹⁾).

In questo, la Corte di giustizia si è trovata a svolgere una funzione delicata ma fondamentale, cercando di trovare un punto di equilibrio tra i diritti dei cittadini di Stati terzi e le esigenze degli Stati membri di tutelare le proprie frontiere e di mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, soprattutto in momenti storici problematici come l'attuale caratterizzato da un afflusso continuo e molto consistente di migranti.

Certo, la politica europea dell'asilo e dell'immigrazione non può dirsi ancora completa. Rimangono numerosi aspetti che attendono di trovare una soluzione comune, invece di essere lasciati alle iniziative di ciascuno Stato membro.

(4) ECLI:EU:C:2011:865.

(5) ECLI:EU:C:2019:218.

(6) ECLI:EU:C:2011:268.

(7) ECLI:EU:C:2014:1320.

(8) ECLI:EU:C:2006:429.

(9) ECLI:EU:C:2009:776.

(10) ECLI:EU:C:2012:776.

(11) ECLI:EU:C:2018:465.

Particolarmente sentita è la mancanza di un sistema automatico di ricollocamento in caso di afflusso massiccio di migranti in Stati membri più esposti, per motivi geografici, a tali fenomeni.

Tuttavia, il percorso è tracciato e sta andando sempre più consolidandosi. Altri passi devono ancora essere compiuti. Tocca alle istituzioni europee, agli Stati membri ma anche ai cittadini/elettori permetterlo.





Dottore

Andrea GIANNOTTI

Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa.

Docente di Storia delle Relazioni Internazionali e Storia dell'Europa Orientale presso l'Accademia Navale di Livorno

Il filo della Lubjanka *Spionaggio estero e lotta alla dissidenza interna negli anni di Jurij Vladimirovič Andropov*

Abstract

Tra le attività che hanno maggiormente caratterizzato il KGB vi sono due ambiti che più di ogni altro ne hanno alimentato la fama di servizio segreto tra i più temibili della storia. Da una parte lo spionaggio estero, indispensabile sia al mantenimento della sicurezza dell'Unione Sovietica sia all'espansione dell'influenza politica e culturale del campo socialista. Da questo punto di vista furono conseguiti notevoli risultati e formati personaggi divenuti leggendarî, come Jurij Drozdov, che partecipò sia allo scambio tra la spia sovietica Rudolf Abel' a Berlino nel 1962 e il pilota americano abbattuto sugli Urali, sia alle operazioni in Afghanistan nel 1979. Altro ambito cui il KGB rivolse specifica attenzione fu la repressione-prevenzione del dissenso. Questa fu una costante dopo il 1917, ma per iniziativa di Andropov negli anni Sessanta venne istituito un apposito directorato incaricato della "profilassi", sì che il ricorso a misure penali fosse per quanto possibile evitato scoraggiando *ab initio* ogni forma di dissidenza.

Among the activities that have most characterized the KGB there are two areas that, more than any other, have fueled the fame of one of the most feared secret service in history. On the one hand, foreign espionage, indispensable both for maintaining the security of the Soviet Union and for expanding the political and cultural influence of the socialist camp. In this field were achieved remarkable results and formed legendary characters, such as Jurij Drozdov, who participated both in the exchange of the Soviet spy Rudolf Abel' in Berlin in 1962 in exchange for the American pilot shot down in the Urals, and for the operations in Afghanistan in 1979. Another area to which the KGB paid specific attention was the repression-prevention of dissent. Actually this was a constant after 1917, but on the initiative of Andropov a special directorate was established in charge of "prophylaxis", so that recourse to criminal measures was avoided as far as possible by discouraging all forms of dissent ab initio.

SOMMARIO:1. Premessa. - 2. Il Primo Direttorato Centrale: lo spionaggio estero. - 3. Il Quinto Direttorato.

1. Premessa

Riprendendo l'analisi del KGB andropoviano, delle sue molte articolazioni è interessante soffermarsi, in particolare, sue due: il Primo Direttorato centrale, competente per lo spionaggio estero e il Quinto Direttorato, appositamente istituito dopo la nomina di Jurij Vladimirovič al vertice della Sicurezza dello Stato, per il contrasto agli avversari ideologici interni. Si tratta delle strutture che più di ogni altra hanno caratterizzato la lunga permanenza di Andropov alla guida della Lubjanka.

2. Il Primo Direttorato Centrale: lo spionaggio estero

Il Comitato per la Sicurezza dello Stato era un'organizzazione molto particolare, difficilmente paragonabile con analoghe strutture di altri Paesi⁽¹⁾.

La sua peculiarità stava nell'assommare i compiti tipici di qualunque servizio segreto, quali spionaggio, sia interno sia estero, e controspionaggio con funzioni di polizia giudiziaria, polizia di frontiera e di controllo politico.

Una così vasta gamma di competenze richiedeva una struttura operativa assai complessa e alle quindici articolazioni esistenti nel 1967, durante il periodo andropoviano se ne sarebbero aggiunte altre. Di tutte le articolazioni del KGB la più nota all'opinione pubblica internazionale è stato il Primo Direttorato Centrale (in russo *Pervoe Glavnoe Upravlenie*, PGU) che, come accennato, si occupava dello spionaggio estero, risultando più o meno paragonabile alla CIA statunitense. Buona parte degli antagonisti nei grandi film hollywoodiani ambientati durante la Guerra fredda erano agenti del PGU, tra le cui file hanno prestato servizio anche personalità quali Vladimir Putin, Sergej Borisovič Ivanov, Sergej Evgen'evič Naryškin e Vladimir Ivanovič Jakunin⁽²⁾.

(1) Non senza azzardi, sul piano organizzativo si possono osservare alcune similitudini con il Reichssicherheitshauptamt, l'Ufficio centrale per la sicurezza del Reich, per come venne configurandosi fra il 1932 e il 1945 nella Germania nazionalsocialista. Curiosamente, un'altra similitudine si può cogliere di nuovo in terra tedesca, nel ministero per la Sicurezza dello Stato della Repubblica Democratica Tedesca, noto come Stasi (dalla denominazione *Ministerium für Staatssicherheit*) che assommava tutte le funzioni che in Unione Sovietica erano svolte dal KGB.

(2) Sergej Ivanov, Ministro della Difesa dal 2001 al 2007, vicepresidente del Consiglio dei Ministri dal 2008 al 2011 e capo dell'Amministrazione presidenziale dal 2011 al 2016, è attualmente delegato del Presidente per la tutela ambientale e i trasporti. Sergej Naryškin è stato capo dell'Amministrazione presidenziale dal 2008 al 2011, Presidente della Duma dal 2011 al 2016 e attualmente guida il servizio segreto estero (*Služba Vnešnej Razvedki*, SVR), successore proprio del PGU. Vladimir Jakunin è stato il potente presidente delle Ferrovie di Stato dal 2005 al 2015.

Al PGU erano subordinate le residenture nei Paesi capitalisti, tutte le strutture illegali⁽³⁾, gli uffici dei consiglieri distaccati presso i Paesi socialisti e amici, l'apparato dello spionaggio industriale e tecnologico.

Fin dal 1920 nell'ambito della Čeka era stata costituita una sezione internazionale, poi inquadrata nella GPU (*Gosudarstvennoe političeskoe upravlenie*, Direzione politica di Stato), e nella successiva OGPU e infine nel NKVD. Nel febbraio 1941 vide la luce il Primo direttorato del NKGB, nucleo primigenio del futuro PGU, che, seguendo la serie di riorganizzazioni di cui è stato dato conto, nel 1946 passò al MGB. Il 30 maggio 1947 venne istituito il Comitato d'informazione presso il Consiglio dei Ministri dell'URSS (in russo *Komitet informacii pri Sovete Ministrov SSSR*)⁽⁴⁾, cui vennero demandati lo spionaggio politico e l'*intelligence* militare⁽⁵⁾. Ospitato presso una vecchia sede del *Comintern* nel quartiere nordorientale moscovita di Rostokino, inizialmente venne guidato da Molotov, quindi per pochi mesi dal suo successore al ministero degli Esteri Vyšinskij e fra 1949 e 1951 da Valerian Aleksandrovič Zorin, che sarebbe divenuto famoso come rappresentante sovietico all'ONU durante la crisi dei missili di Cuba dell'ottobre 1962. Nel gennaio 1952 fu creato il Primo Direttorato Centrale del MGB, competente per lo spionaggio estero e nel 1954 questo fu inquadrato nel neo-costituito KGB. Sebbene non contasse su un numero particolarmente elevato di dipendenti (fra centro e residenture gli effettivi erano otto-novemila), il PGU divenne una struttura molto prestigiosa, la cui aura leggendaria era costantemente alimentata dalle storie delle grandi operazioni di spionaggio e da nomi quali Rudol'f Abel⁽⁶⁾, Kim Philby⁽⁷⁾, Jurij Ivanovič Drozdov.

- (3) Mentre le residenture erano ospitate in locali delle ambasciate e i funzionari che vi lavoravano lo facevano sotto copertura di funzioni diplomatiche (molto spesso presso la rappresentanza commerciale e l'ufficio culturale), gli illegali (in russo *nelegaly*) venivano inviati clandestinamente all'estero e rimanevano a fare attività di spionaggio sotto falsa identità, talvolta per periodi molto lunghi. Si trattava di correre un rischio altissimo, giacché non potevano contare, in caso di arresto, su alcuna protezione diplomatica.
- (4) Da non confondere con il *Cominform*, l'Ufficio informazione dei partiti comunisti e operai, fondato nello stesso anno.
- (5) Delibera del Consiglio dei Ministri 1789-470cc del 30 maggio 1947. Per un quadro dettagliato sull'evoluzione del PGU si veda V.S. ANTONOV, *Služba vnešnej razvedki*, Kučkovo pole, Moskva, 2014 mentre, per un prospetto più sintetico AA.VV., *Nacional'naja ideja Rossii*, vol. IV, Naučnyj ekspert, Moskva, 2012, pagg. 2526-2529.
- (6) Wilhelm Genrichovič Fischer nacque nel 1903 in Inghilterra da madre russa originaria di Saratov e da Heinrich Matveevič Fischer, tedesco del Volga e attivo rivoluzionario esiliato dalla Russia nel 1901 per il suo impegno politico. La famiglia rientrò in Unione Sovietica nel 1920 e visse al Cremlino insieme ad altri vecchi bolscevichi. Dopo un periodo al *Comintern*, il giovane Wilhelm nel 1927 entrò nei servizi di sicurezza e prestò servizio in Inghilterra e Norvegia. Durante la Seconda Guerra mondiale operò nelle retrovie tedesche e conobbe un altro agente del NKVD, Rudol'f Abel'. Nel 1948 venne inviato negli Stati Uniti, dove entrò con l'identità di Abel' e presentandosi come esule lituano. Lavorando come fotografo rimase attivo a New York finché non venne scoperto e arrestato dal FBI nel 1957. Condannato a trent'anni di carcere, nel 1962 fu scambiato con Francis Gary Powers, il pilota del Lockheed

Dal punto di vista organizzativo, il PGU comprendeva le seguenti direzioni:

- R (pianificazione operativa e analisi);
- K (controspionaggio);
- S (illegali);
- OT (operativa tecnica);
- I (informatica);
- T (spionaggio tecnologico e scientifico);
- T (operazione sul territorio sovietico);
- Direzione per l'informazione di *intelligence* (analisi e valutazione).

La suddivisione seguiva poi un criterio geografico e le sezioni erano così composte:

- Stati Uniti e Canada;
- America Latina;
- Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Scandinavia;
- Germania Ovest, Germania Est e Austria;
- Benelux, Francia, Spagna, Portogallo, Svizzera, Grecia, Italia, Jugoslavia, Albania e Romania;
- Cina, Vietnam, Laos, Cambogia e Corea del Nord;
- Thailandia, Indonesia, Giappone, Malesia, Singapore e Filippine;
- Paesi non arabi del Medio Oriente, Afghanistan e Iran;

U-2 abbattuto nel 1960 durante un volo spia sul territorio sovietico e gli studenti americani Frederic L. Pryor e Marvin W. Makinen, arrestati rispettivamente a Berlino Est e a Kiev con l'accusa di spionaggio. Lo scambio avvenne nei pressi di Berlino, sul ponte di Glienicke. Dopo il rientro in URSS, divenuto una figura leggendaria nel mondo dello spionaggio, tenne corsi alla Scuola superiore del KGB, fino alla morte nel 1971. Nella vicenda di Fischer-Abel' si inserisce anche quella di Jurij Drozdov, di cui si parlerà diffusamente in seguito. Sul caso Abel' si vedano K. CHENKIN, *Il cacciatore capovolto*, Adelphi, Milano, 1982 e G. WHITTELL, *Bridge of Spies, Broadway Books*, New York, 2010 e C. ANDREW-V. MITROKHIN, *The Sword and the Shield*, Basic Books, New York, 1999, pagg. 146-148 e 170-176.

- (7) Kim Philby nacque in India nel 1912, figlio di un funzionario coloniale britannico. Durante i brillanti studi in economia e storia a Cambridge si avvicinò alle idee comuniste e presto venne reclutato dall'OGPU. Nel 1940 entrò nei servizi segreti inglesi, guidando prima la sezione iberica e poi, ironia della sorte, quella sovietica. Il suo doppio gioco proseguì per quasi trent'anni, al punto da essere considerato colui che creò i maggiori danni al Regno Unito e all'Alleanza Atlantica, disponendo di informazioni di altissimo livello e che causarono al blocco occidentale un'ingente perdita di mezzi e di agenti. Scoperto nel 1963, poco prima di essere arrestato riuscì a fuggire in Unione Sovietica, dove visse fino alla morte nel 1988. Sulla figura di Kim Philby sono stati scritti molti volumi e il grande John Le Carré si è ispirato a lui per il suo best seller *La talpa*. Fra i volumi pubblicati subito dopo la fuga di Philby si veda B. PAGE, D. LEITCH, P. KNIGHTLEY, *Philby: The Spy Who Betrayed a Generation*, André Deutsch Ltd., London, 1968, B. MACINTYRE, *A Spy Among Friends: Kim Philby's Great Betrayal*, Crown, New York, 2014. Interessante è anche l'attenzione rivolta a Philby in occasione della sua morte dalla stampa italiana, che gli attribuì anche un poco verosimile, ma indubbiamente suggestivo, ruolo nello sviluppare l'apprezzamento di Andropov per certi costumi occidentali. Si veda P. GUZZANTI, *Da Cambridge alle stanze del Cremlino: storia di Philby, precettore di Andropov*, in la REPUBBLICA, 13 maggio 1988.

- Paesi africani anglofoni;
- Paesi africani francofoni;
- Paesi socialisti (per collaborazione);
- India, Sri Lanka, Pakistan, Nepal, Bangladesh e Birmania; Paesi arabi del Medio Oriente;
- emigrazione;
- paesi amici in via di sviluppo (contatti e collaborazione)⁽⁸⁾.

Nel 1981 nell'ambito del PGU venne costituito anche un corpo di truppe speciale di altissimo livello noto come Vympel, che affiancò il più noto gruppo Alfa, di cui si parlerà in seguito.

Il PGU era per così dire il figlio prediletto di Andropov e i suoi membri lo ripagavano con una vera e propria venerazione.

Nei ricordi di quanti hanno lavorato con lui negli anni della Lubjanka ricorre l'apprezzamento per la sua peculiare maniera di rivolgersi all'interlocutore, mettendolo a suo agio e stabilendo con esso una relazione di colleganza aperta e franca.

A questo si univa un sincero interesse per le opinioni dei suoi subordinati, cui rivolgeva una grande quantità di domande molto precise, aspettandosi risposte altrettanto dettagliate e di cui non rifiutava le osservazioni critiche⁽⁹⁾.

Pur non trascurando gli aspetti tecnici e i nuovi ritrovati tecnologici⁽¹⁰⁾, Andropov aveva prima di tutto a cuore una raffinazione intellettuale dell'attività di spionaggio. Le operazioni dovevano essere condotte sulla base di informazioni molto precise, queste andavano raccolte, ma più ancora andavano interpretate e contestualizzate.

Da qui la grande attenzione per il lavoro analitico che raggiunse una qualità straordinaria. Ricorda Nikolaj Sergeevič Leonov, alla guida della sezione di analisi del PGU dal 1971 al 1991, che Andropov volle gli analisti del PGU vicino al suo ufficio e che frequentemente andava da loro, ponendo qualsiasi domanda, da un avvenimento in un villaggio andino fino all'esito delle successive elezioni presidenziali americane⁽¹¹⁾.

(8) Cfr. K. DEGTJAREV, A. I. KOLPAKIDI, *Vnešnjaia razvedka SSSR*, Eksmo, Moskva, 2009.

(9) Così in L. V. ŠERBARŠIN, *Ruka Moskvy*, Eksmo, Moskva, 2002, pag. 175.

(10) A questo proposito, nel 1969, su iniziativa di Andropov nell'edificio in costruzione che avrebbe ospitato l'ambasciata americana furono installati complessi e modernissimi sistemi d'intercettazione. Nel 1991 il liquidatore del KGB Vadim Viktorovič Bakatin, in accordo con Gorbačëv e Eltsin, ritenne di rivelare a Washington tutti i dettagli di tale meccanismo. Sul punto si veda R. F. OBER, *Tchaikovsky 19, A Diplomatic Life Behind the Iron Curtain*, Xlibris Corporation, Bloomington, 2008, pagg. 410-411.

(11) Cfr. N.S. LEONOV, *Licholet'e*, Terra, Moskva, 1997. Secondo l'esperto di questioni di sicurezza Vladimir Laškul, le previsioni dell'unità di Leonov non si sono mai rivelate inesatte. Sul punto si veda l'articolo *Razvedčik osobogo naznačeniia* consultabile sul sito del SVR all'indirizzo <http://svr.gov.ru/smi/2005/nov-r-kr20051216-2.htm>. 5 giugno 2017.

Jurij Vladimirovič nutriva grande ammirazione per gli “illegali” e si interessava attivamente su come sviluppare questo difficile ambito cospirativo e voleva essere informato su tutte le loro operazioni, alcune delle quali conosceva nei dettagli. Va detto che rispetto agli agenti legali, gli illegali conducevano una vita particolarmente dura. Anzitutto si trovavano completamente soli in un paese straniero, con la prospettiva di dovervi restare per anni e talvolta persino decenni. In secondo luogo dal punto di vista psicologico erano sottoposti alla pressione della doppia identità e alla costruzione dell’intera rete dei loro rapporti personali in base ad informazioni fittizie. Sapevano che, anche in occasione di grandi successi, per loro non ci sarebbero stati tappeti rossi e ricevimenti solenni e che i riconoscimenti che avessero ottenuto sarebbero stati conferiti in segreto e segreti sarebbero rimasti anche per le loro famiglie. Andropov teneva molto a poter incontrare gli agenti illegali, quando possibile voleva decorarli personalmente e si intratteneva con loro⁽¹²⁾.

Il 20 giugno 1971 il PGU si trasferì a Jasenevo⁽¹³⁾, nei sobborghi sudoccidentali di Mosca, in un enorme complesso progettato per il Comitato Centrale, ma poi giudicato troppo lontano dal centro e ceduto ai servizi segreti. Qui Andropov volle disporre di un proprio ufficio, in cui veniva in media uno o due giorni a settimana. Fra le molte personalità che hanno fatto la storia dello spionaggio estero sovietico ce n’è una che, per qualità personali e per le contingenze storiche che l’hanno vista impegnata, ha assunto tratti autenticamente leggendari. Jurij Ivanovič Drozdov è già stato evocato più volte, ma si rende ora necessaria una disamina più approfondita della sua biografia e del contributo che egli ha recato all’attività del PGU. Nato a Minsk il 19 settembre 1925, figlio di un ufficiale passato dalla parte dei bolscevichi, durante la Seconda Guerra mondiale partecipò alla battaglia di Berlino e dopo la fine del conflitto frequentò i corsi del prestigioso Istituto militare di lingue straniere, specializzandosi in lingua tedesca, che arrivò a padroneggiare alla perfezione. Trasferito al KGB, nel 1958 venne inviato alla rappresentanza presso la Stasi, dove i colleghi tedesco orientali rimasero impressionati non solo dalla sua conoscenza della lingua, ma anche

(12) Negli anni Settanta venne a Mosca un illegale tedesco, arruolato subito dopo la fine della guerra dai servizi sovietici, per ricevere l’Ordine della Bandiera rossa. Il capo del KGB prese parte alla piccola cerimonia in un appartamento clandestino, quindi si fermò a conversare con l’agente per oltre due ore. Dopo la fine dell’incontro, ricorda Jurij Drozdov, allora capo della sezione S (gli illegali appunto), Andropov uscì impressionato e disse: “Spiegami una cosa Jurij Ivanovič, come è possibile che uno straniero che collabora con i servizi segreti, difenda gli interessi del socialismo meglio di molti cittadini sovietici?”. Così in. JU. I. DROZDOV, *Ju.V. Andropov i nelegal'naja razvedka*, in A. G. SIDORENKO (a cura di), *Andropov, Artstil'-Poligrafija*, Moskva, 2011, pag. 129.

(13) Cfr. J. HASLAM, *Near and Distant Neighbours*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2015, pag. 11. A JASENEVO, che i *čekisti* chiamavano e continuano a chiamare “la foresta” (in russo *les*), per i boschi che circondano la zona, ancora oggi si trova la sede del SVR.

degli usi e della mentalità tedesca raggiunta dal giovane Drozdov, che fu quindi selezionato per una missione specialissima. Nel 1957 la spia illegale sovietica Rudol'f Abel' era stata arrestata a New York e alla Lubjanka, dopo aver vagliato tutte le possibilità, si giunse alla conclusione che fosse impossibile organizzare la sua evasione. Tuttavia era necessario stabilire un contatto con Abel', trasmettergli informazioni, valutarne le condizioni e fu concluso che la via migliore fosse utilizzare un parente. Così Jurij Drozdov divenne Jürgen Drivs, un cugino della spia incarcerata. Per l'occasione gli fu costruita un'identità completa: studi, professione, residenza in un villaggio della DDR, rapporti con i vicini e così via. Allorquando Drivs si rivolse all'avvocato di Abel', dagli Stati Uniti furono inviati agenti scelti con il mandato di verificare con la massima circospezione le informazioni su questo cugino e le generalità di Drivs furono confermate.



Il ponte di Glienicke sul fiume Havel

(<https://berlinocaiocpepomagazine.com>)

Nel 1960 con l'abbattimento dell'U-2 in URSS e la cattura del pilota americano si aprirono le possibilità di uno scambio con Washington. Dopo lunghissime trattative furono stabilite tutte le condizioni e all'alba del 10 febbraio 1962 presso il ponte di Glienicke sul fiume Havel, fra Berlino e Potsdam, americani e sovietici procedettero allo scambio. Della piccola delegazione sovietica, come si può vedere in alcune fotografie, facevano parte la moglie e la figlia di Abel' e il cugino Jürgen Drivs. Il 12 febbraio Abel' e la sua famiglia furono trasferiti a Mosca, mentre Drivs-Drozdov rimase in servizio a Berlino Est ancora un anno, fino al rientro in patria per un corso di perfezionamento.

Nel 1964 fu inviato come residente a Pechino, dove rimase fino al 1968, assistendo con i propri occhi alla Rivoluzione culturale e al pericoloso deterioramento delle relazioni sino-sovietiche. Fra il 1968 e il 1975 fu vice responsabile della sezione S (illegali) del PGU e dal 1975 al 1979 capo della prestigiosissima residenza di New York, sotto la copertura di vice rappresentante sovietico all'ONU. Ancora una volta Drozdov si ritrovò a dover gestire una situazione estremamente complessa: la defezione del Vicesegretario generale sovietico delle Nazioni Unite Arkadij Nikolaevič Ševčenko.



Arkadij Nikolaevič Ševčenko 1930 - 1998

(Fonte: Wikipedia)

In proposito va detto che una delle funzioni principali degli agenti del KGB distaccati presso le residenze era vigilare sui diplomatici sovietici di cui, al minimo sospetto, potevano disporre l'immediato rimpatrio. Sempre a Drozdov si deve inoltre l'idea di creare un corpo speciale divenuto poi molto noto non solo in URSS, il cosiddetto Vympel. Durante la permanenza a New York egli aveva potuto raccogliere informazioni anche sulle attività americane in Afghanistan, dove da pochi mesi era salito al potere un governo di ispirazione socialista guidato da Nur Muhammad Taraki.

Sul vicino meridionale dell'URSS si stavano addensando nubi molto minacciose e, appena rientrato a Mosca, Drozdov venne spedito da Krjučkov a Kabul. Alcuni mesi dopo, il 31 dicembre 1979, facendo insieme a Kirpičenko, l'altro vicecapo del PGU, rapporto ad Andropov e Krjučkov a proposito dell'attacco sferrato dalle truppe speciali del KGB contro il palazzo presidenziale di Kabul, Drozdov espresse la necessità di istituire quanto prima un'unità speciale.

Alla domanda di Andropov a cosa questa dovesse servire e di quante persone si parlasse, Drozdov rispose che l'unità in questione avrebbe dovuto essere di altissimo livello e pronta ad essere dispiegata in ogni operazione nell'arco di poche ore e che 1.500 persone sarebbero state sufficienti. Il Presidente del KGB lo invitò semplicemente a prepararsi e un anno dopo tutti i documenti necessari erano sul tavolo del CC e del Consiglio dei Ministri per essere approvati. La delibera fu votata il 19 agosto 1981, considerato giorno di nascita del leggendario corpo Vympel. Ricorda Drozdov come Andropov, visibilmente

soddisfatto, gli si rivolse dicendo: “Beh! Ecco qua! Lavora! Crea! E che non abbia eguali!”⁽¹⁴⁾. E la consegna fu rispettata.

Anzitutto le selezioni erano durissime. Ogni mille candidati ne venivano preselezionati fra dieci e quindici e di questi solo uno o due,

più raramente tre, passavano la scrematura successiva. Poi, coerentemente con la linea andropoviana, i membri di questa unità non dovevano possedere solo straordinarie doti fisiche; a tutti era richiesta la buona conoscenza delle lingue straniere, molti avevano conseguito due o tre specializzazioni e alcuni avevano addirittura studiato in università straniere.

Accanto alla formazione politica e culturale, impartite ancor più approfonditamente rispetto ai già rigidi standard del KGB, gli agenti Vympel erano impegnati in addestramenti militari e di sopravvivenza massacranti, al termine dei quali erano in grado di maneggiare ogni arma o esplosivo, ma sapevano anche quali ragni o scorpioni erano commestibili, quali erbe potevano essere utilizzate per cucinare un ratto e renderlo mangiabile, come annullare gli effetti di massicce quantità di alcol. L'unità poteva essere impiegata solo su esclusivo mandato del Presidente del KGB e intervenne in vari paesi latino-americani, in Afghanistan, Angola, Cuba, Mozambico, Medio Oriente. Il gruppo Vympel operò anche in territorio sovietico, ad esempio effettuando esercitazioni in vista di possibili infiltrazioni da parte di agenti nemici⁽¹⁵⁾.

Jurij Ivanovič Drozdov è stato congedato nel 1991 con il grado di general maggiore ed è morto a Mosca il 21 giugno 2017⁽¹⁶⁾.



Jurij Ivanovič Drozdov 1925 - 2017

(<https://www.rbtb.com>)

(14) Così in Ju. I. DROZDOV, op. cit., pag. 142.

(15) Dopo la disgregazione dell'URSS e lo scioglimento del KGB l'unità venne smobilitata per ordine di Eltsin, che nel 1993 ne dispose l'incorporazione nel ministero degli Interni.

(16) La notizia della morte di Drozdov è stata riportata anche sulla stampa italiana. Si veda, tra gli altri, R. CASTELLETTI, *Russia, è morto Iuri Drozdov: la spia sovietica che ispirò "Il ponte delle spie"*, in *LA REPUBBLICA*, 22 giugno 2017.

Alla vigilia della disgregazione dell'URSS, in seguito al fallito colpo di Stato dell'agosto 1991, cui partecipò attivamente anche l'allora capo del KGB, e già stretto collaboratore di Andropov, Vladimir Aleksandrovič Krjučkov, il Comitato venne riformato e il PGU distaccato. Il 3 dicembre venne istituito il Servizio di spionaggio estero (in russo *Služba vnešnej razvedki*, SVR), ancora oggi competente per l'*intelligence* esterna della Federazione Russa.

3. Il Quinto Direttorato

Nell'ambito della riforma del KGB operata da Andropov, la decisione che ha lasciato il segno più profondo nella memoria collettiva, sia fra i cittadini dell'ex Unione Sovietica, sia in Occidente, e che ha finito per caratterizzare più di ogni altra il mandato andropoviano alla Lubjanka è stata l'istituzione di un nuovo direttorato, dedicato al contrasto della diversione ideologica e degli elementi antisovietici (nella seconda categoria venivano ricompresi sia i dissidenti politici sia gli appartenenti a gruppi religiosi e i cosiddetti "asociali")⁽¹⁷⁾.

In qualsiasi stato autoritario il dissenso viene perseguitato e a prima vista non vi è nulla di sorprendente nell'attività di repressione condotta dal KGB contro cittadini critici nei confronti del governo e del partito. Tuttavia il Quinto Direttorato costituisce un tema specificamente interessante ai fini del presente studio in quanto rappresenta, in certo senso, l'essenza della natura multiforme di Andropov:

- per un verso una personalità originale nel panorama della *nomenklatura*, ironico, più colto e più aperto verso le arti e la letteratura della maggioranza dei suoi colleghi⁽¹⁸⁾;

(17) Cfr. N. V. PETROV, *Special'nye struktury KGB po bor'be s inakomyšl'em*, in V. K. BYLININ (a cura di), *Trudy Obščestva izučeniija istorii Otečestvennych specslužb*, vol. III, Kučkovo pole, Moskva, 2007, pagg. 306-317.

(18) Fra i casi più interessanti in proposito si possono ricordare quelli di Magomaev e Ljubimov. Muslim Magometovič Magomaev (Baku, 1942 - Mosca, 2008) è stato uno dei cantanti più celebri del panorama musicale sovietico, ma nel 1967 si trovava in disgrazia, al punto che su disposizione del ministero della Cultura erano state annullate sia le sue esibizioni televisive che le tourné in URSS e all'estero. Tuttavia in occasione del solenne concerto organizzato per il cinquantenario della Čeka, Andropov volle invitare a cantare Magomaev e quando il Ministro della Cultura Ekaterina Alekseevna Furceva gli rispose che era impossibile e che l'artista era stato condannato, Andropov senza scomporsi ribatté che il KGB non aveva nulla da dire sulla condotta di Magomaev, che fu graziato e dopo l'esibizione per i čekisti poté riprendere una brillante carriera. Un altro caso riguarda il regista Jurij Petrovič Ljubimov (Jaroslavl', 1917 - Mosca, 2014), attivo al teatro moscovita Na Taganke, noto per il repertorio tutt'altro che ortodosso. Intimato più volte di attenersi ad una linea più consona alla morale leninista e minacciato di vedersi sospendere i suoi spettacoli, su iniziativa degli ex collaboratori di Andropov al CC Bovin e Arbatov, Ljubimov ottenne un incontro con il Presidente del KGB, grazie al cui intervento poté proseguire per molti anni l'attività teatrale. Accanto a questi si potrebbero menzionare molti altri episodi in cui, grazie all'interessamento di Andropov,

- per altro verso, però, assolutamente fermo nel difendere il primato del PCUS e della imprescindibile dimensione ideologica a cui continuava a ispirarsi lo Stato sovietico. Il risultato fu che le varie forme di dissenso continuavano a non essere tollerate, ma le repressioni sanguinose del passato non dovevano essere in alcun modo riproposte. Anzi, la coercizione fisica in sé doveva essere considerata *extrema ratio*, cui fare ricorso solo allorquando tutte le misure preventive si fossero rivelate inefficaci. Era la teoria della cosiddetta *profilaktika*, l'attività di profilassi che avrebbe dovuto precedere ed evitare la repressione e l'attenzione mediatica che inevitabilmente l'avrebbe accompagnata.



Emblema del Servizio di intelligence internazionale
Služba Vnešnej Razvedki (SVR) 1991 - oggi

(Fonte: Wikipedia)

Il problema fu sollevato da Andropov subito dopo l'inizio del suo mandato. Il 3 luglio 1967 indirizzò al CC una memoria in cui registrava con apprensione una recrudescenza delle forze reazionarie, che lavoravano alacremente per costituire gruppi antisovietici clandestini, facendo leva su sentimenti nazionalistici e fanatismo religioso. Proseguiva notando come l'influenza di queste forze estranee alla società sovietica era maggiore in particolare fra i giovani e l'*intelligencija*, due categorie tradizionalmente giudicate "politicamente meno mature", influenza che avrebbe favorito la nascita di tendenze antisociali e nichilistiche che potevano indurre a commettere atti ideologicamente pericolosi. Per contrastare questa minaccia, Jurij Vladimirovič propose l'istituzione di una struttura, sia a livello centrale sia presso le articolazioni locali del KGB, per organizzare un'attività di controspionaggio e prevenzione verso atti di diversione commessi in territorio sovietico. Il Politbjuro approvò subito l'idea e già il 17 luglio fu votata la delibera P47/97 con cui venne costituito il Quinto Direttorato.

registri, scrittori, artisti poterono svolgere il loro lavoro o, quantomeno, evitare le pene cui i censori del PCUS li avrebbero volentieri condannati. Secondo Andrej Serafimovič Gračëv, ultimo addetto stampa di Gorbačëv, in questo suo atteggiamento Andropov era aiutato dal fatto che la sua carica gli permetteva una libertà di azione assai maggiore rispetto ai funzionari del CC. Cfr. A.S. GRAČEV, *Kremlëvskaja Chronika*, Eksmo, Moskva, 1994, pagg. 43-44.

Esso era incaricato di individuare e studiare quei processi sociali che potevano essere sfruttati dal nemico con finalità di diversione ideologica, doveva affiancare il ministero degli Interni nella sorveglianza e neutralizzazione degli elementi religiosi o nazionalisti⁽¹⁹⁾ e nella prevenzione di disordini di massa, nonché cooperare con il PGU nell'individuare centri ideologici antisovietici, organizzazioni di emigranti o nazionalisti all'estero. Infine, il Quinto Direttorato avrebbe dovuto realizzare attività di controspionaggio fra gli studenti stranieri e le delegazioni in visita in Unione Sovietica. In conclusione, il risultato fu una peculiare combinazione fra un centro studi e una forza di polizia segreta, e presto divenne una delle poche fonti veramente affidabili sulla realtà interna dell'URSS. Coerentemente con la natura marcatamente ideologica della nuova unità, a guidarla venne chiamato un funzionario del PCUS, Aleksandr Fëdorovič Kadašev, fino a quel momento a capo della sezione Propaganda del comitato regionale del partito di Stavropol'. Come suo vice fu scelto, invece, un čekista di professione nella persona di Filipp Denisovič Bobkov, vice del Secondo Direttorato Centrale (controspionaggio). Curiosamente, nessuno dei due fu entusiasta dell'incarico. Kadašev, peraltro non diversamente da Andropov, non aveva alcuna voglia di lasciare il lavoro di partito e Bobkov temeva di finire invischiato in una sorta di nuova Sezione politica segreta dell'NKVD (*Sekretno-političeskij otdel*, SPO)⁽²⁰⁾.

Alla fine Kadašev si piegò alla disciplina di partito e Andropov personalmente assicurò Bobkov: non vi era alcuna volontà di tornare ai metodi dello stalinismo, bensì di creare una struttura capace di rispondere alle sfide contemporanee che i nemici dello Stato sovietico ponevano ai comunisti e di fronte alle quali era necessario utilizzare sia mezzi convenzionali con ricerche di enti scien-

(19) Sebbene i fermenti nazionali non fossero ancora deflagrati, come sarebbe avvenuto alla fine degli anni Ottanta, le tensioni non mancavano, soprattutto con riguardo alle popolazioni deportate durante la guerra e che chiedevano di poter tornare nelle regioni di origine e con le minoranze di alcune repubbliche (soprattutto gli abkhazi nella RSS Georgiana e i tedeschi nella RSS Kazaka). All'epoca nel CC non esisteva più da molto tempo una sezione che si occupasse delle questioni nazionali che venivano presentate *sic et simpliciter* come casi di nazionalismo e rimesse al KGB. Nella maggior parte dei casi Andropov vietò l'intervento dell'Armata Rossa per reprimere le manifestazioni di protesta, sebbene fossero regolarmente seguite da numerosi arresti. Sui problemi nazionali in Unione Sovietica esiste un'ampia letteratura, fra gli altri si veda C. TILLY, L. WALKER, *Ethnic Conflict in the Soviet Union*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1991, B. NAHAYLO, V. SWOBODA, *Disunione Sovietica*, Rizzoli, Milano, 1991 e V. TISHKOV, *Ethnicity, Nationalism and Conflict in and After the Soviet Union*, SAGE, London, 1997.

(20) Tale struttura era stata costituita nell'ambito dell'OGPU il 5 marzo 1931 per contrastare l'attività dei gruppi e dei partiti antisovietici, ex guardie bianche, movimenti ecclesiastici o nazionalisti collegati con organizzazioni straniere. Il SPO si occupava soprattutto di università, istituti tecnici, enti del commissariato del popolo per l'Istruzione e la Cultura, e anche la milizia. Il 14 aprile 1943 fu accorpata alla Direzione controspionaggio del NKGB. Cfr. voce SPO in *Kontrrazvedyvatel'nyj slovar'*, VŠ KGB im. F. E. Dzeržinskij, Moskva, 1972.

tifici, istituti di sociologia, controllo della stampa, sia gli strumenti propri dei servizi di sicurezza. I metodi čekisti, disse Andropov, avrebbero permesso di non fermarsi alla superficie, ma di andare al fondo dei problemi⁽²¹⁾.

Bobkov si convinse e meno di due anni dopo sostituì Kadašev, tenendo la guida del direttorato per quindici anni⁽²²⁾.

Prima di analizzare la struttura e l'attività del Quinto Direttorato, è necessario chiarire le premesse teoriche che ne hanno ispirato l'operato e considerare il concetto stesso di diversione ideologica secondo la dottrina giuridica sovietica del tempo. Anzitutto va detto che l'idea secondo cui i servizi segreti debbano occuparsi non solo di questioni strategiche, ma anche e soprattutto di aspetti politici, economici e diplomatici era consolidata già da molto prima del 1967. Per limitarci all'esperienza della Russia sovietica, basterà richiamare il celeberrimo testo di Stanislav Stepanovič Turlo, capo dell'OGPU nel Distretto occidentale, che nel 1924 aveva giudicato ineludibile una progressiva espansione della struttura e delle competenze dei servizi di sicurezza proprio per contrastare le minacce interne ed esterne in tempo di pace⁽²³⁾.

Come è noto, nei tre decenni successivi la previsione di Turlo si realizzò fino alle più estreme conseguenze, ma il principio rimase valido anche dopo il XX Congresso.

In particolare, a seguito dei disordini scoppiati dopo la proclamazione dello sciopero degli operai di Novočerkassk fra il 1° e il 2 giugno 1962, sedato dall'Armata Rossa al prezzo di quasi trenta morti e cento feriti fra i lavoratori, con la delibera 42/XXIII, il *Presidium* del CC aveva deciso il rafforzamento delle misure contro gli elementi antisociali e provocatori. Al contempo era stato confermato un ordine di Semičastnyj ai dirigenti del KGB⁽²⁴⁾, in cui si lamentava che non sempre il Comitato aveva adottato le misure necessarie contro le iniziative antisovietiche, laddove era invece indispensabile tenere alta la vigilanza verso le attività clandestine dei paesi capitalisti e dei loro agenti e conoscere per tempo e valutare attentamente i processi in atto fra i giovani e l'*intelligencija*, informandone dettagliatamente gli organi del partito⁽²⁵⁾.

(21) Cfr. F. D. BOBKOV, *15 let v odnom stroju s Jurijem Vladimirovičem*, in A. G. SIDORENKO (a cura di), *Andropov*, Artstil'-Poligrafija, Moskva, 2011, pagg. 110-111.

(22) Alcuni spunti sul metodo di lavoro di Bobkov si possono ravvisare nei ricordi di Vjačeslav Ivanovič Bachmin, dissidente arrestato nel 1980 e condannato a tre anni di detenzione per diffusione di notizie false e caluniose contro il sistema sociale e istituzionale sovietico (art. 190(1)). Cfr. G. MOREV, *Dissidenty*, AST, Moskva, 2017, pagg. 185-186.

(23) Cfr. S. S. TURLO, I. P. ZALDAT, *Špionaž*, in A. A. ZDANOVIČ (a cura di), *ANTOLOGIJA ISTORII SPECSLUŽB. ROSSIJA 1905-1924*, Kučkovo pole, Moskva, 2007, pg. 432.

(24) L'ordine 00175 fu poi promulgato il 28 luglio 1962.

(25) Il testo della delibera e dell'ordine di Semičastnyj sono consultabili in N. V. PETROV, A. I. KOKURIN (a cura di), *Lubjanka: Organy VČK-OGPU-NKVD-NKGB-MGB-MVD-KGB 1917-1991*, MFD, Moskva, 2003, pagg. 702-710.

Le norme di riferimento erano gli articoli 70, 72 e 190(1) del codice penale della RSFSR. I primi due, già citati circa i reati rimessi alla competenza del KGB, punivano rispettivamente agitazione e propaganda antisovietica⁽²⁶⁾ e la partecipazione ad organizzazioni con finalità antisovietiche. Il terzo invece, introdotto l'11 settembre 1966 su espressa richiesta della Lubjanka, configurava la responsabilità penale per la diffusione di notizie false e calunniose contro il sistema sociale e istituzionale sovietico⁽²⁷⁾.

Quanto poi al concetto di “diversione ideologica”, per essa si doveva intendere “ogni forma di influenza sulla morale e sui sentimenti delle persone, che le spingesse a commettere atti per distruggere, compromettere o indebolire l'influenza dell'ideologia comunista, per indebolire o disgregare il movimento rivoluzionario o di liberazione nazionale e l'edificazione socialista, attraverso l'utilizzo di materiali calunniosi, falsificatori o tendenziosi”⁽²⁸⁾.

Tali disposizioni erano vigenti già anni prima dell'arrivo di Andropov a piazza Dzeržinskij, ma fu lui il primo ad osservare acutamente come con intellettuali e giovani non fosse opportuno usare il controspionaggio, trattandoli come potenziali spie nemiche, ma occorresse una strategia diversa. Proprio per questo egli aveva progettato il Quinto Direttorato che, al momento della sua costituzione, contava sei sezioni: attività di controspionaggio in occasione di scambi culturali, attraverso le organizzazioni artistiche, gli istituti scientifici e gli altri enti culturali; operazioni di controspionaggio, insieme al PGU, contro centri di diversione ideologica dei paesi imperialisti, verifica dell'attività delle organizzazioni sindacali; attività di controspionaggio nell'ambito di scambi studenteschi, verifica di attività nemiche fra studenti e professori; attività di controspionaggio fra elementi religiosi, sionisti o settari e contrasto ai centri religiosi stranieri; assistenza agli organi locali nella prevenzione di manifestazioni di massa a carattere antisociale; analisi delle diversioni ideologiche dell'avversario, pianificazione e informazione. Successivamente, fra 1969 e 1983, furono aggiunte altre otto sezioni:

- individuazione di soggetti intenzionati ad adoperare sostanze esplosive con finalità antisovietiche. Valutazione delle minacce contro i *leader* del paese⁽²⁹⁾;

(26) Il secondo comma si riferiva al caso particolare in cui tali attività fossero state sostenute con aiuti materiali o finanziari da parte di organizzazioni o soggetti stranieri.

(27) Tutti e tre i suddetti articoli sono stati abrogati l'11 settembre 1989.

(28) Così nel noto commentario all'art. 190(1) C.P. RSFRS, M. P. MICHAJLOV, V. V. NAZAROV, *Ideologičeskaja diversija - oružje imperalizma*, Jurid. lit., Moskva, 1969, pag. 16.

(29) La settima sezione fu creata subito dopo l'attentato contro Brežnev del 22 gennaio 1969, quando Viktor Ivanovič Il'in, un giovane sottufficiale squilibrato, aprì il fuoco contro il corteo del Segretario del PCUS che stava ricevendo gli equipaggi di due navicelle spaziali appena rientrate da una missione. Brežnev, che non si trovava sull'automobile colpita, rimase del tutto illeso, ma da allora fu deciso di aumentare sensibilmente il dispositivo di sicurezza per lui e gli altri dirigenti. Quanto all'attentatore, fu giudicato mentalmente disturbato e rinchiuso in un ospedale psichiatrico, dove è rimasto fino alla liberazione avvenuta nel 1989.

- individuazione di azioni di diversione ideologica da parte di centri sionisti⁽³⁰⁾;
- sorveglianza speciale di soggetti sospettati di attività antisovietica, fra cui preparazione e diffusione di materiali antisovietici e attività di spionaggio in favore di centri revisionisti esteri;
- una specificamente finalizzata a prevenire atti ostili in occasione delle Olimpiadi estive di Mosca del 1980. Fra le altre cose, attività di controspionaggio fra organizzazioni scientifiche, sindacali, mediche e sportive;
- oordinamento dell'attività del directorato con i servizi di sicurezza dei paesi socialisti;
- sorveglianza di quelle manifestazioni potenzialmente volubili in gruppi autori di diversione ideologica contro l'URSS (fra gli altri, pseudo religiosi, tifoserie, neofascisti, punk, rock);

(30) Il tema del rapporto fra potere sovietico e sionismo si inserisce nel più ampio contesto della questione ebraica in Russia. Nel 1897 il censimento dell'Impero russo indicò la presenza di oltre cinque milioni e mezzo di ebrei, concentrati nelle venticinque province della zona di residenza stabilita da Caterina II nel 1791 (per lo più in Lituania, Bielorussia, Polonia, Bessarabia, Ucraina e parti della Russia occidentale), ossia circa la metà degli ebrei di tutto il mondo. Quello stesso anno in Lituania era stato fondato il Bund (in *yiddish* *Allgemeiner Jiddischer Arbeitbund in Lite, Polen und Russland*, ossia Confederazione generale degli operai ebrei in Lituania, Polonia e Russia), che si rivelò il più importante movimento operaio della nascente socialdemocrazia russa. Si trattava di reagire a quella che era vissuta come una duplice oppressione, quella contro gli ebrei e quella contro i lavoratori. Il contributo ebraico all'Ottobre non rappresentò, dunque, una sorpresa (sebbene per le grandi figure rivoluzionarie ebraiche l'elemento nazionale fosse del tutto secondario rispetto all'identità politica). La prospettiva di un'entità indipendente per gli ebrei russi fu però contestata da Stalin nel 1913, prospettando piuttosto l'inevitabilità dell'assimilazione. Ma nel 1934 fu lo stesso Stalin a promuovere l'istituzione della Regione autonoma ebraica nell'Estremo Oriente sovietico, con capitale Birobidžan, sul confine mancese dove, invero, l'emigrazione ebraica fu assai limitata. Dopo la guerra Mosca appoggiò la nascita dello Stato d'Israele, confidando nel retaggio socialista di molti ebrei giunti in Palestina dall'Europa orientale e aderenti al partito operaio MAPAI (confluito nel Partito laburista nel 1965), che espresse tutti i primi ministri israeliani fino al 1977. Quando però divenne chiaro che Israele non sarebbe divenuto un alleato dell'URSS, l'approccio del Cremlino verso gli ebrei si fece molto più duro e ai limiti di un aperto antisemitismo. Furono accusati di voler sminuire, attraverso la memoria dell'Olocausto, il sacrificio sofferto dagli altri popoli sovietici e fu loro rifiutata l'autorizzazione ad emigrare verso la Palestina. Tra alterne vicende e con una chiara scelta di campo a favore dei nemici arabi di Israele, tale atteggiamento critico proseguì anche nei decenni successivi, finché alla fine degli anni Sessanta, alla luce anche delle crescenti pressioni occidentali e da parte dell'influente diaspora ebraica americana, Gromyko e Andropov espressero al CC il parere del ministero degli Esteri e del KGB che fosse opportuno autorizzare gli ebrei che lo volessero ad emigrare. Questo non determinò, però, un mutamento nella considerazione di quanti, rimasti in URSS, si mostravano troppo propensi a conservare un'identità ebraica. Sul tema si vedano R. FINZI, *Una anomalia nazionale: la «questione ebraica»*, in Aa.vv. *Storia del marxismo*, vol. III, Einaudi, Torino, 1981, pagg. 897-928, B. PINKUS, *The Jews of the Soviet Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, in part. pagg. 210 ss., Y. RO'1 (a cura di), *Jews and Jewish Life in Russia and the Soviet Union*, Routledge, Oxon, 1995 e il più recente D. SHNEER, *Yiddish and the Creation of Soviet Jewish Culture: 1918-1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pagg. 14-30.

- sorveglianza di giornalisti e altri impiegati dei mezzi di informazione;
- sorveglianza della squadra di calcio Dinamo e delle sue strutture⁽³¹⁾.

Accanto alle sezioni summenzionate, c'erano il segretariato, l'economato, l'unità quadri e quella per la mobilitazione del lavoro, per complessivi 201 funzionari alla data del 27 luglio 1967, saliti a 424 nel 1982, quando Andropov lasciò la Lubjanka.

Se da un lato l'istituzione del Quinto Direttorato segnò un inasprimento del controllo, esteso *de facto* a tutte le componenti della società sovietica⁽³²⁾, dall'altro, Andropov limitò la possibilità per gli organi locali del KGB - eccezion fatta per il Terzo Direttorato (controsospionaggio fra le forze armate) - di procedere ad arresti arbitrari in forza dell'articolo 70, imponendo di richiedere l'autorizzazione di Mosca e vietò di dare seguito a denunce anonime, salvo sospetti casi di terrorismo o atti criminali di analoga gravità.

Quanto alle modalità di intervento ovvero, nella grande maggioranza dei casi, di prevenzione, il principio della profilassi contemplava due passaggi. In primo luogo veniva intensificata la campagna ideologica volta a richiamare tutti i cittadini, soprattutto quelli delle categorie sensibili sopracitate, a contribuire all'edificazione socialista e ad assumersi le proprie responsabilità di fronte al partito comunista e alla patria sovietica sottoposta all'attacco del mondo capitalistico. Laddove la sensibilizzazione patriottica non avesse sortito effetti, venivano poste in essere le misure di profilassi vere e proprie. Da più o meno velate minacce di licenziamento, di non venire ammesso o essere retrocesso nelle liste per ottenere l'alloggio o l'automobile, di vedere un figlio respinto all'università⁽³³⁾, di perdere il diritto di risiedere in grandi città, dove il livello di vita era generalmente più elevato, si poteva arrivare all'esclusione dal PCUS. Considerando la

(31) La squadra Dinamo era nata nel 1923 come squadra della GPU ed è sempre rimasta legata agli ambienti della sicurezza dello Stato.

(32) Il controllo includeva, ovviamente, aspetti legati alla "tenuta morale" della società sovietica, così venivano attentamente monitorati dal KGB anche il possesso di pubblicazioni o pellicole che per quanto non di natura politica venivano considerati alla stregua di attentati ideologici, come quelli di contenuto erotico o pornografico. RGANI, F. 5, Op. 62, D. 292, L. 4 *Nota di Ju.V. Andropov al CC del PCUS sui fatti dell'invio in URSS di letteratura e riviste illustrate di contenuto pornografico*. 2 febbraio 1970. RGANI, F. 4, Op. 24, D. 257, L. 121. *Nota di Ju.V. Andropov al CC del PCUS sulla ripresa nella RFT di un telefilm di carattere nocivo, recante danno al 60 anniversario della Grande Rivoluzione socialista d'Ottobre*. 2 marzo 1977. RGANI, F. 5, Op. 88, D. 1083, L. 44-45. *Nota di Ju.V. Andropov al CC del PCUS sulla diffusione nel paese di videofilm di produzione straniera ideologicamente dannosi*. 19 aprile 1982.

(33) Quanto allo stupore di molti cronisti occidentali per l'apparente quiete della gioventù sovietica rispetto a quella europea e americana, il direttore del quotidiano della Democrazia cristiana "Il Popolo" Marcello Gilmozzi osservò come lo studente sovietico che volesse completare i suoi studi non avesse alternative di fronte allo Stato e al partito che ne controllavano non soltanto l'ammissione ai corsi superiori, ma il tirocinio obbligatorio nei remoti centri minerari della Siberia (...) e infine la sistemazione definitiva". Così in M. GILMOZZI, *Cinquant'anni di vita sovietica*, in *AFFARI ESTERI*, I, 1969, pag. 159.

natura fortemente ideologica dell'URSS e il fatto che molti dei dissidenti ricoprivano importanti incarichi in enti scientifici o sociali, l'estromissione dal partito equivaleva alla fine della carriera. Se, infine, anche queste misure non fossero state sufficienti, i più riottosi potevano essere accusati di schizofrenia o altri disturbi del comportamento e reclusi in una delle famigerate *psichuški*, cliniche assimilabili ad ospedali psichiatrici giudiziari, il cui utilizzo fu proposto da Andropov ed espressamente autorizzato dal CC⁽³⁴⁾.

In alternativa c'era l'internamento in carcere o in qualche campo di lavoro in zone remote del paese.

Delle molte competenze attribuite al direttorato, una in particolare ha avuto un peso notevole nella costruzione dell'immagine di Jurij Andropov: il rapporto con i dissidenti. Il contesto politico e ideologico nel quale tale campagna è stata impostata e attuata risulta chiaramente dalla natura del sistema sovietico in generale e dal peculiare ruolo del KGB. Tuttavia a fare piena luce sul significato attribuito al contrasto alla dissidenza possono aiutare le parole pronunciate dallo stesso Andropov il 9 settembre 1977 in occasione delle celebrazioni per il centenario della nascita di Dzeržinskij.

“I servizi segreti dell'imperialismo tentano senza alcuno scrupolo di deformare i fini e l'essenza stessa della politica del PCUS e dello Stato sovietico (...). Tutto questo purtroppo è una parte essenziale del mondo in cui viviamo. Per questo oggi siamo chiamati alla massima vigilanza e ad adottare le misure necessarie per disinnescare gli intrighi dei nemici del socialismo. Il partito vede in questo un dovere non solo degli organi della sicurezza dello Stato, ma di tutte le organizzazioni statali e sociali, di tutti i comunisti, di tutti i cittadini del nostro paese. Noi consideriamo giustamente l'unità ideologica della società sovietica come una nostra grande conquista. Nella storia non c'è stata alcuna realtà sociale analoga alla nostra, che abbia riunito in un'unica famiglia tutte le classi e i gruppi sociali, tutte le nazioni e le nazionalità del paese. Ma proprio poiché l'unità politico-ideologica della società sovietica è diventata fonte importante della sua forza, contro di essa gli avversari del socialismo indirizzano gli attacchi più duri. Con questo, in particolare, è collegata l'incredibile campagna della propaganda occidentale intorno alla famigerata questione “dei diritti e delle libertà”, alla questione dei cosiddetti “dissidenti”.

(34) La pratica di recludere gli oppositori nei manicomi era già in uso dagli anni Venti e il noto Istituto statale di ricerca di psichiatria sociale e giudiziaria Serbskij di Mosca, fondato nel 1921, presto divenne una sorta di appendice della polizia politica, con cui i direttori mantennero legami molto stretti. In questo senso, le parole di Chruščëv secondo cui “solo un pazzo poteva porsi contro il socialismo”, assumono una luce particolarmente sinistra. La palese violazione delle norme più elementari dell'etica medica si riverberò sulla comunità scientifica sovietica che fu duramente attaccata durante i congressi di Città del Messico del 1971 e Honolulu del 1977 e fu costretta ad abbandonare, insieme ad alcuni altri paesi socialisti, l'Associazione internazionale degli psichiatri. Sul tema si veda A.S. PROKOPENKO, *Bezumnaja psichiatrija*, in A. E. TARAS (a cura di), *Karatel'naja psichiatrija*, AST, Moskva, 2005 e il noto studio S. BLOCH, P. REDDWAY, *Soviet Psychiatric Abuse*, Victor Gollancz ltd, London, 1984.

Occorre dire che il termine stesso di “dissidente” rappresenta un’abile stratagemma per indurre l’opinione pubblica in errore. Come noto, la traduzione di questa parola è “che la pensa diversamente”⁽³⁵⁾.

In questo modo la propaganda borghese intende dire che il sistema sovietico non tollera il pensiero indipendente dei propri cittadini, perseguita chiunque “la pensi altrimenti”, ossia non conformemente alla linea ufficiale. Questa immagine non ha nulla a che vedere con la realtà. (...) Signori ideologi borghesi, guardate l’articolo 49 del progetto della nuova Costituzione sovietica. Lì è chiaramente espresso il diritto dei cittadini dell’Unione Sovietica alla critica e alla formulazione di proposte. Lì è inequivocabilmente stabilito che persecuzioni per la critica nel nostro paese sono vietate. Altra questione è quando alcuni individui, staccandosi dalla nostra società, imboccano la via dell’attività antisovietica, violano le leggi, forniscono all’Occidente informazioni calunniose, favoriscono voci false, tentano di organizzare le più varie iniziative antisociali.

Questi rinnegati non hanno, né potranno avere, alcun supporto all’interno del paese. Proprio per questo essi non si decidono a parlare in una fabbrica, in un kolchoz o in altro ente. Da lì dovrebbero, come si dice, darsela a gambe levate. L’esistenza dei cosiddetti “dissidenti” è divenuta possibile solo grazie al fatto che gli avversari del socialismo hanno coinvolto in questo affare la stampa occidentale, nonché sevizî diplomatici, segreti e altri ancora.

Non è ormai un segreto per nessuno che la “dissidenza” è diventata una professione, lautamente retribuita con denaro e altri benefici e che, in effetti, poco si differenzia dal pagamento dei servizi segreti imperialisti per i loro agenti. (...) Il socialismo maturo non è immune dalla comparsa di soggetti, le cui azioni non sono ascrivibili né moralmente, né giuridicamente nella società sovietica.

I motivi, come è noto, sono diversi. Confusione politica o ideale, fanatismo religioso, spinte nazionalistiche, disgrazie personali percepite come frutto della mancata considerazione da parte della società dei meriti e delle possibilità di determinate persone. Con tutto questo dobbiamo fare i conti. L’edificazione di una società nuova, della nuova civiltà comunista è un processo lungo e non semplice. Non può essere altrimenti”⁽³⁶⁾.

Il KGB agì coerentemente con questa impostazione e fra gli anni Sessanta e Ottanta nomi come Alekseeva, Bukovskij, Medvedev, Sacharov, Solženicyŋ, Vysockij divennero noti in Occidente come vittime di un regime che dello stalinismo aveva ripudiato solo la componente sanguinaria, ma che seguitava a ledere gravemente la libertà e, dunque, la dignità delle persone. Di fronte all’opinione pubblica il principale responsabile per queste violazioni era Brežnev e, per coloro che avevano qualche informazione in più sull’URSS, l’accusa si estendeva al capo della terribile polizia politica Jurij Andropov.

(35) In russo esistono effettivamente due termini diversi: *dissident e inakomysljaščij*, entrambi corrispondenti all’italiano “dissidente”.

(36) Ju. V. ANDROPOV, *Kommunističeskaja ubeždennost’ - velikaja sila stroitelej novogo mira*, in IZBRANNYE REČI I STAT’I, Politizdat, Moskva, 1983, pagg. 145-147.

A questo riguardo è opportuno fare alcune precisazioni. Nella Russia contemporanea è in atto una rilettura del ruolo di Andropov che in certe occasioni raggiunge toni quasi apologetici. Una sorta di reazione rispetto al giudizio fortemente negativo che si formò all'inizio degli anni Novanta in seguito al crollo dell'Unione Sovietica e all'apertura degli archivi.

Non è compito del presente lavoro formulare un giudizio su Andropov, ma i dati emersi permettono di valutare la portata storica e politica della sua figura e delle iniziative da lui intraprese nei diversi ruoli e aiutano ad orientarsi fra le valutazioni distruttive degli anni Novanta e quelle apologetiche contemporanee.

Indubbiamente Andropov ha pianificato e realizzato una diffusa repressione di quanti, nei campi più disparati, potessero rappresentare, anche solo potenzialmente, una minaccia per lo Stato sovietico. A tale scopo le strutture di sicurezza hanno fatto ricorso all'armamentario classico di queste attività: sorveglianza, intimidazione, esilio, arresto, reclusione in campi di lavoro e, più raramente, pena capitale. È questa, invero, una responsabilità che sarebbe improprio attribuire al solo Andropov, ma che coinvolge l'intero gruppo dirigente sovietico.

In secondo luogo, bisogna tener presente lo sforzo, coronato da successo, che egli pose in essere per potenziare il KGB, dalla cui attività non rimase immune praticamente nessuna istituzione del paese. Dagli aeroporti alle maggiori stazioni ferroviarie, dalle fabbriche agli ospedali, dalle università ai *kolchozy*, il Comitato per la sicurezza dello Stato nel corso degli anni Settanta si diffuse capillarmente e questo ingenerò in moltissimi cittadini sovietici l'idea che qualsiasi conversazione, avvenimento o fatto in URSS fosse osservato, ascoltato o, talvolta, manovrato dalla Lubjanka.



Jurij Vladimirovič Andropov 1914 - 1984

(<https://it.rbb.com>)

Non fu questo un “effetto collaterale”, bensì un obbiettivo scientemente perseguito da Andropov⁽³⁷⁾.

Egli mirava a rafforzare il KGB, ma la paura che si insinuò in larghe fasce della società sovietica, e persino all'estero, finì per segnare anche la sua immagine. Il principale contributo a questo mito negativo derivò appunto dal Quinto Direttorato e dalla gestione dei dissidenti, anche se, paradossalmente, in certi casi, a cominciare dai più noti di Sacharov e Solženicyn, proprio l'intervento di Andropov evitò loro pene molto più severe di quelle che in effetti subirono⁽³⁸⁾.

Divenuto sinonimo di controllo e repressione, durante la Perestrojka, l'11 agosto 1989, il Quinto Direttorato venne profondamente riformato e rinominato “Direttorato per la difesa dell'ordine costituzionale sovietico”.



(37) Nell'opera di *restyling* dell'immagine del KGB, Andropov intese non solo instillare timore. Del resto il ricordo, ancora relativamente recente, del NKVD era più che sufficiente a questo fine. Più ancora volle che all'impressione di forza presso l'opinione pubblica sovietica se ne affiancasse una positiva, o comunque non del tutto negativa e per questo coinvolse abilmente gli ambienti culturali. Nel 1971 promosse il serial televisivo *Semnadcat' mgnovenij vesny* (Diciassette attimi di primavera), dedicato ad una spia sovietica infiltrata nei servizi segreti tedeschi nella primavera del 1945, per la cui realizzazione mise a disposizione anche materiali di archivio del KGB. Nel 1978 istituì un premio per scrittori, registi e attori impegnati in lavori su tematiche čekiste, in particolare sulle imprese compiute durante la Seconda Guerra mondiale. La prima edizione venne assegnata appunto al protagonista dello sceneggiato Vjačeslav Vasil'evič Tichonov e allo scrittore Julian Semënovič Semënov, dal cui romanzo era stato tratto l'adattamento cinematografico. Il premio KGB fu conferito fino al 1988 e poi ripristinato nel 2006 come premio FSB. Parallelamente furono dati alle stampe innumerevoli volumi sulla storia degli organi della sicurezza dello Stato e il loro ruolo nella costruzione dell'URSS. Tra gli altri A.V. TIŠKOV, *Pervyj čekist*, Voenizdat, Moskva, 1968, Aa.vv., V.I. Lenin v vospominanijach čekistov, Žurnal «Pograničniki», Moskva, 1970, I.I. ŠMELEV (a cura di), *Čekisty rasskazывают*, Sovetskaja Rossija, Moskva, 1970 e S. OSTRIKOV, *Voennye čekisty*, Bukinističeskoe izdanie, Moskva, 1979.

(38) Per un quadro esaustivo sul tema del dissenso in URSS si rimanda a M. CLEMENTI, *Storia del dissenso sovietico (1953-1991)*, Odradek, Roma, 2007.



**Dottoressa
Martina FABIANI**

Dottoranda di ricerca in diritto pubblico
presso l'Università di Roma "Tor Vergata"

Il trasferimento della sede di un'Agenzia europea *Il caso EMA* (*)

Abstract

La questione tutt'oggi dibattuta ed ancora non conclusasi della cosiddetta *Brexit*, ha determinato più di una conseguenza. Quella analizzata in questo scritto si sofferma sulla necessità di trovare una nuova sede per l'Agenzia europea dei Medicinali (EMA - *European medicines Agency*) che è stata trasferita da Londra ad Amsterdam a seguito dell'attivazione della procedura di recesso, *ex art.* 50, par. 2 del TUE, da parte del Regno Unito. Il dibattito su tale trasferimento, concerne il tipo di procedura approvata dai capi di Stato o di governo dell'Unione il 22 giugno 2017 e la successiva decisione adottata a margine del Consiglio dell'Unione europea in formazione "Affari generali".

Da sempre, la scelta della sede di un'agenzia in seno all'Unione europea è stata oggetto di negoziati politici che sono difficilmente inquadrabili all'interno di procedure normativamente disciplinate. Nel caso di specie la procedura adottata prevedeva la presentazione di un'offerta per ospitare l'agenzia da parte dei paesi membri interessati, con votazione suddivisa in tre tornate successive. Se, come accaduto, al termine della votazione due o più candidate si fossero trovate in una situazione di parità, si sarebbe proceduto tramite un sorteggio. Dal punto di vista giurisdizionale la querelle ha preso le mosse dai ricorsi presentati dal Comune di Milano e dal Governo della Repubblica italiana avverso la decisione citata, avendo il sorteggio escluso Milano, che, secondo i ricorrenti, aveva le condizioni reali ed attuali migliori per ospitare l'agenzia. Il punto focale dei ricorsi sarebbe lo sviamento di potere per carenza di istruttoria, da parte della Commissione, sulle offerte presentate.

In attesa della sentenza della Corte di giustizia in merito a tale doglianza, questo scritto analizza alcune questioni interessanti, tra le quali stabilire quale sia la natura giuridica della decisione e se tale atto possa essere oggetto di un ricorso a norma dell'art. 263 TFUE. In via indiretta viene altresì toccato il tema del ruolo del Parlamento europeo, nella sua qualità di co-legislatore nella procedura legislativa ordinaria e della sua mancata partecipazione alla fase selettiva della sede.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

The Brexit case, still being debated and not yet concluded, has determined more than one consequence. The one analysed in this paper concern the relocation of the European Medicines Agency's (EMA) seat, which has been moved from London to Amsterdam, following the withdrawal procedure by the United Kingdom pursuant to Article 50 par. 2 of the TEU. The debate is related to the transfer's procedure approved by the Heads of State or Government of the Union on 22 June 2017 and the subsequent decision adopted at the margins of the Council of the European Union in "General affairs" formation. It's needfull to underline, that the choice of the seat of an agency within the European Union it has always been the subject of political negotiations which are difficult to set within the framework of legally regulated procedures. To that end provision, a procedure has been laid down, that included an offer to host the agency by the Member States, which was voted on while three successive part-sessions. If, as happened, two or more candidates had equal vote, a draw would have taken place.

From a jurisdictional point of view, the actions had been start by the Municipality of Milan and the Government of the Italian Republic against the above-mentioned decision, because the draw had excluded Milan, which, according to the applicants, had best actual and current conditions to host the agency. The focal point of the appeals is the misuse of powers by the Commission for failure to investigate the tenders submissions.

Awaiting the decision of the EU's Court of justice about that point, this paper analyzed interesting questions, which includes the question about the legal nature of the decision and whether the measure may be the subject of an appeal under art. 263 TFEU and also the role of the European Parliament as co-legislator in the ordinary legislative procedure with regard to the decision of European agencies seats.

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Brevi cenni sulle Agenzie dell'Unione europea - 3. Il caso EMA: la decisione sul trasferimento della sede - 4. I ricorsi - 5. Conclusione.

1. Introduzione

Dopo oltre quarant'anni dalla loro prima comparsa nel processo decisionale dell'Unione europea, le agenzie sono ancora oggi organismi ibridi, atipici e non pienamente riconosciuti nel sistema istituzionale⁽¹⁾.

La stessa nozione di "agenzia"⁽²⁾ è controversa e di difficile ricostruzione: non è presente nei Trattati, né nel diritto derivato, oltre a non esser considerata istituzione dell'Unione ai sensi dell'art. 13, par. 1, del Trattato dell'Unione europea

(1) Così J. ALBERTI, *Le Agenzie dell'Unione europea*, Giuffrè editore 2018.

(2) «Any autonomous legal entity set up by the legislative authority, in order to help regulate a particular sector at European level and help implement a Community policy», Commissione UE, in *Draft Interinstitutional agreement on the operating framework for the European regulatory agencies COM(2005)59 final*, 25 febbraio 2005.

(in prosieguo TUE), né tra quelle a cui il medesimo articolo, al par. 4, attribuisce funzioni consultive⁽³⁾.

Gli studi sul fenomeno di *agencification*⁽⁴⁾, che ad oggi ha raggiunto le 42 unità all'interno dell'ordinamento europeo, sono sicuramente



concordanti nel senso di un favor in ordine ad una riforma dell'apparato amministrativo per il tramite di autorità indipendenti dai centri di controllo politico, ma ciò deve necessariamente accompagnarsi con una presa di coscienza delle peculiarità dell'ordinamento dell'Unione e della necessità di identificare i margini della nascita e dello sviluppo di tale fenomeno.

In queste pagine si parlerà dell'Agenzia europea dei medicinali⁽⁵⁾ (dall'inglese *European Medicines Agency* - EMA) e della controversa decisione riguardante il trasferimento della sua sede nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione.

La disciplina che regola l'azione dell'EMA, la sua organizzazione nonché i principi fondamentali, è contenuta nel Regolamento (CE) n. 726/2004⁽⁶⁾ del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che ha istituito "Procedure comunitarie per l'automatizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario"⁽⁷⁾.

- (3) "Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive".
- (4) La finalità dell'*agencification* è quella di evitare di accentrare troppi poteri regolatori in capo alla Commissione, mantenendo la governance di determinati settori appannaggio dell'UE e, al contempo, coinvolgere gli Stati membri, attraverso sistemi organizzativi a rete. Tale fenomeno è stato definito processo di *agencification* dell'Unione europea per la prima volta, in relazione all'ordinamento UE da E. CHITI, *The emergence of a community administration: the case of European agencies*, in *COMMON MARKET LAW REVIEW*, 2000, pag. 341, per cui tali agenzie, da strumento sporadico sono divenute parte dell'ordinamento europeo.
- (5) Responsabile della valutazione scientifica, supervisione e monitoraggio della sicurezza dei medicinali sviluppati dalle aziende farmaceutiche nel territorio dell'Unione europea. Il regolamento istitutivo gli affida tre compiti principali: fornire agli Stati membri e alle istituzioni europee una consulenza scientifica rispetto alla qualità, alla sicurezza e all'efficacia dei medicinali all'interno delle procedure centralizzate e decentrate di autorizzazione; elaborazione delle linee guida per la presentazione delle domande di riconoscimento a livello europeo; monitoraggio a seguito dell'immissione in commercio dei medicinali e provvedere alla cosiddetto farmacovigilanza. Così M. FELICE, *L'accountability della European Medicines Agency*, in *RIV. ITAL. DIR. PUBBL. COMUNITARIO* - 2018.
- (6) Tale atto ha sostituito il Regolamento del Consiglio (CE) n. 2309/1993, istitutivo dell'*European Agency for the Evaluation of Medicinal Products* (EMEA), divenuta poi *European Medicines Agency* (EMA).
- (7) Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 004, L.136 pag. 1., successivamente modificato, dal Reg. (UE) n. 1027/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, in Gazzetta Ufficiale, L. 316, 14 novembre 2012, pag. 38.

Con Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di Stato o di governo, relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee⁽⁸⁾, la sede dell'EMA è stata fissata a Londra. Tuttavia, come noto, il 29 marzo 2017, a seguito di referendum⁽⁹⁾, il Regno Unito ha notificato al Consiglio dell'Unione la decisione di attivare la procedura di recesso prevista dall'art. 50 paragrafo 2 TUE⁽¹⁰⁾ e per tale ragione, si è resa necessaria la predisposizione di una procedura per il trasferimento di tutte le agenzie aventi sede nel territorio britannico⁽¹¹⁾.

Secondo una procedura approvata dai capi di Stato o di governo dell'Unione il 22 giugno 2017⁽¹²⁾, con Decisione n.14559/17 del 20 novembre 2017 (in prosieguo: la decisione), adottata a margine del Consiglio dell'Unione europea in formazione "Affari generali"⁽¹³⁾, la nuova sede dell'EMA è stata fissata ad Amsterdam.

Come ampiamente riportato dai mezzi di stampa, sia il Governo della Repubblica italiana sia il Comune di Milano hanno deciso di contestare, in sede giurisdizionale, la citata decisione con cui è stata selezionata la nuova sede dell'EMA. Entrambi i ricorrenti hanno utilizzato il ricorso d'annullamento a norma dell'art. 263 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo TFUE). Le due cause sollevano alcune questioni di principio di notevole interesse. In particolare, si tratta di stabilire quale sia la natura giuridica della summenzionata decisione e se tale atto possa essere oggetto di un ricorso a norma dell'art. 263 TFUE. In via indiretta viene altresì toccato il tema del ruolo del Parlamento europeo e delle sue prerogative, in particolare nella sua qualità di co-legislatore nella procedura legislativa ordinaria ai sensi dell'art. 289 TFUE insieme al Consiglio.

Merita segnalare che, ancor più recentemente, ed in particolare l'11 febbraio 2019, a seguito dell'avvenuta modifica del Regolamento n. 726/2004, ad

(8) Decisione 93/C, G.U. n. C 323/01 del 30 novembre 1993.

(9) Tenutosi il 23 giugno 2016. Si è trattato di un referendum consultivo per verificare il sostegno alla continuazione della permanenza del Regno Unito nell'Unione europea. Il referendum si è concluso con un voto favorevole all'uscita dalla UE con il 51,9%, contro il 48,1% che ha votato per rimanere nell'UE. Il voto ha manifestato una spaccatura tra le nazioni del Regno Unito, con la maggioranza di Inghilterra e Galles favorevoli ad uscire e la maggioranza di Scozia e Irlanda del Nord che hanno votato per rimanere.

(10) Così come modificato dal Trattato di Lisbona. La decisione è stata notificata in data 29 Marzo 2017 e secondo l'articolo 50 TUE avrà effetto trascorsi due anni dalla notifica, ovvero al termine del periodo di proroga.

(11) A seguito della Brexit è stato previsto anche il trasferimento dell'EBA (Autorità bancaria europea) che è stata trasferita da Londra a Parigi.

(12) Procedura descritta nelle pagine che seguono.

(13) Decisione del 20 novembre 2017, pubblicata attraverso un comunicato stampa che ne contiene il resoconto (*Outcome of the Council meeting (3579th Council meeting)*). Testo reperibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/31702/st14559en17.pdf>

opera del Regolamento n. 2018/1718⁽¹⁴⁾, il Governo della Repubblica italiana ha presentato un nuovo e diverso ricorso di annullamento avverso tale Regolamento nella parte in cui si prevede il trasferimento della sede dell'EMA da Londra ad Amsterdam⁽¹⁵⁾.

Si anticipa che per entrambi i ricorsi pendenti dinanzi alla Corte di giustizia si è in attesa di decisione.

2. Brevi cenni sulle Agenzie dell'Unione europea

La comparsa delle prime agenzie cosiddette *di regolazione* (o decentrate)⁽¹⁶⁾, viene fatta risalire al 1975⁽¹⁷⁾, quando questi organismi furono ideati con la funzione di raccolta, scambio e ricerca di informazioni e documenti nei rispettivi campi d'interesse con lo scopo di fornire consulenza alle istituzioni⁽¹⁸⁾.

-
- (14) L'art. 1 del Regolamento (UE) 2018/1718 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 14 novembre 2018 modifica il Regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'agenzia europea per i medicinali, (pubblicato nella G.U.U.E. L 29 del 16 novembre 2018, pag. 3) aggiungendo l'articolo 71-*bis* dove viene stabilito che "l'Agenzia ha sede ad Amsterdam (Paesi Bassi)".
- (15) Causa C-106/19 Italia c. Consiglio e Parlamento dell'11 febbraio 2019, reperibile su <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212102&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=14978043>. Anche in questo ricorso viene condannata la procedura seguita per la scelta della nuova sede che ha privato il Parlamento europeo delle sue prerogative, limitando il suo ruolo alla fase di mera conferma della scelta compiuta. Ed inoltre, nel ricorso si legge che "qualora dovesse ritenersi che effettivamente il Regolamento non potesse che recepire la decisione presa il 20 novembre 2017, e che dunque non siano state violate le prerogative del Parlamento, allora il Regolamento stesso dovrà ritenersi affetto, in via derivata, dagli stessi vizi che affliggono detta decisione, già denunciati dalla Repubblica italiana nel ricorso che ha dato origine alla causa C-59/18".
- (16) Si differenziano dalle cosiddette *agenzie esecutive*, organismi pienamente interni alla Commissione, fondate su un'unica base giuridica: il Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, solitamente a carattere temporaneo. Queste agenzie hanno tutte sede a Bruxelles, pensate per lavorare sotto la stretta supervisione della Direzione generale della Commissione competente per materia, sollevando quest'ultima da compiti di carattere amministrativo e finanziario.
- (17) Ci si riferisce al CEDEFOP (formazione professionale) - Regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio del 10 febbraio 1975 - e all'EUROPFOUND (miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro) - Regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio del 26 maggio 1975. Entrambi tuttora operanti.
- (18) Dette agenzie vedono il loro maggior sviluppo nel corso degli anni Novanta, quando, con l'estensione del mercato interno, vennero prevalentemente intese come strumenti atti ad implementare le politiche comunitarie. Si tratta della EEA (European Environment Agency), ETF (*European Training Foundation*), EMCDDA (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*), EU-OSHA (*European Agency for Safety and Health at Work*), CdT (*Translation Centre for the Bodies of the European Union*), EUIPO (*European Union Intellectual Property Office*), CPVO (*Community Plant Variety Office*), EMA (*European Medicines Agency*), EUROPOL (*European Police Office*).

Negli ultimi anni il ricorso a questo tipo di agenzie⁽¹⁹⁾ è divenuto prassi consolidata all'interno dell'Unione europea, che le vede, da un lato, incaricate di fornire alle istituzioni informazioni tecnico/scientifiche indipendenti e dall'altro a promuovere la cooperazione tra gli Stati in diversi settori, contribuendo all'attuazione di importanti politiche europee⁽²⁰⁾.

Come anticipato, né i trattati, né il diritto derivato, contengono alcuna indicazione espressa circa il potere delle istituzioni di creare organismi decentrati⁽²¹⁾. Ciò spiega come mai il relativo procedimento sia variato nel tempo.

Le prime agenzie⁽²²⁾ furono create tramite Regolamenti adottati dal Consiglio, utilizzando quale base giuridica la cosiddetta *clausola di flessibilità* di cui all'art. 308 TCE (nuovo art. 352 TFUE)⁽²³⁾, giustificando la creazione delle agenzie come "azioni necessaria per realizzare (...) uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine". Successivamente, si è utilizzata la disposizione di diritto materiale che conferiva all'Unione la competenza a legiferare nel settore di attività dell'agenzia⁽²⁴⁾.

(19) Il riferimento è alla EFSA (*European Food Safety Authority*), EASA (*European Aviation Safety Agency*), ENISA (*European Union Agency for Network and Information Security*), ECDC (*European Centre for Disease Prevention and Control*), ERA (*European Union Agency for Railways*).

(20) Vi sono diversi motivi alla base del crescente utilizzo delle agenzie. Esse permettono alla Commissione di concentrarsi sui suoi compiti principali, devolvendo alcune funzioni operative ad organismi esterni. Le agenzie forniscono ulteriore sostegno al processo decisionale, riunendo le competenze tecniche o specialistiche disponibili a livello europeo e nazionale.

(21) Ad eccezione di talune pochissime agenzie le quali sono espressamente previste nel diritto primario: si pensi in particolare, ad Eurojust (art. 85 TFUE), ad Europol (art. 88 TFUE), nonché ad EDA (art. 42 TUE), ai sensi del quale però quest'ultimo organismo viene di fatto semplicemente menzionato, dando quindi conto della sua esistenza, senza disciplinare la modalità di una sua creazione o i poteri alla stessa delegabili.

(22) Ci si riferisce a: CdT, CEDEFOP, CPVO, EAR, EMCDDA, EMA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, GSA, OHIM

(23) In altri termini, l'articolo 352 del TFUE può servire come base giuridica unicamente quando sono soddisfatte le seguenti condizioni:

- l'azione prevista è "necessaria per raggiungere, nell'ambito delle politiche definite dai trattati (ad eccezione della politica estera e di sicurezza comune), uno degli scopi dell'Unione";
- non esiste alcuna disposizione del trattato che preveda un'azione per il raggiungimento di tale "scopo";
- l'azione prevista non deve condurre all'estensione delle competenze dell'UE al di là di quanto previsto dai trattati.

Il procedimento previsto in questo caso prevede che su proposta della Commissione, il Consiglio dell'UE adotta atti all'unanimità, previo consenso da parte del Parlamento europeo. A ben vedere nella precedente versione, l'art. 308 TCE prevedeva non il consenso del Parlamento bensì una mera consultazione non vincolante.

(24) Ne è un esempio l'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) istituita sulla base dell'allora art. 130 TCE, ovvero la disposizione di diritto materiale che conferiva alla Comunità europea competenze in materia ambientale. Si veda Regolamento (CEE) del Consiglio n. 1210/90. Oltre che ACER, BEREC Office, CFCA, EASA, ECHA, ECDC, EFSA, EIGE, EMSA, ENISA, ERA, FRONTX.

Successiva e più controversa è stata, poi, la scelta di utilizzare quale base giuridica l'art. 114 TFUE relativa al ravvicinamento delle legislazioni nazionali "che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno". Come sottolineato dalla Corte di giustizia, il richiamo a tale articolo si giustificherebbe solo in quanto l'atto istitutivo dell'organismo decentrato si inserisca in un quadro di misure aventi ad oggetto l'armonizzazione del mercato interno e, parallelamente, all'agenzia vengano attribuiti poteri connessi alla materia oggetto dell'armonizzazione finalizzati ad agevolare l'attuazione e l'uniforme applicazione di queste ultime⁽²⁵⁾.

In pochi casi, quest'ultima disposizione si è aggiunta alla base giuridica materiale, con il risultato di una pluralità di basi giuridiche. Tale è il caso di EMA⁽²⁶⁾.

A ben vedere, non esisteva, né esiste tuttora, un unico quadro giuridico che disciplini il procedimento di creazione di un'agenzia con criteri definiti. Tanto meno esistono regole definite per la fissazione della loro sede. D'altronde, tale ultima scelta, lungi dall'essere un aspetto irrilevante, ha un'importanza politica fondamentale:

> per lo Stato ospitante, che ne acquisisce prestigio politico e l'indotto economico,

> per l'agenzia stessa, la cui efficacia operativa è fortemente influenzata dall'ambiente socio-economico e dalla rete infrastrutturale in cui è inserita⁽²⁷⁾.

Ed è proprio nel descritto (confuso) contesto, che si inserisce una Comunicazione della Commissione europea⁽²⁸⁾, indirizzata a Parlamento e Consiglio, in cui, se da un lato viene riconosciuta l'importanza di tali organismi, quali enti giuridici indipendenti per l'attuazione delle politiche dell'Unione, dall'altro viene sottolineata la necessità di garantire l'unitarietà della disciplina,

(25) A tale proposito si è espressa la CGUE, secondo la quale il ricorso a tale base giuridica è ammissibile solo a certe condizioni.

Si vedano in particolare le Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, 22 settembre 2005, causa C-217/04, Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, in Racc. I-3771, in particolare punto 28 e più recentemente la causa C-270/12 del 22 gennaio 2014, Regno Unito c. Parlamento e Consiglio nel noto caso Short selling, dove detta giurisprudenza lascia, ad ogni modo, non pochi dubbi sulla possibilità di arricchire il processo di agencification per il tramite dell'art. 114 TFUE.

In tal senso PISELLI, R., *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in *AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO*, 2017, 6.

(26) J. ALBERTI, nel suo manuale "Le agenzie dell'Unione europea" cit., specifica come sia il Regolamento (CE) n. 726/2004 a basarsi sull'art 114 TFUE. Diversamente il regolamento istitutivo del 1993 si fondava sulla clausola di flessibilità.

(27) In tal senso. J. ALBERTI op. cit.

(28) COM(2002)718 dell'11 dicembre 2002 "Inquadramento delle agenzie di regolazione".

tenendo a mente le peculiarità delle attività che ciascuna di esse è chiamata a gestire⁽²⁹⁾.

Detta proposta d'inquadramento, venne successivamente posta a base di un progetto di accordo interistituzionale, proposto dalla Commissione nel 2005⁽³⁰⁾, che tuttavia non ebbe seguito nel breve periodo.

Così, nel 2008, la Commissione decise di ritirare la proposta e di lanciare un processo di valutazione di tutte le agenzie esistenti⁽³¹⁾, sollevando un interessante dibattito interistituzionale.

Solo nel 2012 si è arrivati alla stesura di un "orientamento comune" delle istituzioni, allegato alla Dichiarazione congiunta⁽³²⁾ del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione e della Commissione europea⁽³³⁾, in cui, tra le altre questioni trattate in tema di agenzie, si enucleano una serie di criteri oggettivi "da tener presenti per contribuire al processo decisionale volto alla scelta della sede"⁽³⁴⁾.

(29) In realtà, vale la pena ricordare che già in seno alla Conferenza intergovernativa per la stipulazione del Trattato di Nizza venne affrontata la questione dell'inserimento di una base giuridica ad hoc per la creazione di agenzie, dove subì il veto posto dalla Commissione che temeva di incentivare un fenomeno che avrebbe potuto mettere a rischio l'unità del potere esecutivo comunitario. Interessante, a tal proposito, fu la posizione espressa dall'allora Presidente Romano Prodi a difesa dell'unità del potere esecutivo, rinvenibile in E. VOS, *Agencies and European Union*, in T. ZWART, L. VERHAY (a cura di), *Agencies in European and Comparative Law*, Anversa, 2003, pagg. 128-129.

(30) "Progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie di regolazione", presentato dalla Commissione il 25 febbraio 2005, COM(2005)59.

(31) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul futuro delle agenzie europee dell'11 marzo 2008, COM(2008)135 intitolato "Il futuro delle agenzie europee" su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0135&from=IT>

(32) Dove si legge "Pur riconoscendo pienamente il carattere giuridicamente non vincolante della presente dichiarazione congiunta e dell'orientamento comune allegato, e fatte salve le rispettive attribuzioni nella procedura legislativa e nelle procedure di bilancio annuali, le istituzioni terranno conto del presente orientamento comune nel contesto di tutte le future decisioni in materia di agenzie decentrate dell'UE, in base ad un'analisi caso per caso".

(33) Dichiarazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate, 19 luglio 2012, cit., punto I.4-5, all'interno del quale si legge "pur riconoscendo pienamente il carattere giuridicamente non vincolante della presente dichiarazione congiunta e dell'orientamento comune in allegato, le istituzioni ne terranno nel contesto di tutte le future decisioni in materia di agenzie decentrate dell'UE, in base ad un'analisi caso per caso". Su https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_it.pdf

(34) Art. 6 terzo capoverso dell'allegato:

- garanzia che l'agenzia possa essere istituita in loco all'entrata in vigore dell'atto istitutivo;
- l'accessibilità dell'ubicazione;
- l'esistenza di strutture scolastiche adeguate per i figli dei membri del personale;
- un adeguato accesso al mercato del lavoro, alla sicurezza sociale e all'assistenza sanitaria per i coniugi dei figli;
- la continuità operativa e in ultimo la distribuzione geografica.

Al riguardo si cita il Consiglio europeo del dicembre 2003, dove gli Stati membri hanno convenuto di dare la priorità ai nuovi Stati aderenti nella distribuzione delle sedi di uffici o agenzie istituite in futuro.

Il paragrafo 6 dell'orientamento comune citato, intitolato "sede dell'agenzia e ruolo del paese ospitante", a ben vedere, lascia impregiudicata⁽³⁵⁾ la scelta politica sulla sede di un'agenzia.

Tale scelta infatti, seppur rispondente a determinati criteri, viene presa di comune accordo dai rappresentanti degli Stati membri riuniti a livello di capi di Stato o di governo⁽³⁶⁾ o dal Consiglio. Ovviamente l'alternativa tra l'affidare il compito di scegliere la sede al comune accordo dei Capi di Stato e di governo ovvero al Consiglio non è di poco conto.

Nel primo caso la, scelta non è imputabile a un'istituzione dell'Unione e dunque non è soggetta a sindacato da parte della Corte di giustizia né il Parlamento è in grado di esercitare il proprio ruolo. Diversa sarebbe la soluzione nel caso in cui fosse il Consiglio a decidere⁽³⁷⁾.

3. Il caso EMA: la decisione sul trasferimento della sede

La Dichiarazione congiunta citata, ha inteso iniziare un percorso di razionalizzazione della scelta della sede, al fine di lasciare tale decisione non più al mero dialogo politico tra Stati membri, ma di vincolare lo stesso ad un nucleo duro di requisiti minimi che rendessero più oggettiva e trasparente la scelta della sede.

In tal senso, al fine di stabilire quale sarebbe stata la nuova sede dell'EMA, a margine del Consiglio europeo di Bruxelles del 22 giugno 2017, i capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri⁽³⁸⁾ hanno approvato, su proposta del presidente del Consiglio europeo e del presidente della Commissione europea, la "Procedura in vista di una decisione sul trasferimento dell'Agenzia europea dei

(35) D'altronde, anche a margine del Consiglio europeo di Bruxelles del 29 ottobre 1993 - con cui venne decisa la sede dell'EMA a Londra - , la fissazione delle sedi di taluni uffici ed agenzie era stata operata mediante "Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli stati membri, riuniti a livello di capi di stato o di governo". Modalità, quest'ultima, che la Dichiarazione congiunta ripete e ribadisce nel suo allegato al summenzionato paragrafo 6. Situazione riproposta anche al successivo Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003 con cui gli Stati membri hanno raggiunto un accordo sulla fissazione delle sedi di taluni uffici ed agenzie dell'UE, si veda Decisione 5381/04. Testo allegato alle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo, pag. 28.

(36) In questo contesto può menzionarsi che anche la stessa scelta delle sedi delle istituzioni dell'Unione a norma dell'art. 341 TFUE la avviene "d'intesa comune dai governi degli Stati membri".

(37) La prassi pende sensibilmente a favore della prima ipotesi, dal momento che solo per CEPOL, FRONTEX, EIOPA, ESMA, eu-LISA e SRB la scelta della sede non è stata adottata dagli Stati membri.

(38) Non era partecipe il Regno Unito.

medicinali (...) nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione"⁽³⁹⁾.

Il punto 2 di detta procedura prevedeva l'organizzazione di un bando di gara⁽⁴⁰⁾ rivolto a tutti gli Stati dell'Unione, i quali avrebbero potuto partecipare mediante presentazione di un'offerta⁽⁴¹⁾.

L'offerta vincitrice sarebbe stata scelta attraverso un sistema di votazione suddiviso in tre tornate successive, con voti espressi da ciascuno Stato a scrutinio segreto ⁽⁴²⁾.

In caso di parità tra più offerte, si sarebbe proceduto mediante sorteggio da parte della presidenza.

Tale offerta avrebbe dovuto rispettare alcuni criteri obiettivi definiti, quali:

- 1) la garanzia che l'agenzia potesse essere istituita in loco e potesse assumere le proprie funzioni alla data del recesso del Regno Unito dall'Unione⁽⁴³⁾;
- 2) l'accessibilità dell'ubicazione⁽⁴⁴⁾;
- 3) l'esistenza di strutture scolastiche adeguate per i figli dei membri del personale;

(39) Si veda il documento di lavoro del Consiglio del 22 giugno 2017, n. XT 21045/17. Testo reperibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/21491/22-euco-conclusions-agencies-relocation-it.pdf>

(40) Allegato al testo della "Procedura in vista di una decisione sul trasferimento dell'Agenzia europea dei medicinali (...) nel contesto del recesso del Regno Unito dall'Unione".

(41) Va sottolineato come, all'interno del bando, viene specificato nell'Introduzione al punto 1 ultimo paragrafo che la procedura in oggetto "riguarda specificatamente la situazione attuale e non costituisce un precedente per l'assegnazione di sedi di agenzie in futuro. La procedura, infatti, non pregiudica le norme di diritto primario applicabili né le decisioni già adottate relativamente alle sedi di agenzie o altri organismi dell'Unione.

(42) La prima in cui ciascuno Stato disponeva di un voto composto da 6 punti (3 punti da assegnare all'offerta preferita, 2 punti per l'offerta secondariamente preferita ed 1 punto all'offerta considerata al terzo posto).

Se un'offerta avesse ricevuto alla prima tornata 3 punti da parte di almeno 14 Stati membri sarebbe stata ritenuta selezionata; in caso contrario si sarebbe proseguito con una seconda tornata, in cui ciascuno Stato disponeva di un solo voto, da assegnare a una delle tre (o più) offerte selezionate per la seconda tornata (ovvero quelle che avevano ricevuto maggiori preferenze).

Se un'offerta avesse totalizzato 14 voti, sarebbe stata ritenuta quella selezionata; una terza ed ultima tornata, cui giungevano le più votate, dove ciascuno Stato membro disponeva di un voto da assegnare alle offerte sinora selezionate: anche in questo caso, l'offerta maggiormente votata sarebbe risultata vincente.

(43) La decisione sulla sede di un'agenzia dovrebbe essere presa prima della fine del processo legislativo, onde consentire che l'agenzia sia istituita direttamente nel luogo in cui ha sede, al fine di evitare, inutili periodi di permanenza coatta a Bruxelles nelle more della definizione della sede definitiva, con connessi traslochi successivi di sede, trasferimenti o nuove assunzioni di personale e, in generale, rallentamenti all'espletamento delle funzioni assegnate.

(44) Quindi della presenza di una valida rete di infrastrutture e servizi per raggiungere l'agenzia e per permettere alla medesima di entrare efficacemente in contatto con i soggetti interessati dal suo operato. Si vedano i criteri specifici di accessibilità al seguente par. 7 dell'orientamento comune allegato alla Dichiarazione congiunta.

4) l'adeguato accesso al mercato del lavoro, alla sicurezza sociale e all'assistenza sanitaria per i coniugi e i figli;

5) la continuità operativa;

6) la distribuzione geografica⁽⁴⁵⁾.

Inoltre, in conformità alle norme generali indicate nel bando, nell'offerta avrebbero dovuto essere altresì indicate:

1) la modalità con cui lo Stato membro garantiva la continuità operativa;

2) l'impegno dello Stato a confermare dette condizioni in un accordo di sede con l'agenzia in questione⁽⁴⁶⁾;

3) la presentazione delle offerte per iscritto al Segretario generale del Consiglio ed in copia al Segretario generale della Commissione;

4) l'invito a confermare l'interesse espresso e ad integrare le proprie offerte iniziali qualora non rispondenti ai criteri sopra delineati⁽⁴⁷⁾. Conformemente alla procedura descritta, la Commissione europea, ricevute ed esaminate tutte le proposte⁽⁴⁸⁾, avrebbe dovuto pubblicare la propria valutazione, trasmettendone copia agli Stati membri⁽⁴⁹⁾.

(45) Tale ultimo criterio si riferisce all'obiettivo definito dai rappresentanti degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo di accordare agli Stati aderenti la priorità nella distribuzione delle sedi di agenzie da istituire in futuro e si basano per analogia a quelli previsti al punto 6 dell'orientamento comune allegato alla Dichiarazione congiunta citata.

(46) Cfr. punto 9 dell'orientamento comune: "tutte le agenzie dovrebbero avere accordi di sede, da concludere prima che l'agenzia avvii la fase operativa. Le agenzie ancora prive di accordi di sede e i relativi paesi ospitanti dovrebbero raggiungere un accordo conforme all'ordinamento giuridico dello Stato membro in questione. La Commissione predisporrà una serie di disposizioni sulla base delle migliori prassi esistenti che serva da strumento utile di orientamento per i futuri accordi di sede".

(47) Accanto a queste norme generali vi era l'indicazione di questioni specifiche, come:

- a) del piano dello Stato membro relativamente ai tempi e ai modi del trasferimento;
- b) delle strutture offerte in affitto o messe a disposizione dell'agenzia e di come tali strutture risponderrebbero alle specifiche esigenze dell'agenzia;
- c) delle condizioni finanziarie per l'uso di tali strutture;
- d) delle condizioni relative alla manutenzione dell'edificio, compresi la ristrutturazione e futuri ampliamenti, se necessari;
- e) delle eventuali condizioni speciali offerte relativamente a tutti i costi e alle infrastrutture specifiche;
- f) degli eventuali benefici accordati all'agenzia e/o al personale oltre a quelli derivanti dal protocollo n.7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

(48) Presentate entro il 31 luglio 2017. Le città candidate erano Atene, Barcellona, Bonn, Bratislava, Bruxelles, Bucarest, Copenaghen, Dublino, Helsinki, Lilla, Malta, Milano, Porto, Sofia, Stoccolma, Vienna, Varsavia e Zagabria.

(49) Nel testo della decisione sul trasferimento, al punto 6 relativo al processo decisionale si legge che: "Sarà preceduto da una discussione politica organizzata tra i rappresentanti degli Stati membri sulla base della valutazione della Commissione. La discussione sarà preparata approfonditamente a livello di Coreper e avrà luogo a margine del Consiglio 'Affari generali'".

Una volta completata questa fase, si sarebbe aperta la votazione.

Come è noto, l'esito della terza tornata di votazione, ha visto l'offerta di Milano⁽⁵⁰⁾, e quella di Amsterdam⁽⁵¹⁾ ottenere lo stesso numero di preferenze. Ciò ha portato, in applicazione di quanto previsto al punto 6 penultimo capoverso del bando⁽⁵²⁾, alla fase finale della procedura di votazione, ovvero al sorteggio⁽⁵³⁾.

In base a quest'ultimo, la scelta della nuova sede dell'EMA è caduta su Amsterdam.

Tale decisione ha costituito oggetto di un comunicato stampa, dove si legge che: "a margine del Consiglio "Affari generali", i Ministri hanno selezionato una nuova sede per le Agenzie con sede nel Regno Unito che devono essere ricollocate a seguito della Brexit. Amsterdam (Paesi Bassi) è stata selezionata quale nuova sede per l'Agenzia europea dei Medicinali (EMA) (...)".

E ancora "la Commissione preparerà proposte legislative, che riflettono il voto, da adottare mediante la procedura legislativa ordinaria con il coinvolgimento del Parlamento europeo" volte a modificare la nuova fissazione della sede nel Regolamento (CE) n. 726/2004, istitutivo dell'EMA⁽⁵⁴⁾.

(50) "L'Italia ha un'eccellente reputazione nel campo della scienza fondamentale, basti considerare, ad esempio, lo standing internazionale dell'Istituto di Ricerche Farmacologiche 'Mario Negri'. Il paese vanta una formidabile rete di trial clinici, quali, p.e. gli studi del Gruppo Italiano per lo Studio della Sopravvivenza nell'Infarto Miocardico(GISSI), per non parlare poi degli italiani che si annoverano tra le menti più creative degli studiosi delle scienze della vita dei nostri tempi, da Rita Levi Montalcini (scopritrice del fattore di crescita delle cellule nervose, Ngf, e vincitrice del Premio Nobel nel 1986) a Mario Capecchi (pioniere nell'uso dei cosiddetti topi knockout e vincitore del Nobel nel 2007). Gli scienziati clinici italiani hanno dato un contributo importante alla normativa sui medicinali. Silvio Garattini, co-fondatore dell'Istituto Mario Negri, è stato uno dei membri più impegnati del Comitato per le specialità medicinali dell'EMA". Tratto da un articolo di "The Lancet" sull'Agenzia europea del farmaco. Su "Offline: *Leadership* nel settore dei medicinali: una perdita per l'Inghilterra e un vantaggio per l'Europa".

(51) La prima aveva proposto l'ex sede della Regione Lombardia (il grattacielo del *Pirellone*), offrendo affitto gratuito per il primo anno ed un aumento graduale negli anni successivi; la seconda proponeva l'edificio Vivaldi, nel quale, secondo quanto indicato, entro il 1 aprile 2019, sarebbero stati pronti il centro convegni e parte degli ambienti di lavoro, mentre i restanti piani degli uffici sarebbero stati disponibili nei successivi sei mesi. L'offerta indicava anche una sede ausiliare temporanea, utilizzabile a partire dal 1° gennaio 2019, finché tutto il personale dell'EMA sarebbe stato trasferito, secondo un programma da convenire nel dettaglio con l'agenzia.

(52) Dove si legge che: "in caso di parità, la decisione sarà presa dalla presidenza mediante sorteggio tra le offerte in situazione di parità. L'offerta sorteggiata sarà ritenuta selezionata".

(53) Benché possa essere considerato uno strumento poco efficace per delle decisioni importanti quali il trasferimento di un'agenzia europea, tale metodologia era espressamente prevista dal bando a cui gli Stati hanno dichiarato, partecipandovi, di darne piena effettività ed efficacia e di rispettarne gli esiti.

(54) *Outcome of the Council meeting* (3579th Council meeting), cit. Testo reperibile su <https://www.consilium.europa.eu/media/31702/st14559en17.pdf>

Il 29 novembre 2017, la Commissione europea ha difatti presentato una proposta di modifica avente ad oggetto il trasferimento della sede.

Il Parlamento europeo, riunito in seduta plenaria a Strasburgo, il 12 marzo 2018⁽⁵⁵⁾, si è espresso su tale proposta di modifica, con 507 voti favorevoli, 112 contrari e 37 astensioni, confermando la decisione sulla nuova sede⁽⁵⁶⁾. Rispetto alle proprie prerogative, il Parlamento europeo, ha però condannato la procedura seguita, in quanto è stato di fatto impedito a quest'ultimo di essere coinvolto nel processo di votazione, ed ha insistito affinché la procedura per la selezione di una nuova sede per le agenzie europee sia rivista e non più seguita in questa forma in futuro⁽⁵⁷⁾.

La procedura di modifica del regolamento è, ad oggi, giunta a compimento: con regolamento (UE) 2018/1718 del 14 novembre 2018 è stato modificato il regolamento (CE) 726/2004 per quanto riguarda l'ubicazione della sede dell'Agenzia europea per i medicinali. All'art. 1 di tale nuovo regolamento si legge: “nel Regolamento (CE) n. 726/2004 è inserito l'articolo seguente: “Articolo 71-bis, l'agenzia ha sede ad Amsterdam (Paesi Bassi)”.

4. I ricorsi⁽⁵⁸⁾

Contro la decisione, sono stati presentati due distinti ricorsi d'annullamento ai sensi dell'art. 263 TFUE: il primo è stato proposto dal Comune di Milano dinanzi al Tribunale UE; il secondo dalla Repubblica italiana dinanzi alla Corte di giustizia UE.

(55) Testo reperibile su http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0063_IT.pdf.

(56) Riguardo alla proposta di modifica del regolamento istitutivo, Il Parlamento europeo ha approvato alcuni emendamenti. Essi riguardano i seguenti aspetti: i membri hanno suggerito alla Commissione e alle autorità olandesi di adottare tutte le misure necessarie per garantire che l'Agenzia possa trasferirsi nella sua sede temporanea entro il 1° gennaio 2019 e trasferirsi nella sua sede permanente entro il 16 novembre 2019; la Commissione e le autorità competenti dei Paesi Bassi presenteranno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione scritta sullo stato di avanzamento degli adeguamenti dei locali temporanei e sulla costruzione dell'edificio permanente tre mesi dopo l'entrata in vigore del presente regolamento, e successivamente ogni tre mesi, fino a quando l'Agenzia non si sarà trasferita nella sua sede permanente; sarà concluso un accordo sulla sede che consente all'Agenzia di assumere le sue funzioni nei locali approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento.

(57) Si legge nell'emendamento proposto dal parlamentare italiano Giovanni La Via (PPE) alla decisione del Consiglio sul trasferimento della sede dell'EMA, che il Parlamento “insiste nel pieno rispetto della procedura legislativa ordinaria in relazione all'ubicazione degli organismi delle agenzie, in quanto unica istituzione direttamente eletta che rappresenta i cittadini”.

(58) Il ricorso della Repubblica italiana, depositato in data 30 gennaio 2018, è stato iscritto in Cancelleria con il numero di causa C-59/18; il ricorso del Comune di Milano, depositato nella stessa data, risponde invece ai numeri di causa T-46/18 e quale istanza cautelare T-46/18 R.

Con atto introduttivo del 30 gennaio 2018, il Comune di Milano chiedeva l'annullamento della decisione di cui trattasi, adducendo quali motivi di doglianza, lo sviamento di potere⁽⁵⁹⁾ e la violazione dei principi di buona amministrazione⁽⁶⁰⁾, mentre con atto separato, avanzava, ai sensi dell'art. 278 TFUE, domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

Nel suo controricorso, il Consiglio, oltre a negare che la decisione potesse essere sindacata ai sensi dell'art. 263, par. 1, in quanto non imputabile al Consiglio⁽⁶¹⁾, eccepiva la mancanza di legittimazione della città di Milano, ai sensi del paragrafo 4 dell'art. 263, non essendo il Comune formalmente parte in causa del processo di assegnazione, a cui hanno partecipato solo gli Stati, e non le città da loro candidate⁽⁶²⁾.

Nell'ordinanza dell'8 marzo 2018, il Tribunale, senza scendere nel merito del ricorso né della domanda di sospensione della decisione impugnata o di provvedimenti provvisori, decideva di declinare la propria competenza ai sensi dell'art. 54, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia e dell'art. 128 del Regolamento di procedura del Tribunale⁽⁶³⁾.

Ripresa la causa dinanzi alla Corte, con successiva ordinanza del 2 luglio 2018, il Vicepresidente della Corte, respingeva la richiesta di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

(59) Corrispondente a quello della Repubblica italiana, dove si sostiene che il fine perseguito dal Consiglio mediante la procedura di selezione era quello di individuare la migliore offerta per la riallocazione della sede dell'EMA alla luce dei criteri prefissati di selezione.

Di contro, l'individuazione della nuova sede mediante sorteggio e senza alcuna integrazione dell'istruttoria si pone in contrasto con lo scopo, dichiarato in sede di fissazione delle regole della procedura, di selezionare l'offerta migliore attraverso un processo decisionale trasparente, sulla base di valutazioni tecniche e specifici criteri predeterminati, non consentendo di verificare la mancata equivalenza delle due candidature di Milano e Amsterdam.

(60) Ragion per cui la decisione impugnata è illegittima nella misura in cui è il frutto di un processo decisionale che si è caratterizzato per l'assenza di forme e modalità dirette a garantire la necessaria trasparenza e la mancata adeguata considerazione degli elementi rilevanti per la valutazione in esame.

Vi era altresì un terzo vertente sulla violazione della decisione del Consiglio del 1° novembre 2009, relativa all'adozione di un regolamento interno, nonché delle regole procedurali del 31 ottobre 2017 di cui non sono reperibili fonti.

(61) Circostanza che verrà approfondita nel proseguo in sede di esame del ricorso del Governo italiano.

(62) Da ciò si evincerebbe che il Comune di Milano non può essere considerato pregiudicato direttamente e individualmente dall'atto impugnato.

(63) La decisione controversa, era difatti stata già oggetto di impugnazione da parte dalla Repubblica italiana di fronte alla Corte di giustizia.

In casi del genere, come ricorda l'ordinanza, "il Tribunale, dopo aver ascoltato le parti, può sospendere il procedimento sino alla pronuncia della sentenza della Corte o, laddove si tratti di ricorsi presentati a norma dell'articolo 263 del TFUE, declinare la propria competenza affinché la Corte possa statuire sui ricorsi medesimi (...)" punto 6.

Nell'ordinanza si legge che “ai sensi dell'art. 160, par. 3, del Regolamento di procedura della Corte, le domande sui provvedimenti provvisori debbono precisare l'oggetto della causa, i motivi che provino l'urgenza e gli argomenti di fatto e di diritto che giustificano prima facie l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto”.

Un provvedimento provvisorio può pertanto essere accordato solo se è comprovato che esso è urgente in quanto occorre, per evitare un danno grave e irreparabile agli interessi del richiedente⁽⁶⁴⁾.

Orbene nel caso di specie, secondo l'ordinanza, la sospensione dell'atto non consentirebbe di evitare tale grave e irreparabile danno, che, oltre a non essere stato provato⁽⁶⁵⁾, sarebbe causato dal semplice fatto che il Comune di Milano non è stato scelto per la sede dell'EMA, ed il solo annullamento della decisione impugnata non sarebbe in grado di evitare l'asserito danno. A tal fine occorrerebbe una nuova decisione che selezionasse Milano per la sede della EMA⁽⁶⁶⁾.

Sulla base dell'insieme di tali argomenti, la richiesta di sospensione è stata respinta e la causa è stata riunita, per il riesame sul merito, al ricorso presentato dalla Repubblica italiana.

Con quest'ultimo, il Governo italiano chiedeva, a sua volta, l'annullamento della medesima decisione in quanto sarebbe stata adottata pur non risultando soddisfatti i requisiti, previsti dal bando, di “garantire l'operatività completa dell'agenzia alla data di uscita del Regno Unito dall'Unione europea”, e di “assicurare la continuità funzionale dei compiti dell'agenzia, in particolare la transizione rapida e senza soluzione di continuità nella nuova sede”⁽⁶⁷⁾.

Quanto alla ricevibilità del ricorso, il Governo ricorrente sosteneva che, sebbene sia stata definita come una decisione presa dagli “Stati membri riuniti in sede di Consiglio”, si sarebbe in realtà trattato di una decisione imputabile al Consiglio e perciò sindacabile dalla Corte di giustizia.

(64) Punto 24 dell'ordinanza.

(65) La parte che richiede un provvedimento provvisorio è nondimeno tenuta a provare i fatti che si ritiene giustificano la prospettiva di un danno del genere. In tal senso, ordinanze del vicepresidente della Corte 7 marzo 2013 EDF/Commissione, C-551/12 P(R), EU:C:2013:157 punto 40, nonché del 1 marzo 2017, EMA/MSD Animal Health Innovation e Intervet international, C-512/16 P(R), non pubblicata, EU:C:2017:149, punti 94 e 95.

(66) Punto 36 dell'ordinanza: “tale richiesta si basa sull'ipotesi che l'annullamento dell'atto impugnato implichi necessariamente la ripetizione della procedura in questione”.

(67) Alla pagina 4 del documento con cui la Commissione dichiara di aver esaminato tutte le offerte ricevute, si è in particolare, soffermata sul requisito della continuità operativa, che riguarda la capacità delle agenzie di operare durante la transizione ed immediatamente dopo il trasferimento.

Esso rinvia alla giurisprudenza della Corte⁽⁶⁸⁾, nella quale si dichiara che “(...) sono sicuramente impugnabili con ricorso di annullamento, gli atti quali che ne sia la natura, forma o lettera, adottati dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici”⁽⁶⁹⁾.

Tenuto conto della giurisprudenza citata, la questione volta a sapere se l’atto impugnato sia o no soggetto a sindacato giurisdizionale dipende dal contenuto e dagli effetti all’atto stesso⁽⁷⁰⁾, e non dal modo in cui esso è definito nel comunicato stampa e nel progetto verbale della sessione nel corso della quale è stato adottato⁽⁷¹⁾.

Il Governo italiano ha ricordato che, nel determinare quali misure siano soggette al sindacato giurisdizionale previsto all’art. 263 TFUE, la Corte ha adottato un’interpretazione ampia, basata su considerazioni di sostanza e non di forma. In particolare, “(...) a norma dell’art. 173, la Corte esercita il sindacato di legittimità sugli atti del Consiglio (...) che non siano raccomandazioni o pareri. (...) rimangono impugnabili tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni e miranti a produrre effetti giuridici”⁽⁷²⁾.

(68) Cause riunite C-181/91 e C-248/91, Parlamento c. Consiglio Parlamento europeo contro Consiglio delle Comunità europee e Commissione europea, aventi ad oggetto un ricorso di annullamento per violazione delle prerogative del Parlamento in materia di bilancio ed aiuto d’urgenza.

Nello specifico, dalle massime delle sentenze emerge che la decisione ruotava intorno la nozione di atto impugnabile, qualora sia stato adottato dagli Stati membri riuniti nell’ambito del Consiglio.

In tale caso però, la Corte ha stabilito che “non costituisce atto comunitario impugnabile con ricorso una decisione dei rappresentanti degli Stati membri in materia di aiuti umanitari a favore di uno Stato terzo, materia che non rientra nella competenza esclusiva della Comunità”.

(69) In tale senso, anche sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, punto 42, avente ad oggetto un ricorso per l’annullamento della deliberazione del Consiglio in merito alla negoziazione e alla stipulazione, da parte degli Stati membri della CEE, dell’accordo europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano trasporti internazionali su strada, nella cui massima si legge che “in conformità al disposto dell’art. 164 devono potersi impugnare per annullamento tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni indipendentemente dalla loro natura o dalla loro forma, miranti a produrre effetti giuridici”.

(70) Sent. del 14 settembre 2014, Commissione / Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punti 38 e 39; v. altresì sentenza del 28 aprile 2015, Commissione/Consiglio C- 28/12, EU:C:2015:282, punti 14 e 15 e giurisprudenza ivi citata.

(71) Il fatto che l’esistenza di un atto diretto a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sia stata rivelata tramite un comunicato stampa o che abbia assunto la forma di una dichiarazione non osta alla possibilità di contestare l’esistenza di tale atto né pertanto alla competenza del giudice dell’Unione di sindacare la legittimità di tale atto in forza dell’art. 263 TFUE purché promani da un’istituzione, da un organo o organismo dell’Unione (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 1993, Parlamento/Consiglio e Commissione, C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271, punto 14).

(72) Causa 22/70 Commissione c/ Consiglio punti 38-42. L’impugnazione è destinata a garantire in conformità al disposto dell’art. 164, il rispetto del diritto nell’interpretazione e

Si violerebbe il principio del sindacato degli atti delle istituzioni dell'Unione, se si ammettesse che un atto non è soggetto a controllo dell'autorità giudiziaria solo perché viene qualificato come atto degli Stati membri⁽⁷³⁾.

Secondo il Governo italiano, le modalità di voto a turnazione, l'assenza di unanimità tipica delle decisioni prese dagli Stati membri, ed il coinvolgimento della Commissione per diretto incarico del bando e del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea per tutta la durata della votazione, “valgono ad imputare tale decisione al Consiglio nella qualità di organo dell'Unione e non ai singoli Stati membri”⁽⁷⁴⁾.

Ancora, si potrebbe argomentare, per esempio, che gli atti scaturenti da tale coinvolgimento debbano rispettare i diritti fondamentali (su tutti il diritto ad una buona amministrazione come sancito all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)⁽⁷⁵⁾, con applicazione del diritto dell'Unione e conseguente coinvolgimento della giurisdizione della Corte.

Il Consiglio, dal canto suo, sollevando eccezione d'irricevibilità, sosteneva che l'atto impugnato sarebbe stato adottato dagli Stati membri, non potendo pertanto essere oggetto di un procedimento di annullamento dinanzi alla Corte⁽⁷⁶⁾.

Parimenti, gli atti adottati dai rappresentanti degli Stati membri, riuniti “fisicamente” nell'ambito di una delle istituzioni dell'Unione e che agiscono non in qualità di membri del Consiglio o di membri del Consiglio europeo, bensì nella loro qualità di capi di Stato o di governo, non sono soggetti al sindacato di legittimità esercitato dal giudice dell'Unione⁽⁷⁷⁾.

nell'applicazione del Trattato; (...) sarebbe in contrasto con questa finalità l'interpretare restrittivamente i presupposti di ricevibilità dell'azione, limitandone l'esercizio alle categorie di atti contemplate all'art. 189.

(73) Principio sancito nella causa C-294/83 “Les Verts/Parlamento europeo”.

(74) “L'esercizio di tali competenze, non può non radicare il sindacato della Corte di giustizia e la scelta di adottare decisioni comuni, con metodo maggioritario (proprio delle decisioni “comunitarie”), non può essere sottratta a tale sindacato attraverso la loro mera formale imputazione alla volontà comune dei rappresentanti degli Stati membri, raggirando in tal modo il controllo di legittimità attribuito dai Trattati. Cfr. punto 20 del ricorso del Governo italiano.

(75) La giurisprudenza sul punto è ricca ed in crescita. Si veda Corte di giustizia:
- 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 A C-10/15 P, Ledra advertising;
- 20 settembre 2016, cause riunite da C-105/15 P a C-109/15 P Mallis.

(76) Secondo il Consiglio, sia gli Stati membri che la Commissione hanno agito, non già nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo, ma in funzione di bisogni contingenti per dare una risposta rapida ed efficace ad una situazione che prevedeva lo spostamento di una ingente quantità di persone e capitali causati dal trasferimento della sede dell'Agenzia post Brexit.

(77) Sentenza del 30 giugno 1993, Parlamento/Consiglio e Commissione C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271, punto 14.

Da un lato infatti, l'atto in questione, adottato "a margine" del Consiglio, è stato genericamente definito dalla giurisprudenza quale atto "non comunitario"⁽⁷⁸⁾.

Nello specifico, nel caso di EMA, tale atto conferisce espressamente la titolarità della decisione "ai ministri", richiamando non già l'istituzione (il Consiglio), ma i suoi membri in quanto rappresentanti nazionali.

Dal punto di vista del merito, il Governo italiano propone quale unico motivo di ricorso, lo "sviamento di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, indotto dalla non corrispondenza della situazione di fatto della sede di Amsterdam alle informazioni fornite nell'offerta".

Lo sviamento di potere, ha ad oggetto quel comportamento dell'autorità che esercita le proprie funzioni con una finalità distinta da quella per cui gli erano state attribuite.

Più in dettaglio, il ricorso della Repubblica italiana, si richiama alla costante giurisprudenza della Corte che definisce lo sviamento di potere come "l'adozione, da parte di un'istituzione, di un atto allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dai Trattati per far fronte a circostanze del caso di specie"⁽⁷⁹⁾.

Ciò che lamenta il Governo italiano è dunque una carenza di istruttoria reale, avendo fondato la Commissione, la sua valutazione, solamente in base a quanto autocertificato in sede di proposta delle offerte, senza aver effettuato controlli sulle strutture e sull'avanzamento effettivo dei lavori⁽⁸⁰⁾.

Ciò avrebbe determinato lo sviamento del potere iniziale conferito al Consiglio di determinare con decisione equa e trasparente l'assegnazione per la nuova sede dell'agenzia, di cui Milano era candidata con ottime possibilità di successo⁽⁸¹⁾.

(78) Ordinanza del Tribunale, 27 febbraio 2017, causa T-192/16 NF c. Consiglio europeo, ECLI:T:2017:128, punto 38.

(79) Si veda, CGUE, sent. 13 novembre 1990, Fedesa e al., 331/88.

(80) La Commissione afferma di essersi basata, per la sua valutazione, solo sull'accuratezza e sulla completezza delle offerte e di non avere, pertanto, intrapreso alcuna azione per verificare le informazioni fornite.

Ha altresì concluso che gli Stati membri le cui offerte sarebbero state accettate all'esito della procedura di gara, avrebbero dovuto onerare le offerte da essi stessi presentate nella loro interezza.

(81) A ciò si aggiungano le dichiarazioni del direttore esecutivo dell'EMA, dott. Guido Rasi, il quale pur dopo aver espresso favorevole apprezzamento per la città di Amsterdam quale sede dell'Agenzia, ha sottolineato la difficoltà di raggiungimento dell'obiettivo di essere presenti ad Amsterdam dal primo giorno della cosiddetta Brexit, in particolare, si cita: "c'è ancora un alto livello di complessità: l'edificio finale di EMA ad Amsterdam non sarà pronto per

4. Conclusione

La scelta della sede di un'agenzia in seno all'Unione europea è da sempre oggetto di negoziati politici che sono difficilmente inquadrabili all'interno di procedure normativamente disciplinate.

Gli Stati membri hanno da sempre dimostrato di voler mantenere questo tipo di decisioni in un contesto di tipo intergovernativo, sottraendole ai canoni del "metodo comunitario", con le sue ineludibili conseguenze in termini di partecipazione del Parlamento europeo e di sindacabilità da parte della Corte di giustizia.

Da questo punto di vista i precedenti citati in materia di sede del Parlamento europeo non depongono bene.

Occorre tuttavia rilevare che, rispetto a quei precedenti, il contesto è notevolmente cambiato.

L'affermazione sempre più netta del diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo previsto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e dall'art. 19 TUE potrebbero portare ad una maggiore apertura da parte della Corte di giustizia circa l'impugnabilità di decisioni così importanti.

Si ricordi che l'attribuzione agli Stati membri piuttosto che al Consiglio del potere di stabilire la sede di un'agenzia non è imposta dai trattati, come nel caso della sede delle istituzioni.

Si tratta della sede di un'agenzia istituita da un regolamento e che lo stesso Orientamento generale del 2012 contemplava, sia pure come alternativa, che la scelta della sede fosse affidata al Consiglio.

Il fatto che, nel caso di specie, si sia di fronte ad un ricorso individuale (da parte del Comune di Milano) piuttosto che ad un'iniziativa intrapresa soltanto da uno Stato membro, in una fattispecie in cui il Comune, in caso di irricevibilità del ricorso, non disporrebbe di nessun altro rimedio giurisdizionale, potrebbe rivelarsi determinante.

La Corte potrebbe infatti cogliere l'occasione per riconoscersi il potere di sanzionare la legittimità di decisioni del genere, pur respingendo nel merito le doglianze del Comune di Milano e della Repubblica italiana.

Sarebbe comunque un passo in avanti molto importante.

allora (...) questo doppio trasferimento ci costringerà a investire più risorse (...).
Per la sede temporanea abbiamo dovuto trovare un'altra opzione, questo ha richiesto più tempo del previsto...".
Cfr. punto 11 e 12 del ricorso.

Non resta che attendere la sentenza della Corte di giustizia che avrà modo di esprimersi sul ricorso di annullamento per sviamento di potere e creare un precedente anche sul ruolo del Parlamento per quanto riguarda la decisione sulla sede delle agenzie ed il relativo procedimento⁽⁸²⁾.



(82) In tal senso C. TOVO, *Le agenzie decentralizzate dell'Unione europea*, Napoli 2016. Alle proteste del Parlamento europeo per il suo non coinvolgimento nella procedura si potrebbe tuttavia obiettare che detta istituzione ha dato acquiescenza al modo di procedere nel caso dell'ESMA approvando il regolamento n. 2018/1718, che ha "ratificato" la scelta di Amsterdam come nuova sede. , oltre a manifestare la propria contrarietà sulle modalità pratiche di selezione, avrebbe potuto adire la Corte per violazione delle proprie prerogative, mentre così non è stato.



Consigliere
Antonio SABINO
Procuratore Militare della Repubblica
presso il Tribunale Militare di Roma

PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE

Il reato di acquisto o ritenzione di effetti militari (art. 166 c.p.m.p.)⁽¹⁾

La categoria dei reati contro il servizio militare merita di essere oggetto di specifico interesse non solo per la peculiarità degli interessi oggetto di tutela ma anche per la forte caratterizzazione degli elementi costitutivi delle varie fattispecie che la compongono, tanto che sia la dottrina che la giurisprudenza sono state chiamate ad affrontare problemi interpretativi che, per la loro singolarità, hanno richiesto elaborazioni argomentative affatto originali.

In particolare, il reato di acquisto o ritenzione di effetti militari, previsto dall'art. 166 c.p.m.p., a causa della sua complessa strutturazione e anche per la relativa frequenza con cui si manifesta, è stato oggetto di svariati interventi giurisprudenziali che, unitamente all'apporto degli studiosi della materia, hanno consentito di definirne i tratti salienti con un sufficiente grado di affidabilità.

Una delle caratteristiche di più immediata evidenza è che si tratta dell'unico reato militare che, al di fuori dei casi di concorso di persone nel reato, può essere commesso anche da soggetti non appartenenti alle Forze armate⁽²⁾. L'incipit dell'articolo, infatti, nel definire il soggetto attivo non usa il consueto termine "il militare" bensì la parola "chiunque".

Ulteriore particolarità attiene all'esplicito rinvio che la norma in esame opera verso i reati di cui agli artt. 164 c.p.m.p. (Distruzione o alienazione di oggetti di armamento militare) e 165 c.p.m.p. (Distruzione o alienazione di effetti di vestiario o equipaggiamento militare), entrambi i quali presentano un

(1) N.B. Le sentenze di legittimità, citate con le date di udienza e deposito e con il numero d'ordine, qualora non sia indicata la fonte di consultazione, sono liberamente visibili sul sito WEB della Corte di Cassazione.

(2) Le altre fattispecie che presentano tale caratteristica riguardano le particolari categorie di soggetti di cui al Titolo V del Codice di pace. Esse presuppongono tuttavia situazioni di fatto prive di concreta attualità o di ben raro accadimento.

campo d'azione limitato agli oggetti forniti al militare dall'amministrazione come costituenti il suo armamento o ovvero il suo vestiario o equipaggiamento. Come sarà di seguito meglio chiarito, si tratta di un rinvio che, a differenza di quanto può apparire a una lettura superficiale, non riguarda solo il profilo sanzionatorio. Il legislatore, inoltre, ha previsto nell'ambito della medesima disposizione di cui all'art. 166 due distinte condotte - l'acquisto e la ritenzione - che sono tra loro legate dall'identità dell'interesse tutelato - il servizio militare - e dalla particolare tipologia di oggetto materiale su cui possono esplicarsi, costituita da "oggetti di vestiario, equipaggiamento o armamento militare o altre cose destinate a uso militare".

Prendendo in considerazione in primo luogo la meno complessa condotta di acquisto, per la quale non è richiesta alcuna forma determinata, si può osservare che essa normalmente si realizza in speculare correlazione con quella di alienazione, di cui ai sopra citati artt. 164 e 165, sicché sarà punibile ai sensi dell'art. 166 il soggetto che acquisti (a qualsiasi titolo) da un militare in servizio cose che fanno parte dell'armamento o equipaggiamento di quest'ultimo. Invece, nel diverso caso in cui la cosa provenga da altro tipo di atto illecito (ad esempio da un furto o da una truffa), verrebbe a configurarsi in capo al ricevente il reato di ricettazione, a seconda dei casi sotto la specie del reato militare (art. 237 c.p.m.p.) o comune (art. 648 c.p.).

È da rilevare, ancora, che la condotta di acquisto esaurisce sotto tale aspetto la lesione del bene giuridico protetto dalla norma, sicché la successiva ritenzione costituirà un post factum non punibile, salvo, come si vedrà, il caso in cui si possa configurare una qualche fattispecie lesiva dell'ordine pubblico.

Con riguardo alla condotta di ritenzione, che si presenta di più complesso inquadramento, occorre notare che il legislatore ha utilizzato un verbo che, nel suo significato comune, evoca l'atto di chi "trattiene" cose che sarebbe tenuto a consegnare ad altri. In effetti, il richiamo *quoad poenam* ai precedenti artt. 164 e 165 sembrerebbe suggerire proprio una tale interpretazione, tenuto conto che quelle disposizioni, come si è già detto, sono volte a punire esclusivamente il militare (quindi, non "chiunque") che distrugge o aliena oggetti ricevuti in dotazione e destinati normalmente ad essere restituiti se il loro legittimo uso non ne comporti la perdita (come avviene, ad esempio, per le munizioni).

Prima facie, quindi, sarebbe stato logico attendersi che la soggettività attiva del reato fosse appannaggio dei soli militari allorché, avendo ricevuto in affidamento oggetti destinati ad uso militare, pongano in essere una condotta di indebito "trattenimento" degli stessi come effetto della mancata tempestiva riconsegna.

In realtà le cose stanno diversamente. Infatti, se bisogna dare un senso alle norme precettive in termini di loro concreta operatività, il fatto che il reato di ritenzione possa essere commesso anche da un soggetto non militare (così come esplicitamente e insuperabilmente previsto dal dato normativo) comporta che il significato “giuridico” da attribuire agli strumenti lessicali utilizzati dal legislatore deve necessariamente discostarsi, almeno in certa misura, da quello comunemente in uso. Infatti, sia la dottrina che la giurisprudenza si sono da sempre orientate a dare al termine “ritenere” il mero significato di “possedere arbitrariamente”, ossia di “avere presso di sé”, a prescindere dalle modalità con cui ha avuto origine il possesso dell’oggetto materiale del reato⁽³⁾.

Con riguardo alla condotta di ritenzione, quindi, la provenienza delle cose oggetto del reato risulta essere un elemento del tutto estraneo alla tipicità della fattispecie e ciò disvela la particolare natura, quasi “residuale”, del reato, nel senso che, ove dovesse accertarsi che il possesso arbitrario sia scaturito da un atto illecito di appropriazione o di impossessamento ovvero che le cose ritenute siano provenienti da altro reato diverso dalla alienazione di cui agli artt. 164 e 165, verrebbero alla luce gli elementi costitutivi dei correlativi reati contro il patrimonio quali, a seconda dei casi, l’appropriazione indebita o il furto o la ricettazione, con conseguente necessità di stabilire in quale rapporto questi ultimi si pongono con il reato di ritenzione.

Prima di affrontare questo aspetto è necessario, però, definire più puntualmente su quali cose la condotta di ritenzione debba esplicarsi perché si possa configurare l’elemento oggettivo del reato di cui trattasi, dovendosi, ancora una volta, leggere il testo dell’art. 166 in raffronto con quello degli artt. 164 e 165. L’art. 166, infatti, di per sé offre una definizione dell’oggetto materiale del reato - oggetti di vestiario, equipaggiamento o armamento militare o altre cose destinate a uso militare - che appare di portata onnicomprensiva, tanto da potenzialmente includere tutti i beni che sono in concreto utilizzati dalle Forze armate per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Sia l’art. 164 che il 165, invece, come si è già in precedenza notato, offrono una nozione dai confini più ristretti, il che ha indotto parte della dottrina a ritenere che possano costituire oggetto materiale della ritenzione esclusivamente le cose appartenenti alla categoria dei beni considerati dai due articoli citati, ossia gli oggetti affidati al militare come costituenti l’armamento in dotazione o il proprio equipaggiamento⁽⁴⁾.

(3) Per il passato si possono ricordare: in dottrina R. Venditti, Op. cit. pag. 186; in giurisprudenza: T.S.M., 12 giugno 1970, RONCHI, in *GIUST. PEN.* 1972, II, 368. Più di recente: Cass. Sez. I, 8.07.2015/15.09.2015, n. 37297 e, da ultimo, Cass. Sez. I, 6.06.2019/10.10.2019, n. 41636.

(4) In tal senso: BRUNELLI-MAZZI, Op. Cit., pag. 315.

Altri autori hanno dato della norma una diversa interpretazione, preferendo riconoscere un contenuto sostanziale al riferimento, contenuto nell'art. 166, alle "altre cose destinate a uso militare", così da ricomprendere all'interno dei confini della previsione normativa tutti gli oggetti aventi tale destinazione, ancorché non affidati individualmente al personale militare⁽⁵⁾. Ne consegue che il richiamo agli art. 164 e 165, peraltro come suggerito anche dalla lettera della norma, sarebbe effettivamente limitato al solo aspetto sanzionatorio, venendosi a determinare, ai fini della individuazione della pena da applicare, una sorta di una summa divisio tra le condotte che hanno ad oggetto armi e munizioni e quelle riguardanti tutte le altre cose destinate a uso militare.

A nostro avviso appare preferibile la prima interpretazione perché diversamente opinando il raggio d'azione del reato di ritenzione sarebbe talmente ampio da comprendere anche oggetti che, benché utilizzati dalle Forze armate, non posseggono univoca destinazione all'uso militare; si pensi, ad esempio, alle ordinarie suppellettili da ufficio o agli strumenti informatici in libero commercio. Peraltro la Cassazione ha esplicitamente rilevato che il reato "presuppone una tradizione con obbligo di restituzione" e, quindi, che abbia ad oggetto beni che, quanto meno in via potenziale, siano suscettibili di affidamento al singolo militare⁽⁶⁾.

Restando in argomento, è possibile ancora osservare che, nella descrizione dell'oggetto materiale del reato, il legislatore ha introdotto due singolari elementi strutturati in chiave negativa, e cioè che gli oggetti non siano "muniti del marchio o del segno di rifiuto" e che il soggetto attivo non possa dimostrare che essi "abbiano legittimamente cessato di appartenere al servizio militare". Ne consegue che, qualora vi siano elementi per ritenere che si tratti di cose destinate ad uso militare, salvo i casi in cui esse rechino su di loro la prova tangibile della cessata appartenenza al servizio militare, sarà onere dell'agente dimostrare in concreto tale ultima circostanza.

Ciò dimostra ancora una volta l'indiscussa natura della fattispecie di cui trattasi quale reato contro il servizio militare⁽⁷⁾, osservazione che costituisce

(5) Sul Punto: LANDI, VEUTRO, STELLACCI, VERRI, *Manuale di diritto e procedura penale militare*, Giuffrè, 1976, pag. 405. In proposito è anche opportuno rammentare che la Corte di Cassazione, Sez. I, nella sentenza n. 33833/2019, cit., richiamando sue precedenti decisioni, ha individuato il bene giuridico protetto dalla norma: "nell'interesse generale al regolare svolgimento del più volte evocato servizio militare, inteso come complesso di attività preordinate all'assolvimento del compito fondamentale della difesa del territorio nazionale (Cass., Sez. I, 3 aprile 1995, Tanzi, rv. 201509; anche, Sez. 1, n. 5982 del 16/03/2000, Lupi, Rv. 216017)". Evidente, nell'ottica dei giudici di legittimità, l'estensione dell'interesse protetto a tutte le attività di servizio e, quindi, a tutti i beni ad esse strumentali, soprattutto armi e munizioni, ancorché non suscettibili di costituire dotazione personale del singolo militare.

(6) Cass. Sez. I, 15.03.2016/23.09.2016, n. 39709.

(7) Si veda in proposito la giurisprudenza citata nella nota precedente.

utile preambolo per riprendere la questione, prima lasciata in sospeso, del rapporto con altre forme di illecito. Infatti, è proprio nella chiara individuazione del servizio militare come bene giuridico tutelato dall'art. 166 che è possibile rinvenire il principale segno distintivo rispetto soprattutto ai reati contro il patrimonio, caratterizzati da condotte di impossessamento o appropriazione e dalla immancabile componente del danno patrimoniale. In giurisprudenza, ad esempio, è stato escluso che la ritenzione di munizioni ricevute per lo svolgimento di una esercitazione e non utilizzate possa configurare il reato di furto o di appropriazione indebita, proprio nella considerazione che la condotta di ritenzione: "non è idonea a determinare la lesione dell'interesse protetto dalle norme incriminatrici che reprimono i reati contro il patrimonio né a dare causa ad una apprezzabile diminuzione patrimoniale in danno dell'Amministrazione militare, tant'è vero che se l'imputato si fosse attenuto agli ordini ricevuti dai superiori, egli avrebbe dovuto esplodere, durante l'esercitazione, anche i cinque colpi a salve, i quali, perciò, sarebbero stati comunque perduti per l'Amministrazione"⁽⁸⁾.

Le concrete ricadute di questa affermazione di principio si manifestano in tutta la loro importanza ove si consideri che i reati contro il patrimonio (in particolare il furto e l'appropriazione indebita) sono per loro natura istantanei, ossia (semplificando) si perfezionano e si consumano con l'atto di impossessamento o di appropriazione, mentre la ritenzione è ritenuta reato permanente, in quanto la condotta criminosa del "ritenere" perdura sino a che sussiste il possesso arbitrario del bene⁽⁹⁾. Ne consegue che la decorrenza del termine di prescrizione va individuato non al momento dell'inizio della condotta, ma a quello della sua cessazione, con evidenti ricadute decisive sull'esito del giudizio. Per apprezzare ancor maggiormente la rilevanza di quanto appena evidenziato, si consideri che solitamente la condotta di ritenzione viene scoperta a distanza di tempo, a volte anni, dal suo inizio, per cui una diversa interpretazione porterebbe inesorabilmente molti reati alla prescrizione, e ciò nonostante le novità legislative che stanno recentemente interessando l'istituto.

(8) Così la sentenza n. 5982/2000, richiamata nella giurisprudenza citata in nota n. 5. In tal senso anche: Cass. Sez. I, 15.01.2019/7.06.2019, n. 25352 e la già citata Cass. n. 33833/2019. Quest'ultima, tuttavia, per affermare la configurabilità del reato di cui all'art. 166 c.p.m.p. piuttosto che quello di appropriazione indebita, utilizza anche un'ulteriore argomentazione, legata all'asserita mancanza di una vera interservio possessionis, dovuta al fatto che il munizionamento consegnato al militare per l'esercitazione non esce dalla sfera di vigilanza del militare addetto all'armeria e del direttore di tiro cui va restituito, se non utilizzato. L'osservazione, però, appare inconferente, in quanto la ritenzione, come si è già notato, ben può avere ad oggetto beni non di consumo che sono affidati al militare anche per tutta la durata del suo servizio in armi e che, pertanto, escono del tutto dalla sfera di vigilanza di altri soggetti che agiscano in nome e per conto dell'amministrazione.

(9) In tal senso, si veda nuovamente la già citata sentenza n. 33833/2019.

A questo punto occorre, però, verificare se la condotta di ritenzione si ponga sempre come fattispecie alternativa rispetto a quelle poste a tutela del patrimonio. Invero, la questione del possibile concorso con tali reati non risulta essere stata *ex professo* affrontata in giurisprudenza e, di fatto, è stata chiusa sulla negativa perché o la contestazione sin dall'inizio era stata formulata in termini di reato contro il patrimonio⁽¹⁰⁾ o perché nei casi affrontati era stata di fatto ritenuta irrilevante per la riconosciuta carenza degli elementi costitutivi delle altre fattispecie potenzialmente concorrenti⁽¹¹⁾.

Si pensi, però, al caso di un militare che all'interno di una caserma sottragga ad un suo collega la pistola di ordinanza e la trattenga successivamente presso di sé: saremmo di fronte sicuramente a un'ipotesi di furto militare consumato ma, nel contempo, non può disconoscersi l'esistenza di una lesione del servizio militare, che permane nel tempo come conseguenza della sottrazione del bene all'uso militare a cui è destinato e che non può essere considerata alla stregua di un mero *post factum* non punibile, riguardando un bene giuridico del tutto estraneo agli interessi patrimoniali dell'amministrazione militare. A nostro avviso, quindi, trattandosi di reati che prevedono condotte tra esse del tutto differenti e che tutelano beni giuridici eterogenei, laddove nel fatto siano riconoscibili gli elementi costitutivi sia della ritenzione che del furto o di altro reato contro il patrimonio, non è del tutto da escludere che la questione possa essere risolta nel senso della sussistenza del concorso di reati e non del concorso apparente di norme, non essendovi tra le due tipologie di reato alcun rapporto di specialità. A tale conclusione, d'altra parte, la giurisprudenza è pervenuta nella situazione, per certi versi alquanto simile, che si verifica per i reati di furto o di ricettazione in relazione alla detenzione abusiva di armi⁽¹²⁾.

Quest'ultimo passaggio costituisce lo spunto per affrontare l'ulteriore questione, anch'essa di rilievo non secondario, concernente il rapporto tra l'acquisto o la ritenzione di oggetti di armamento militare e le fattispecie di reato

(10) Così, ad esempio, Corte Mil. D'Appello, 26.09.2017/10.10.2017, n. 73, inedita, in cui risultava ab origine contestato il solo reato di peculato militare (poi derubricato in appropriazione indebita) in relazione alla condotta di un addetto al magazzino vestiario che si appropriava di numerose scatole di occhiali da sole da motociclista, materiale certamente destinato a uso militare.

(11) In proposito si veda: Cass. n. 39709/2016, cit. Quest'ultima decisione, riguardante l'impossessamento di carburante ad uso navale sottratto dall'agente, riconosce la sussistenza di un furto militare ed esclude la ritenzione non già per un fenomeno di assorbimento ma perché si è rilevato che il reato di cui all'art. 166 c.p.m.p. presuppone una tradizione con obbligo di restituzione, circostanza di fatto del tutto assente nel caso di specie, trattandosi di materiale che non era nella autonoma disponibilità del militare e (possiamo aggiungere ove si accetti la linea interpretativa prima esposta) non apparteneva alla categoria dei beni destinati a costituire equipaggiamento individuale.

(12) In tal senso: Cass. Sez. I, 28.03.2019/23.04.2019, n. 17415.

volte a tutelare l'ordine pubblico sotto il profilo del necessario controllo sulla detenzione illegale di armi e munizioni. In questo caso, se per la condotta di acquisto non si pone alcun particolare problema nel riconoscere il concorso di reati, per la ritenzione gli elementi differenziali si assottigliano, in quanto le condotte a prima vista appaiono perfettamente sovrapponibili, riducendosi in entrambi i casi alla mera detenzione degli oggetti di armamento. In questo caso, tuttavia, la giurisprudenza ha univocamente escluso qualsiasi ipotesi di assorbimento ed ha affermato la sussistenza del concorso formale di cui all'art. 81, comma 1 c.p.p. e della conseguente connessione tra reati a norma dell'art. 12 c.p.m.p., avendo ritenuto che le due ipotesi di reato sono poste a tutela di beni giuridici diversi, da un lato l'efficienza delle Forze armate e l'integrità delle loro dotazioni e, dall'altro l'ordine e la sicurezza della collettività⁽¹³⁾.

Tale conclusione assume rilievo anche ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice militare e ordinario, dovendosi tener conto che l'art. 13, comma 2 c.p.p. prevede che, fra reati comuni e reati militari, la connessione di procedimenti opera soltanto quando il reato comune è più grave di quello militare e che in tale caso la competenza per tutti i reati appartiene al giudice ordinario. Risulta, quindi, determinante valutare se l'illegale detenzione riguardi armi o munizioni da guerra o tipo guerra, con conseguente configurabilità del reato comune di cui art. 2, L. 895/1967, ovvero armi o munizioni comuni da sparo, nel qual caso troverebbe applicazione la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 697 del codice penale. Nel primo caso, infatti, poiché la pena prevista dal citato art. 2 è la reclusione da uno a otto anni e la multa da 3.000 euro a 20.000 euro (superiore, quindi, a quella prevista dal combinato disposto degli artt. 166 e 164) la giurisdizione, per effetto dell'art. 13, comma 2 c.p.p., apparterrà per tutti i reati al giudice ordinario. Nel secondo caso, poiché quello comune è reato contravvenzionale, punito meno gravemente dell'acquisto o della ritenzione, si procederà separatamente, restando il reato militare di competenza del giudice militare e quello comune del giudice ordinario.

Tale problematica, legata alla non sempre agevole distinzione tra le armi comuni da sparo - con le relative munizioni - e quelle da guerra, è venuta più volte alla luce a proposito delle cartucce cal. 9 "parabellum" che, per la loro diffusione, costituiscono spesso l'oggetto materiale del reato in esame. Sul punto la giurisprudenza ha ormai assunto una posizione univoca nel ritenere che si tratti di munizionamento per arma comune da sparo, ancorché utilizzata dalle Forze armate soprattutto nell'ambito dei paesi NATO⁽¹⁴⁾.

(13) Sul punto: Cass. Sez. I, 15.05.2015/29.05.2015, n. 23372.

(14) La Suprema Corte, Sez. I, nella sentenza n. 25352/2019, cit., richiamandosi a specifici precedenti, così si esprime: "è da considerarsi acclarato il principio secondo cui, in tema di armi,

Peraltro, i giudici di legittimità, con riferimento ad una vicenda che aveva visto l'imputato dichiarare di aver rinvenuto le cartucce casualmente durante una escursione in montagna, hanno anche avuto modo di precisare che, ferma restando l'irrilevanza della provenienza del materiale, il reato previsto dall'art. 166 non richiede, ai fini della sua sussistenza, che gli oggetti di armamento militare siano in uso esclusivo alle Forze armate italiane⁽¹⁵⁾.

A corollario di quanto sin qui osservato con riferimento agli oggetti di armamento, è opportuno ricordare che non sono considerati tali le cartucce a salve, stante la carenza di potenzialità offensiva. Ciò comporta che, dovendosi applicare la pena prevista dall'art. 165 della reclusione militare fino a sei mesi, il reato sarà perseguibile a richiesta del Comandante di Corpo ai sensi dell'art. 260 c.p.m.p. In proposito bisogna anche tener conto che il reato può essere scoperto anche quando il militare non è più in servizio. In tal caso occorre rammentare che permane intatta la procedibilità a richiesta e che sarà necessario individuare quale sia l'autorità competente a decidere in ordine alla sua formulazione. Sul punto, tenuto conto che l'art. 726 del Codice dell'Ordinamento Militare (D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66) demanda a ciascuna Forza armata l'individuazione di tali autorità, va segnalato che solo il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri di recente ha assunto una determinazione per i propri militari in congedo, attribuendo il potere di richiesta al Comandante di ^Corpo territorialmente competente sul luogo di residenza⁽¹⁶⁾. Per tutte le altre Forze armate al momento soccorre la giurisprudenza che con una decisione alquanto remota ma comunque non superata⁽¹⁷⁾, ha riconosciuto tale potere in capo al Comandante del Distretto militare (trasformato adesso in Centro Documentale) preposto alla gestione e conservazione della documentazione matricolare dell'autore del reato.

In ultimo non può essere trascurato almeno un cenno all'elemento psicologico, anch'esso segnato da singolari peculiarità.

Non è in discussione che sia richiesto il dolo nella sua forma generica, ossia che l'agente abbia coscienza e volontà di acquistare o ritenere oggetti di armamento o equipaggiamento militare che non abbiano legittimamente

la pistola semiautomatica 9 x 19 parabellum ha natura di arma comune da sparo, con la conseguenza che le cartucce cal. 9 x 19 GFL, che ne costituiscono la naturale dotazione, devono essere considerate munizioni di arma comune da sparo, la cui detenzione integra la contravvenzione prevista dall'art. 697 cod. pen. (Cass. Sez. 7, n. 14385 del 01/12/2017, dep. 2018, Viandante, n. m.; Sez. 5, n. 18509 del 17/02/2017, Carluccio, Rv. 269994; Sez. 1, n. 6875 del 05/12/2014, dep. 2015, Carluccio, Rv. 262609)".

(15) Cass. Sez. I, 41636/2019, cit., in cui si richiama la precedente decisione della medesima Sezione, 13.12.2011/27.01.2012, n. 3364.

(16) Determinazione diramata con nota n. 62/9-3-2016 in data 20 novembre 2019.

(17) T.S.M., 13 dicembre 1977, Losurdo, in Rassegna della giustizia militare 1978, 106.

cessato di appartenere al servizio militare⁽¹⁸⁾. Tuttavia la particolare costruzione della fattispecie impone qualche osservazione. Come già si è avuto modo di osservare, la condotta di cui all'art. 166 ha ad oggetto determinate categorie di beni destinati a uso militare, in relazione ai quali, salvo il caso che siano muniti del marchio o del segno di rifiuto, sarà il soggetto attivo ad essere chiamato a dare prova della legittima cessazione della loro appartenenza al servizio militare.

Ne consegue, soprattutto per l'ipotesi della ritenzione di effetti di vestiario o equipaggiamento, una singolare forma di costruzione dell'elemento psicologico, ai limiti della responsabilità oggettiva; infatti, ai fini della sussistenza del dolo, è sufficiente solo la coscienza e volontà dell'agente di detenere cose destinate a uso militare, ciò in quanto la singolare previsione normativa dà per presupposta la consapevolezza della effettività di detta appartenenza, salvo prova contraria.



(18) In tal senso, da ultimo, Cass. Sez. I, 41636/2019, cit. e Cass. Sez. I, n. 25352/2019, cit.

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

(Quarta parte)

Art. 636 - Obiettori di coscienza

1. Agli obiettori di coscienza che sono stati ammessi a prestare servizio civile è vietato partecipare ai concorsi per qualsiasi impiego che comporti l'uso delle armi e comunque partecipare a qualsiasi procedura per l'arruolamento nelle Forze armate e nelle Forze di polizia a ordinamento militare o per l'assunzione nelle Forze di polizia a ordinamento civile.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai cittadini che hanno rinunciato allo *status* di obiettore di coscienza ai sensi del comma 3.

3. L'obiettore ammesso al servizio civile, decorsi almeno cinque anni dalla data in cui è stato collocato in congedo secondo le norme previste per il servizio di leva, può rinunciare allo *status* di obiettore di coscienza, presentando apposita dichiarazione irrevocabile presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile che provvede a darne tempestiva comunicazione alla Direzione generale della previdenza militare e della leva⁽¹⁴²⁾.

I. L'art. 636 c.m. riproduce nella sostanza l'abrogato art. 15, l. 8 luglio 1998 n. 230 - Nuove norme in materia di obiezione di coscienza - e, in particolare, i co. 7, 7-*bis* e 7-*ter*, questi ultimi due aggiunti dall'art. 1, l. n. 130/2007. La modifica recata dall'art. 4, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 248/2012 riguarda soltanto la diversa denominazione della direzione generale competente: ora

(142) Comma così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b), d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 248.

“Direzione generale della previdenza militare e della leva”, in precedenza “Direzione generale della previdenza militare, della leva e del collocamento al lavoro dei volontari congedati”.

II. La norma in commento vieta agli obiettori di coscienza ammessi a prestare servizio civile di partecipare a reclutamenti nelle Forze armate e nelle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, nonché, in generale ai concorsi per l'accesso a impieghi che comportino l'uso delle armi; la partecipazione al reclutamento è ammessa se l'obiettore rinuncia al proprio *status* trascorsi cinque anni dalla data in cui è stato collocato in congedo secondo le norme previste per il servizio di leva.

La *ratio* della norma è evidente e consiste nell'evitare che il ricorso al servizio civile sia strumentalizzato al solo fine di conseguire:

- in tempo di pace, i benefici accordati a coloro che espletano il servizio civile;
- in tempo di guerra o di grave crisi internazionale, di sfuggire gli obblighi di leva.

La *ratio* dei divieti imposti agli obiettori di coscienza è stata ben evidenziata dalla Corte costituzionale che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'abrogato art. 15, co. 6, l. n. 230/1998, ora riprodotto nell'art. 2111, co. 6, c.m.⁽¹⁴³⁾. Il Giudice delle leggi, in particolare, ha sottolineato come i soggetti che ottengono di prestare il servizio civile sostitutivo di quello militare esercitano una facoltà che l'ordinamento riconosce loro in quanto per obbedienza alla coscienza, nell'esercizio del diritto alle libertà di pensiero, coscienza e religione, opponendosi all'uso delle armi, non accettano l'arruolamento nelle Forze armate e nei Corpi armati dello Stato. La stessa *ratio* posta a fondamento del diritto impone che i soggetti beneficiari mantengano integra, almeno esternamente, quella coerenza morale, ideale e religiosa che ha motivato il loro rifiuto di prestare il servizio militare. Il divieto loro imposto, a carattere generalizzato e permanente, di usare o detenere armi, è volto a dare effettività e serietà ad una scelta di ripudio della violenza che, se contraddetta da comportamenti successivi incompatibili con le alte ragioni etiche e religiose addotte, perderebbe, in tutto o in parte, la sua natura ideale, e rivelerebbe una probabile funzione strumentale.

Art. 637 - Divieto di discriminazione

1. Fatto salvo il possesso dei requisiti generali e speciali previsti dal presente codice, è vietata in sede di reclutamento ogni forma di discriminazione, secondo quanto disposto dall'articolo 1468.

I. L'art. 637 c.m. declina (costituendo anche un raccordo sistematico), il principio generale enunciato dall'art. 1468 c.m. sul divieto di discriminazioni e molestie.

Tale principio opera in molteplici ambiti procedurali, fra cui quello del reclutamento, assumendo tradizionalmente un particolare connotato.

Infatti, intrinseco a qualsivoglia sistema di selezione «aperto al pubblico», è

(143) Corte cost., sent. 7 aprile 2006, n. 141, in *FORO IT*, 2006, I, 1662.

il principio generale del *favor participationis* che comporta l'obbligo per l'amministrazione di facilitare il massimo accesso senza introdurre discriminazioni limitative che non trovino riscontro in specifiche cause di esclusione espressamente previste dalla legge o dal bando; tali cause, comunque, devono essere sostenute da una adeguata *ratio* giustificatrice, venendo in rilievo interessi che trovano fondamento in valori costituzionali⁽¹⁴⁴⁾.

Art. 638 - Mancanza dei requisiti

1. I requisiti generali e speciali, devono essere posseduti dalla data indicata nel bando e sino a quella dell'effettiva incorporazione o, limitatamente ai militari in servizio, a quella dell'inizio del relativo corso di formazione, o fino alla nomina a ufficiale in servizio permanente nei concorsi a nomina diretta, a eccezione del limite massimo di età che può essere superato al momento dell'effettiva incorporazione o dell'inizio del corso di formazione.

2. L'accertamento, successivo al reclutamento, della mancanza di uno dei predetti requisiti, sia per condotta dolosa sia per condotta incolpevole dell'interessato, comporta la decadenza di diritto dall'arruolamento volontario.

I. L'art. 638 c.m. disciplina il possesso dei requisiti generali e speciali previsti dai bandi di concorso. È opinione corrente che nei concorsi a posti di pubblico impiego vanno distinti i requisiti di ammissione al concorso da quelli prescritti per la nomina; tra i primi, alcuni requisiti, per il loro carattere generale, siccome attinenti alla stessa possibilità di accesso ad un posto di pubblico impiego, devono permanere, fino alla data di nomina (così la cittadinanza italiana, la buona condotta, l'idoneità fisica e simili); altri, invece, essendo requisiti specifici, funzionali al singolo posto messo a concorso, variano in relazione ai singoli ordinamenti e devono essere posseduti entro il termine di scadenza previsto dal bando ai soli fini dell'ammissione al concorso (tali sono l'età, il possesso di una determinata qualifica o *status*, di una data anzianità di servizio ecc.), per cui il variare di questi requisiti, talora anche per il semplice decorso del tempo (come per l'età), è irrilevante e non implica perdita di un requisito per la nomina⁽¹⁴⁵⁾.

II. L'art. 638, comma 1, c.m. pone la regola generale secondo cui tutti i requisiti, generali o speciali che siano⁽¹⁴⁶⁾, devono essere posseduti dalla data indicata nel bando e sino all'effettiva incorporazione; sono fatte salve le seguenti eccezioni:

- per i soli militari in servizio si ha riguardo alla data di inizio del relativo corso formativo;

(144) Cons. St., sez. Sesta, 27 agosto 2010 n. 5991, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 978; sez. Sesta, 2 febbraio 2009, n. 538, id., 2009, I, 145.

(145) Cons. St., sez. Sesta, 8 giugno 2010 n. 3642, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 730, fattispecie relativa al reclutamento di VV.FF.; sez. Quinta, 22 aprile 2002, n. 2177, in *CONS. STATO*, 2002, I, 846; in senso conforme in dottrina v. L. BUSICO, op. cit., 128.

(146) Intendendo la norma come tali sia quelli previsti dal codice (o dal regolamento) per le singole categorie di militari, sia quelli ulteriori divisati dal bando di reclutamento.

- per i soli concorsi per ufficiali in s.p.e. a nomina diretta si ha riguardo alla data della nomina;
- per il solo requisito dell'età massima è consentito il superamento al momento della effettiva incorporazione o dell'inizio del corso di formazione.

Il comma 1 dell'art. 638 c.m. codifica un principio generale, valido per tutte le attività di reclutamento, che nel regime previgente era stato espressamente sancito solo dall'(abrogato) art. 15, co. 3, d.lgs. n. 198/1995, relativo all'arruolamento degli ispettori dell'Arma dei carabinieri.

In sintesi, al di là delle specifiche eccezioni indicate, i requisiti necessari per il reclutamento debbono essere posseduti dal candidato per tutta la durata della procedura selettiva propedeutica all'incorporazione, senza soluzione di continuità⁽¹⁴⁷⁾.

III. L'art. 638, comma 2, c.m. cristallizza un altro principio generale: nell'ipotesi di mancanza, successivamente accertata, di un requisito legale, indipendentemente dal riscontro di qualsivoglia profilo di colpevolezza del candidato (a questi fini la norma equipara esplicitamente la condotta dolosa a quella incolpevole), l'amministrazione deve dichiarare la decadenza di diritto dalla nomina; in tal caso il provvedimento di decadenza è atto interamente vincolato, come tale non assistito dalle garanzie partecipative e motivazionali previste dalla legge, e può intervenire in qualunque momento successivo al reclutamento⁽¹⁴⁸⁾.

Art. 639 - Reclutamento volontario femminile

1. Il reclutamento del personale militare femminile è effettuato su base volontaria secondo le disposizioni vigenti per il personale maschile, salvo quanto previsto per l'accertamento dell'idoneità al servizio dalle norme contenute nel regolamento e salve le aliquote d'ingresso eventualmente previste, in via eccezionale, con il decreto adottato ai sensi del comma 2.

2. Ferme restando le consistenze organiche complessive, il Ministro della difesa può prevedere limitazioni all'arruolamento del personale militare femminile soltanto in presenza di motivate esigenze connesse alla funzionalità di specifici ruoli, corpi, categorie, specialità e specializzazioni di ciascuna Forza armata, se in ragione della natura o delle condizioni per l'esercizio di specifiche attività il sesso rappresenta un requisito essenziale. Il relativo decreto è adottato su proposta del Capo di stato maggiore della difesa, acquisito il parere della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, d'intesa con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per le pari opportunità.

(147) Cons. Stato, sez. Quarta, 29 settembre 2017, n. 4552, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Quarta, 14 febbraio 2017, n. 629, in www.giustizia-amministrativa.it.

(148) Cons. Stato, sez. Quarta, n. 629 del 2017, cit.; Cons. St., sez. Quarta, n. 7382, del 2010, cit., che ha ribadito espressamente la portata ricognitiva dell'art. 638, co. 2, c.m. in relazione ai principi sopra riportati; sez. Terza, 3 febbraio 2004, n. 86/2004, cit.

I. L'art. 639 c.m. detta alcune disposizioni normative in tema di reclutamento volontario femminile per integrare il sistema di arruolamento volontario delle Forze armate. Dopo l'entrata in vigore della (abrogata) l. 20 ottobre 1999 n. 380 - Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile - sono cadute le preclusioni all'ingresso delle donne nelle Forze armate. L'art. 1, co. 6, della l. n. 380/1999 demandava al Ministro della difesa la determinazione annuale delle aliquote percentuali di personale militare femminile da reclutare nei ruoli di ciascuna Forza armata. Nella prima fase applicativa, in considerazione delle esigenze formative connesse all'impiego operativo ed a quelle di adeguamento infrastrutturale, erano state fissate delle limitazioni percentuali al reclutamento del personale femminile⁽¹⁴⁹⁾. Tali limitazioni sono venute meno a far data dal 2006 a seguito dell'adozione del d.m. 27 maggio 2005.

In base al combinato disposto degli artt. 639, co.1, e 640 c.m., 578, 580, co. 2, 581, 583, co. 3, e 585 r.m.:

- il reclutamento femminile è volontario e si basa sulle medesime disposizioni previste per il personale maschile;
- l'elenco delle imperfezioni ed infermità che sono causa di esclusione dal reclutamento è redatto acquisito il parere obbligatorio della commissione nazionale per le pari opportunità tra uomo e donna;
- le uniche limitazioni ammissibili al reclutamento di personale femminile sono quelle fondate su « motivate esigenze connesse alla funzionalità di specifici ruoli, corpi, categorie, specialità e specializzazioni di ciascuna Forza armata, se in ragione della natura o delle condizioni per l'esercizio di specifiche attività il sesso rappresenta un requisito essenziale »;
- il decreto che individua le tassative limitazioni al reclutamento è emanato previo parere obbligatorio della commissione nazionale per le pari opportunità tra uomo e donna;
- in sede di reclutamento, lo stato di gravidanza costituisce impedimento temporaneo all'espletamento della visita medica ai fini del giudizio di idoneità che deve però essere espletata entro il termine finale stabilito dal bando in relazione ai tempi necessari per la definizione della graduatoria.

Gli artt. in esame racchiudono sostanzialmente le disposizioni sancite a suo tempo:

- dall'art. 33, co. 1, d.lgs. n. 198/2006, recante il codice delle pari opportunità tra uomo e donna, che a sua volta riproduce l'art. 2, co. 1, d.lgs. 31 gennaio 2000, n. 24, recante disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della Guardia di finanza, a norma dell'articolo 1, co. 2, l. 20 ottobre 1999, n. 380;
- dall'art. 1, co. 5 e 6, della stessa legge n. 380/1999, così come sostituito dall'art. 26, l. n. 29/2006, legge comunitaria 2005;
- dagli artt. 1, 3 e 4, d.m. n. 114/2000;
- dagli artt. 2 e 4, d.m. 16 settembre 2003.

(149) Si vedano i dd.mm. 11 maggio 2004 e 10 settembre 2004.

L'art. 639 c.m. e la disciplina regolamentare attuativa costituiscono, per il micro settore del reclutamento, la specificazione del principio di pari opportunità e del connesso divieto di discriminazione, sanciti dagli artt. 1467 e 1468 c.m.⁽¹⁵⁰⁾. Secondo la giurisprudenza, in materia di discriminazioni concorsuali⁽¹⁵¹⁾:

- la discriminazione posta in essere dalla commissione, in occasione del reclutamento e a danno di candidate donne, deve essere provata in modo certo;
- il giudizio di insufficienza conseguito da una candidata in una delle prove di concorso è di per sé neutro e privo di significati discriminatori.

II. L'art. 639, comma 1, c.m., stabilisce che il reclutamento del personale militare femminile è effettuato su base volontaria secondo le disposizioni vigenti per il personale maschile, salvo quanto previsto per l'accertamento dell'idoneità al servizio dalle norme contenute nel regolamento e le eventuali aliquote d'ingresso previste, in via eccezionale, con il decreto adottato ai sensi del comma successivo. Bisogna tener presente che il rinvio originario (cioè previsto dalla norma riassetata), era al regolamento previsto dall'art. 1, co. 5, l. n. 380/1999, recante l'istituzione del reclutamento volontario militare femminile, in base al quale il Ministro della difesa e il Ministro dell'economia e delle finanze per il personale del Corpo della Guardia di finanza, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega, avrebbero adottato, con propri decreti, ai sensi dell'art. 17, co. 3, l. n. 400/1988, regolamenti recanti norme per l'accertamento dell'idoneità al servizio militare sentiti, per quanto concerne il personale femminile, il Ministro per le pari opportunità, la Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna nonché il Ministro dei trasporti e della navigazione per il personale del Corpo delle capitanerie di porto.

III. L'art. 639, comma 2, c.m. stabilisce che il Ministro della difesa può prevedere limitazioni all'arruolamento del personale militare femminile soltanto in presenza di motivate esigenze connesse alla funzionalità di specifici ruoli, corpi, categorie, specialità e specializzazioni di ciascuna Forza armata, se in ragione della natura o delle condizioni per l'esercizio di specifiche attività il sesso rappresenta un requisito essenziale; il relativo decreto è adottato su proposta del Capo di stato maggiore della difesa, acquisito il parere della Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, d'intesa con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e per le pari opportunità.

Il d.m. 27 maggio 2005, adottato ai sensi del previgente art. 1, co. 6, l. n. 380/1999, nella considerazione che risultavano ormai superate le esigenze formative connesse all'impiego operativo e quelle di adeguamento infrastrutturale che avevano determinato, fino all'anno 2005, la necessità di immissioni gradualmente del personale militare femminile nelle Forze armate, stabili che tale reclutamento per l'Esercito, la Marina, l'Aeronautica e l'Arma dei Carabinieri era effettuato,

(150) Gli ultimi approdi della giurisprudenza comunitaria in materia di parità uomo-donna si legono in C. giust. UE, grande sezione, 1° marzo 2011, C-236/09, in *FORO IT*, 2011, IV, 125, con nota riepilogativa sullo stato dell'arte, di Palmieri.

(151) Cons. St., sez. Quarta, n. 8287 del 2010 cit., fattispecie relativa a reclutamento di allievi ufficiali del ruolo aeronavale della G. di F., dove la candidata lamentava il carattere vessatorio del giudizio di insufficienza conseguito all'esito delle prove orali.

per l'anno 2006, in tutti i ruoli, corpi, categorie, specialità e specializzazioni senza alcuna limitazione percentuale. Dopo il d.m. 27 maggio 2005, non sono state più previste limitazioni all'arruolamento del personale militare femminile.

Art. 640 - Accertamento dell'idoneità psicofisica

1. Gli aspiranti agli arruolamenti nelle Forze armate devono essere in possesso di uno specifico profilo psicofisico da accertare, esclusivamente e in deroga a ogni altra disposizione di legge, in base alle norme per l'accertamento dell'idoneità al servizio militare contenute nel regolamento e adottate dal Ministro della difesa, sentiti, per quanto concerne il personale femminile, il Ministro per le pari opportunità, la Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna, nonché il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per il personale del Corpo delle capitanerie di porto.

I. L'art. 640 c.m. costituisce una disciplina integrativa dell'art. 635, co. 1, lett. c) c.m., laddove si prescrive come requisito generale del reclutamento l'idoneità psico-fisica al servizio militare incondizionato. Le modalità di accertamento sono definite nel libro IV, titolo II, capo II r.m., agli artt. 578 ss r.m. In particolare, l'art. 578 r.m. precisa che il capo in questione si applica agli iscritti, arruolati e militari di leva e al personale maschile e femminile che partecipa ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate.

In tale contesto, l'accertamento dell'idoneità deve essere effettuato mediante visite mediche generali e specialistiche e prove fisico-psico-attitudinali, ai sensi dell'art. 580, co. 1, r.m.; lo stato di gravidanza costituisce impedimento solo temporaneo all'accertamento, ai sensi dell'art. 580, co. 2, r.m.; l'accertamento nei riguardi dei candidati deve essere effettuato entro il termine stabilito dal bando di concorso in relazione ai tempi necessari per la definizione delle graduatorie, ai sensi dell'art. 580, co. 3, r.m.

II. Nell'accertamento delle infermità ed imperfezioni, gli organi tecnici a tale scopo preposti per ciascuna Forza armata e Corpo, dovranno rispettare le direttive tecniche impartite dal direttore generale della sanità militare e dal Comandante generale della Guardia di finanza⁽¹⁵²⁾, salva la possibilità di

(152) Secondo la dottrina prevalente, le direttive, non comportando prescrizioni concrete e puntuali, hanno lo scopo di determinare obiettivi e criteri dell'attività svolta dal destinatario, sul punto R. GALLI, D. GALLI, *Corso di diritto amministrativo*, I, 3^a ed., Padova, 2000, 185; A. M. SANDULLI, *Manuale cit.*, I, 241; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, 2^a ed., Milano, 1988, 308; P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 109. Secondo la giurisprudenza, la caratteristica tipica delle cosiddette *direttive amministrative* (che trovano generale fondamento, per quelle emanate dal governo, nella l. 23 agosto 1988, n. 400), è quella di dettare regole di comportamento, generiche o più particolareggiate, tali da avvicinarle in taluni casi ai regolamenti, ma sempre lasciando un ampio margine di discrezionalità all'organo chiamato poi ad applicarle; pertanto, in materia è configurabile l'applicabilità dei principi vigenti in tema di vizi dell'atto amministrativo, C. conti, sez. contr., 16 febbraio 1994, n. 13, in *CONS. ST.*, 1994, II, 1360. Sui caratteri di generalità, tempestività e sulla necessità che assumano forma scritta, in ragione della funzione di alta direzione, indirizzo e coordinamento delle direttive ministeriali, v. C. conti, sez. contr., 28 luglio 1995, n. 104, in *CONS. ST.*, 1995, II, 2028; sulla differenza fra ordine e direttiva, da ultimo C. conti, sez. contr. Stato, 27 maggio 2004, n. 4, in

derogarvi, con adeguata motivazione che renda esplicite le ragioni che hanno indotto a discostarsene⁽¹⁵³⁾. In quanto espressione di discrezionalità tecnico amministrativa, le valutazioni medico legali contenute nelle direttive sanitarie sfuggono al sindacato del giudice amministrativo⁽¹⁵⁴⁾.

Le norme tecniche sanitarie, in quanto *lex specialis* della procedura concorsuale, se contestate in sede giurisdizionale, devono comunque essere espressamente impugnate, a pena di inammissibilità del ricorso proposto contro il giudizio medico legale negativo che ad esse si conformi⁽¹⁵⁵⁾.

Analogamente, qualora il candidato insorga contro le clausole dei su menzionati regolamenti, che individuano le patologie non compatibili con lo svolgimento del servizio militare⁽¹⁵⁶⁾.

III. In merito agli accertamenti svolti dagli organi sanitari competenti esiste una vasta giurisprudenza⁽¹⁵⁷⁾.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha più volte ribadito che lo stato di salute e l'efficienza del candidato devono essere riscontrati mediante accertamenti strumentali rigorosi, da apprezzarsi sul piano medico legale.

Sotto tale profilo si è precisato che:

- gli accertamenti sanitari non sono confondibili con le valutazioni di carattere morale e attitudinale che si collocano sul piano della sfera caratteriale dell'aspirante all'arruolamento⁽¹⁵⁸⁾;

Cons. St., 2004, II, 1596, nel senso che quest'ultima costituisce la formulazione di un principio suscettibile di applicazione in una pluralità di atti, rivolto a conformare il contenuto degli atti medesimi e destinato a rimanere fermo per il tempo necessario a ricevere concreta attuazione, pertanto, da un punto di vista quantitativo, la direttiva è un atto meno intenso rispetto all'ordine, atteso che l'autorità che ha potere di ordine ha anche il potere di direttiva, mentre non è vera l'ipotesi inversa.

(153) Cons. St., sez. Quarta, n. 1042 del 2006, cit.; sez. Quarta, n. 6688 del 2005, cit.; Cons. St., sez. Quarta, 1 ottobre 2004, n. 6394, in *CONS. ST.*, 2004, I, 2042, relativa all'accertamento dell'idoneità sanitaria di un carabiniere ausiliario ai fini della ferma quadriennale.

(154) Cons. St., sez. Quarta, n. 6394 del 2004 cit.; sez. Quarta, 22 febbraio 2000 n. 1003/ord., in *CONS. STATO*, 2000, I, 452, fattispecie in tema di proscioglimento dalla ferma volontaria in applicazione delle direttive sanitarie di cui alla circolare del Ministero della difesa 31 gennaio 1996, n. 207.

(155) Cons. St., sez. Quarta, n. 3705 del 2010 cit.; sez. Quarta, 28 settembre 2009, n. 5856, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2009, I, 1273; sez. Quarta, n. 1042 del 2006, cit.; sez. Quarta, n. 6688 del 2005, cit.; sez. Quarta, 1° ottobre 2004, n. 6394, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2004, 2797; 15 maggio 2001, n. 2806, in *CONS. ST.*, 2001, I, 1511.

(156) Cons. St., sez. Quarta, n. 6394 del 2004, cit.

(157) È stato ritenuto viziato il giudizio di inidoneità all'arruolamento (nel Corpo della Guardia di finanza), formulato nei confronti di un aspirante nel cui arto era presente un mezzo di sintesi asportabile, finalizzato a facilitare la guarigione da un trauma distorsivo trattandosi di protesi temporanea, successivamente asportata senza conseguenze sulla funzionalità dell'arto stesso, Cons. St., sez. Quarta, 16 marzo 2004, n. 1175, in *CONS. ST.*, 2004, I, 721; è stato ritenuto viziato il provvedimento di esclusione del soggetto la cui pressione arteriosa superi occasionalmente determinati valori limite, in quanto la disciplina di riferimento individua tra i fattori di inidoneità fisica soltanto la ipertensione arteriosa persistente; Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 24 settembre 2004, n. 4465, in *CONS. ST.*, 2004, I, 1958, fattispecie concernente reclutamento di allievi finanzieri.

(158) Cons. St., sez. Quarta, 3 luglio 2000, n. 3647, cit., decisione resa in una fattispecie disciplinata dalle risalenti circolari del Ministero della difesa n. 182/D3 del 27 agosto 1990 e 18999-71D-17.2 dell'8 novembre 1990, ma quanto mai attuale per i principi generali in essa affermati.

- i giudizi negativi precedentemente espressi dall'amministrazione militare (specie se risalenti) devono essere verificati all'attualità⁽¹⁵⁹⁾;
- anche in sede cautelare il giudice dispone che l'Amministrazione provveda ad effettuare l'esame del DNA, in contraddittorio con medici di fiducia dell'interessato nel caso in cui, dopo la rinnovazione delle analisi del sangue, non risulti certo che il campione prelevato e analizzato appartenga effettivamente al candidato escluso; permanendo lo stato di incertezza circa l'attendibilità delle tecniche di analisi utilizzate, va sospeso in sede cautelare il provvedimento che, a causa dei risultati delle analisi del sangue, nega l'ammissione al concorso di un aspirante al reclutamento⁽¹⁶⁰⁾;
- i requisiti psico-fisici richiesti dai bandi, devono essere posseduti dai candidati unicamente al momento in cui vengono sottoposti a visita medica, giacché la legittimità dei provvedimenti amministrativi deve essere apprezzata avuto riguardo allo stato di fatto e di diritto presente al momento dell'adozione del provvedimento stesso, non potendosi ammettere la rilevanza di eventi successivi che comportino la sopravvenuta sussistenza dei requisiti richiesti in palese violazione della par condicio dei candidati⁽¹⁶¹⁾;
- qualora il candidato faccia uso momentaneo per fini terapeutici di sostanze che sono ritenute ostative al reclutamento - secondo le indicazioni fornite dalle norme tecniche di settore - dovrà, prima della visita sanitaria o al più tardi nel corso della stessa, dichiarare la circostanza, esibendo apposita antecedente prescrizione medica⁽¹⁶²⁾.

Lo stato patologico o il mancato raggiungimento dei rigorosi *standards* psicofisici richiesti dal bando di reclutamento devono essere accertati esclusivamente tramite i competenti organi sanitari, costituiti secondo le rispettive

- (159) Cons. St., sez. Terza, 12 giugno 2001, n. 642/2001, in *CONS. ST.*, 2002, I, 1837, che ha ritenuto illegittimo il giudizio di inidoneità all'arruolamento volontario nell'Arma dei carabinieri fondato sopra la precedente valutazione di scarsa costituzione fisica - e non di assoluta inidoneità - espressa in sede di visita di leva su un giovane non ancora diciottenne, senza che quest'ultimo fosse sottoposto a nuova visita medica e dopo che erano trascorsi sei anni.
- (160) Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 25 luglio 2000, n. 3774, in *CONS. ST.*, 2000, I, 1924; sez. Quarta, [ord.], 7 dicembre 1999, n. 2322, id., 1999, I, 2081.
- (161) Cons. St., sez. Sesta, 24 febbraio 2011, n. 1176 e Sesta, 9 febbraio 2011, n. 886, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2011, I, 287 e 221, fattispecie relative a reclutamenti nella polizia di stato in cui si affermata l'irrilevanza in via generale del mutamento delle condizioni psicofisiche dei candidati esclusi, per miglioramenti sopravvenuti del *visus*, del peso corporeo, ecc.; sez. Quarta, 13 ottobre 2009, n. 6276, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2009, I, 1357, relativa ad arruolamento nella G. di F.; sez. Quarta, n. 5859 del 2009, cit.; sez. Quarta, n. 5742 del 2007, cit.; *CONS. ST.*, sez. Quarta, 7 giugno 2005, n. 2936, cit.; sez. Quarta, n. 6349 del 2004, cit.
- (162) Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 31 agosto 2004, n. 4073, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa a fattispecie in cui l'aspirante al reclutamento aveva, nel corso della visita medica esibito antecedente prescrizione medica che lo autorizzava all'uso del medicinale Gardenale contenente barbiturici; sez. Quarta, [ord.], 27 febbraio 2004 n. 890, in *CONS. ST.*, 2004, I, 407, che in materia di esclusione dal reclutamento per volontari dell'Esercito per inidoneità psicofisica di soggetto risultato assuntore di oppiacei, ha ritenuto irrilevante l'affermazione dell'interessato che dichiarava trattarsi della conseguenza dell'assunzione di farmaci volti a combattere una sindrome influenzale, giacché tale circostanza non risultava rappresentata tempestivamente alla commissione medica.

discipline di settore, con conseguente irrilevanza degli apprezzamenti resi da organi diversi da quelli competenti, non dotati delle specifiche competenze del settore e non provvisti della necessaria strumentazione⁽¹⁶³⁾.

Secondo il tradizionale orientamento giurisprudenziale, le commissioni di concorso sono organi straordinari dell'amministrazione interessata alla selezione, costituiti da collegi perfetti di cui devono far parte tecnici esperti della materia. A tali precetti non si sottraggono le commissioni mediche militari incaricate degli accertamenti previsti dagli artt. 640 e 641 c.m.

IV. Secondo il tradizionale indirizzo del giudice amministrativo, i giudizi medico-legali espressi dagli organi a ciò preposti riflettono il connotato della discrezionalità tecnica, la cui valutazione è sottratta al sindacato del giudice amministrativo, salvo il limite della manifesta irrazionalità⁽¹⁶⁴⁾; in rari e particolari casi si è ritenuto che in sede di reclutamento possa parlarsi di accertamento tecnico dei requisiti psico-fisici ove si escluda qualsiasi tipo di valutazione, incentrandosi il giudizio sul mero riscontro di fatti non opinabili in base a conoscenze e strumenti tecnici di sicura acquisizione⁽¹⁶⁵⁾.

Il provvedimento di esclusione conseguente all'accertata insussistenza di taluno dei requisiti psico-fisici prescritti ha natura vincolata nell'an e nel quid; si fonda sopra un giudizio medico legale che scaturisce da precise prescrizioni normative, vincolanti le modalità di accertamento dei requisiti sanitari, in coerenza con le prescrizioni dettate dall'apposito regolamento; ne consegue che non è richiesta una particolare motivazione in quanto la determinazione dell'autorità militare è sorretta adeguatamente dalla indicazione del requisito (o dei requisiti sanitari) mancante⁽¹⁶⁶⁾.

Si riepande però il principio generale sancito dall'art. 10, co. 1, lett. b), l. 7 agosto 1990 n. 241 - con la conseguenza che il giudizio tecnico discrezionale formulato dalla commissione medica è da ritenersi viziato per difetto di motivazione - allorché quest'ultima non abbia tenuto conto degli apporti forniti dall'interessato valutando la documentazione tecnico sanitaria prodotta, sia pure al fine di disattenderla sinteticamente⁽¹⁶⁷⁾.

V. Nei bandi di concorso può essere previsto, a discrezione dell'amministrazione, che il candidato escluso sia sottoposto, su sua richiesta, a visita di

(163) Cons. Stato, sez. Quarta, 30 settembre 2016, n. 4038, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. Quarta, 28 giugno 2016, n. 2870, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Quarta, [ord.], 29 aprile 2016, n. 2923, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. Quarta, 27 ottobre 1998, n. 1393, cit.

(164) Cons. St., sez. Quarta, n. 6394 del 2004, cit.; sez. Quarta, n. 5212 del 2001, cit.; sez. Quarta, 22 giugno 2000, n. 3544, in *CONS. ST.*, 2000, I, 1485; sez. Quarta, 27 ottobre 1998, n. 1392, in *CONS. ST.*, 1998, I, 1563, con specifico riferimento all'arruolamento nell'Arma dei carabinieri; sez. Quinta, 3 ottobre 1995, n. 1391, in *CONS. ST.*, 1995, I, 1357. In giurisprudenza per una approfondita riflessione sulla differenza fra accertamenti tecnici e discrezionalità tecnica, v. Cons. St., sez. Quarta, 12 dicembre 1996, n. 1299, in *FORO IT.*, 1997, III, 223.

(165) Cons. Stato, sez. Quarta, n. 5843 del 2007, cit.; sez. Quarta, 30 giugno 2004, n. 4811, in *CONS. ST.*, 2004, I, 1346, fattispecie relativa ad arruolamento di finanziere.

(166) Cons. St., sez. Quarta, 24 febbraio 2004, n. 719, in *CONS. ST.*, 2004, I, 373, fattispecie relativa al reclutamento di allievo finanziere.

(167) Cons. St., sez. Quarta, 22 febbraio 2001, n. 995, in *SETT. GIUR.*, 2001, fasc. 8, I, 147, fattispecie in tema di dispensa dal servizio di un militare.

seconda istanza presso un apposito collegio medico. Sotto tale angolazione deve rilevarsi che non esistono norme preclusive di un tale rimedio⁽¹⁶⁸⁾.

Circa la natura giuridica del rimedio, si possono recepire le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi in casi simili, che ha ravvisato i tratti tipici (con applicazione della conseguente disciplina giuridica), del ricorso amministrativo gerarchico improprio⁽¹⁶⁹⁾.

Il rispetto del principio del contraddittorio implica, anche solo potenzialmente, la necessaria presenza del medico di fiducia, il che esclude che l'amministrazione abbia l'onore di invitare l'interessato a farsi accompagnare dal medico di fiducia e che quest'ultimo possa partecipare alla decisione collegiale⁽¹⁷⁰⁾. I giudizi medici dell'Amministrazione prevalgono sulle perizie mediche di parte, che non sono in grado di valutare le imprescindibili e particolari esigenze dell'amministrazione militare⁽¹⁷¹⁾; circa quest'ultimo profilo, si è osservato che la necessità del confronto dialettico medico legale è indispensabile ed utile nell'interesse della stessa amministrazione, al momento in cui è espletato l'accertamento sanitario; tale necessità scema grandemente, allorché il controllo da parte del sanitario di fiducia avvenga dopo.

- (168) Cons. St., sez. Quarta, n. 4073 del 2004, cit., fattispecie in cui il bando di reclutamento facoltizzava espressamente il candidato a chiedere la visita medica di revisione, ma l'amministrazione, invocando il disposto dell'art. 10, co. 3, d.P.R. n. 332 del 1997 aveva negato il nuovo accertamento sanitario, il Consiglio ha espressamente affermato che tale norma non impedisce in alcun modo la visita di revisione in sede di accertamento dei requisiti psicofisici dei volontari in ferma breve.
- (169) Cons. St., sez. Quarta, 25 maggio 2005, n. 2675, in *CONS. ST.*, 2005, I, 937, fattispecie relativa a giudizio di inidoneità a far parte di equipaggi fissi di volo - *ex d.m.* 18 aprile 1990 - formulato dall'istituto di medicina legale dell'A.M. nei confronti di finanziere specialista di elicottero, poi riformato in sede di ricorso alla commissione sanitaria d'appello che aveva escluso l'accertato uso di sostanze stupefacenti; successivamente la commissione di seconda istanza rivedeva il proprio giudizio nell'assodato presupposto della sua erroneità materiale, e dichiarava nuovamente inidoneo il finanziere; il Consiglio ha ritenuto, in applicazione di consolidati principi, che la decisione emessa su ricorso gerarchico - sia esso proprio o improprio - non sia revocabile o annullabile d'ufficio attesa la sua funzione giustiziale.
- (170) Cons. St., sez. Quarta, 14 maggio 2007, n. 2381, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2007, 1449, fattispecie in materia di congedo assoluto di ufficiale della M.M. affetto da infezione HIV sintomatica, sarcoma di kaposi e deficit linfocitario; sez. Quarta, 10 febbraio 2000, n. 715, in *CONS. ST.*, 2000, I, 215, fattispecie in materia di congedo assoluto di carabiniere affetto da esiti comiziali. Si segnala che l'art. 6, co. 5, d.P.R. 29 ottobre 2001, n. 461 - regolamento recante semplificazione del procedimento per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie - sancisce che il privato può farsi assistere durante la visita effettuata dalla commissione medica militare da un proprio medico di fiducia, che non integra la composizione della commissione medesima; analogamente disponeva l'abrogato art. 130, d.P.R. n. 3 del 1957. Allo stesso modo dispone l'art. 1497 c.m. in favore del personale militare ricoverato in ambiente ospedaliero.
- (171) Cons. Stato, sez. Quarta, 25 novembre 2016, n. 4986, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Quarta, 28 giugno 2016, n. 2870, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Quarta, [Jord.], 29 aprile 2016, n. 2923, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. Quarta, n. 5742 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 2936 del 2005, cit.; sez. Quarta, 1 ottobre 2004, n. 6405, Cons. St., 2004, I, 2045; sez. Quarta, n. 6394 del 2004, cit.; sez. Quarta, 1 ottobre 2004, n. 6405; sez. Quarta, 3 ottobre 2001, n. 5222, in *DIRITTO MILITARE*, 2002, fasc. n. 1, 123, relativa a cessazione dal servizio per infermità.

In tali casi, infatti, potrebbe evolvere il quadro clinico del dipendente, ed il giudizio sulla correttezza dell'operato dell'amministrazione sarebbe spostato surrettiziamente in avanti nel tempo, in contrasto con il principio di ordine logico che esige che la legittimità del provvedimento amministrativo venga apprezzata avuto riguardo allo stato di fatto e di diritto presente al momento dell'adozione del provvedimento stesso, nonché con l'esigenza di garantire la par condicio⁽¹⁷²⁾. La regola generale, pertanto, è nel senso che le valutazioni sanitarie difformi (sia anteriori che successive alla visita medica), se provenienti da medici di parte (o da altre istituzioni anche pubbliche), non sono idonee *ex se* a scalfire o prevalere sui giudizi tecnico - discrezionali degli organismi accertatori militari, in quanto in sede di legittimità non è consentito al giudice di sindacare l'uso del potere discrezionale dell'amministrazione, con il solo limite della palese irrazionalità⁽¹⁷³⁾.

VI. L'estensione del sindacato del giudice amministrativo sugli accertamenti medici è influenzata, come si è visto in precedenza, dalla natura giuridica del giudizio medico legale, dalla consistenza delle posizioni soggettive coinvolte, dagli strumenti probatori utilizzabili.

Secondo un più rigoroso indirizzo, corroborato dalla più recente giurisprudenza costituzionale⁽¹⁷⁴⁾, il giudizio delle commissioni mediche militari, essendo espressione di una particolare discrezionalità tecnica, atterrebbe al merito dell'azione amministrativa, con la conseguenza che i provvedimenti che ne costituiscono espressione non sarebbero sindacabili dal giudice amministrativo con il limite della palese irrazionalità, sotto il profilo della

(172) Cons. St., sez. IV, n. 1482 del 2005, cit.; sez. I, 10 novembre 2005, n. 10552/2004, fattispecie relativa a reclutamento nella polizia di Stato; sez. Quarta, 1 ottobre 2004, n. 6405, cit., nel caso di specie - arruolamento nel Corpo dei VV.FF. - il Consiglio di Stato non ha ravvisato alcuna illogicità e contraddittorietà del giudizio medico legale, per il fatto che prima e dopo la visita collegiale fossero stati riscontrati valori del *visus* discordanti da parte di altri organismi sanitari, ed ha puntualizzato che le commissioni mediche incaricate non possono esercitare capacità profetiche in ordine al giudizio di sicura riabilitazione dei candidati affetti da deficit visivi riscontrati al momento della visita; sez. Quarta, n. 4808 del 2003, cit., relativa all'esclusione di un aspirante finanziere affetto da glicemia, qui il giudice ha ritenuto che particolari aspetti dello stato fisico dell'individuo risentono dell'influsso di molteplici fattori e comunque si modificano in relazione all'assunzione di farmaci, alla dieta alimentare o più in generale in connessione con particolari situazioni di strapazzo fisico o stress psichico; sez. Quarta, 10 febbraio 2000, n. 715, cit.

(173) Cons. St., sez. Quarta, n. 8362 del 2010, fattispecie in cui il supremo giudice amministrativo: a) ha escluso l'irrazionalità della clausola del bando che aveva previsto prove di efficienza fisica; b) ha affermato l'irrelevanza dello stato di ansia da prestazione che avrebbe colto il candidato al momento dell'effettuazione della prova ginnica (ventisette flessioni addominali nel tempo limite di due minuti); c) ha stabilito l'impossibilità per l'amministrazione di prescindere dal mancato superamento della prova accertando l'idoneità in concreto del candidato in relazione a mansioni compatibili con il suo stato atteso che l'ordinamento militare (artt. 621, co. 4, 635, co. 1, lett. c), 929, co. 1, lett. a), c.m.), esige che siano reclutati e trattenuti in servizio solo soggetti idonei al servizio militare incondizionato; sez. Prima, 10 novembre 2005, n. 10552/2004, in *CONS. ST.*, 2005, I, 1398.

(174) Corte cost., n. 175 del 2011 cit., secondo la quale le commissioni di concorso esprimono valutazioni tecnico discrezionali, a fronte delle quali il candidato vanta una posizione di interesse legittimo ed il giudice amministrativo le sindacare nei limiti della rilevabilità *ictu oculi* dei vizi di legittimità dedotti.

sussistenza dei presupposti assunti ad oggetto della valutazione, della logicità di questa e della congruenza delle conclusioni che ne scaturiscono⁽¹⁷⁵⁾.

Una più recente innovativa tesi, sostiene che «il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici dell'amministrazione può svolgersi in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito dall'autorità amministrativa, bensì in base alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo»⁽¹⁷⁶⁾.

Tale impostazione è stata seguita proprio in una fattispecie in cui si discuteva della legittimità di un provvedimento di congedo assoluto per infermità di un carabiniere scelto⁽¹⁷⁷⁾; l'esito del riscontro operato dal giudice non è però mutato; la possibilità di accesso diretto al procedimento tecnico seguito dall'amministrazione e, a monte, ai criteri tecnici prescelti, non conduce a ritenere che si possano con facilità registrare incongruità nella scelta degli accertamenti di diagnostica strumentale cui venga sottoposto il militare; né le conclusioni del collegio medico militare possono essere scalfite dalle osservazioni del consulente di parte; che, anzi, queste ultime di regola non prevalgono non essendo in grado di valutare le imprescindibili e particolari esigenze dell'amministrazione militare; in ogni caso, infatti, la natura degli accertamenti demandati agli organismi sanitari militari è tale da consentire solo un sindacato di tipo estrinseco o debole⁽¹⁷⁸⁾.

(175) Cons. Stato, 30 settembre 2016, n. 4038, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Seconda, 10 marzo 2015, n. 700, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Sesta, 11 settembre 2006, n. 5252, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2006, 2584 (m); Cons. St., sez. Quarta, n. 1042 del 2006, cit.; sez. Quarta, n. 6688 del 2005, cit. che evidenzia come non vi sia spazio per la configurabilità di vizi logici quando l'amministrazione abbia rispettato i protocolli diagnostici; sez. Quarta, n. 6394 del 2004, cit.; sez. Quarta, n. 6405 del 2004, cit.; sez. Quarta, n. 1392 del 1998, cit., resa in una controversia sul diniego di arruolamento nell'Arma dei carabinieri.

(176) Inaugurata da Cons. St., sez. Quarta, 9 aprile 1999, n. 601, in *CONS. STATO*, 1999, I, 584; nello stesso senso, Cons. giust. amm., 14 dicembre 2009, n. 1183, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2009, I, 1722, fattispecie relativa a reclutamento di allievo carabiniere cui era stato assegnato il coefficiente PS 4 per accertato uso di sostanze stupefacenti e conseguentemente era stato escluso per inidoneità psico-fisica (il giudice ha annullato la sentenza di primo grado e confermato la validità del provvedimento impugnato stabilendo l'irrilevanza del successivo miglioramento delle condizioni di salute del candidato, rispetto alla data degli accertamenti operati in sede concorsuale, riscontrato in sede di verifica); Cons. St., sez. Quarta, 10 febbraio 2000 n. 715, cit.; sez. Quarta, 16 marzo 2004 n. 1175, cit., fattispecie relativa al reclutamento nel Corpo della Guardia di finanza. La decisione n. 601, cit., ha suscitato una vasta eco nella dottrina, si segnalano i contributi di S. BACCARINI, Giudice amministrativo e discrezionalità tecnica, relazione svolta al convegno sul tema *La giurisdizione amministrativa oggi*, tenutosi a Pisa e Lucca il 5 e 6 maggio 2000 su iniziativa dell'Associazione italiana degli studiosi del processo amministrativo, in *DIR. PROC. AMM.*, 2001, 80; M. DEL SIGNORE, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche: nuovi orientamenti del Consiglio di Stato*, id., 1999, 185; P. LAZZARA, «Discrezionalità tecnica» e situazioni giuridiche soggettive, id., 1999, 212; in precedenza v. il contributo di L. PERFETTI, *Il sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *FORO AMM.*, 1997, 1725.

(177) Cons. St., sez. Quarta, 10 febbraio 2000, n. 715, cit.

(178) Cons. St., sez. Quarta, n. 1042 del 2006, cit.; n. 6405 del 2004, cit.; sez. Quarta, 10 febbraio 2000, n. 715, cit.; in quest'ottica ha dimostrato di muoversi anche la Corte cost. con la più volte menzionata sentenza n. 175 del 2011.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della l. 23 dicembre 1978 n. 833 - Istituzione del servizio sanitario nazionale - in forza del combinato disposto degli artt. 6, lett. z) e 14, lett. q), gli accertamenti, le certificazioni ed ogni altra prestazione medico legale concernente il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, sono stati affidati ai relativi servizi sanitari, stante la completa autonomia di questi ultimi rispetto a quello nazionale civile⁽¹⁷⁹⁾. Gli artt. 640 e 641 c.m., recependo la prassi consolidata (amministrativa e forense), nonché su invito esplicito del parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema del decreto legislativo, hanno stabilito univocamente che il giudizio sull'idoneità psico-fisica ed attitudinale deve essere formulato esclusivamente dagli speciali organismi militari a ciò preposti; la norma, pertanto, ha precisato che tale valutazione, in deroga a qualsiasi altra disposizione di legge, può essere effettuata esclusivamente in ambito militare.

Altra giurisprudenza non ha mancato di distinguere, all'interno dei giudizi demandati alle commissioni mediche, gli aspetti strettamente accertativi da quelli valutativi a più alto tasso di opinabilità; sotto tale angolazione, pur ribadendosi il principio generale dianzi illustrato (in forza del quale l'unico momento accertativo dell'idoneità psico-fisica è quello contestuale all'effettuazione delle relative fasi concorsuali), ha rimarcato che in presenza di elementi seri che possano far dubitare della correttezza del comportamento dell'amministrazione in sede di visita medica, il giudice debba tenere nel debito conto le risultanze degli accertamenti effettuati anche in tempi diversi rispetto alle prove di concorso, avuto riguardo alla patologia oggetto di contestazione⁽¹⁸⁰⁾.

(179) Cons. St., sez. Quarta, n. 719 del 2004, cit.; sez. Quarta, n. 2806 del 2001/ord. cit. L'autonomia dell'organizzazione sanitaria militare è oggi consacrata espressamente dagli artt. 181 - 217 c.m. e 244 - 264 r.m.; essa era pacificamente enucleabile dall'abrogato art. 32, co. 4, l. n. 833, cit., che faceva salve le attività di istituto delle forze armate in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, nonché dall'abrogato art. 47, u.c., della stessa legge, nella parte in cui consentiva al Ministero della difesa di stipulare convenzioni con le u.s.l. per prestazioni professionali da svolgersi presso l'organizzazione sanitaria militare; circa l'individuazione delle categorie destinatarie delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie militari e le tipologie delle prestazioni stesse, v. il decreto del Ministero della sanità di concerto con quello della difesa, 31 ottobre 2000, emanato a mente dell'art. 8-*quinquies*, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dall'art. 7 d.lgs. 28 luglio 2000, n. 254 (abrogato dal c.m. limitatamente ai commi 2-*bis* e 2-*ter*), che ribadiva esplicitamente il carattere autonomo della sanità militare rispetto al S.S.N. L'autonomia dei servizi sanitari militari emergeva anche dal confronto con la disciplina plasmata dal legislatore per l'accertamento dei requisiti sanitari degli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile: l'art. 1-*ter*, d.l. 31 marzo 2005, n. 45, convertito in l. 31 maggio 2005, n. 89 - disposizioni urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco - ha previsto, in un'ottica di razionalizzazione delle risorse, che vengano istituite fra le varie forze di polizia ad ordinamento civile, commissioni uniche per l'erogazione di prestazioni sanitarie in favore del personale di appartenenza avuto riguardo all'accertamento dei requisiti psicofisici e in materia di equo indennizzo. Sull'organizzazione sanitaria militare e sui medici militari in generale, in dottrina prima del c.m., v. V. GARINO, *Sanità militare*, in *D. DISC. PUBBL.*, 1997, vol. XIII, 538; R. IANNOTTA, *Medico militare*, in *ENC. GIUR.*, 1990, vol. XIX.

(180) Cons. St., sez. Quarta, 14 dicembre 2004, n. 8027, cit.

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 (Seconda parte)

Abstract

I governi del Regno d'Italia cominciarono ad 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 *piéd 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 2 ottobre a Firenze il professore Sapeto sottoscrisse una dichiarazione con la quale si impegnava, su incarico del governo italiano, a svolgere tale missione, e dieci giorni dopo si imbarcò a Brindisi su un piroscafo insieme al contrammiraglio Acton. Il 16 ottobre giunsero al Cairo, dove erano già iniziati i festeggiamenti per l'imminente inaugurazione del Canale di Suez, che sarebbe avvenuta il 17 novembre, dopodiché proseguirono per Aden. In quest'ultimo porto essi furono informati che i britannici si erano impossessati di Khur Amèra (notizia in realtà falsa) e che la vicina Scec Said era stata comperata dalla società francese Bazaine et C.

Sapeto e Acton pertanto giudicarono inutile controllare il litorale della penisola arabica che si affacciava sul Mar Rosso per individuare un'altra località da acquisire per conto del governo italiano e decisero di ispezionare la costa africana. I due inizialmente visitarono la Baia di Ras Duméira ma non rimasero soddisfatti delle sue caratteristiche, mentre migliori apparvero quelle che contraddistinguevano la Baia di Assab, che risultava più ampia e fiancheggiata a est da alcune isole che la proteggevano dai monsoni.

Sapeto e Acton entrarono così in contatto con i sultani ai quali apparteneva la zona, i fratelli Hassan e Ibrahim ben Ahmad e il 15 novembre 1869 fu stipulato il seguente contratto: «Gloria a Dio. Essendo il giorno di lunedì undecimo del mese di sciaban dell'anno 1286 secondo il computo degli islamiti e il giorno quindici del mese di novembre dell'anno 1869 secondo l'era degli europei, Hassan-ben-Ahmad, Ibrahim-ben-Ahmad, fratelli, e il signor Giuseppe Sapeto, resisi a bordo del Nasser-Megid, barca di Said-Auadh, e fatto atto di presenza, stipularono quanto segue al cospetto dei testimoni:

1° I fratelli sopradetti Hassan-ben-Ahmad ed Ibrahim-ben-Ahmad, sultani di Assab, hanno venduto e vendono al signor Giuseppe Sapeto anzidetto il territorio compreso tra il Monte Ganga, il Capo Lumah e i due suoi lati; perlocchè il dominio del detto territorio apparterrà al signor Giuseppe Sapeto, tostochè questi ne avrà sborsato il prezzo, avendoglielo essi spontaneamente venduto, volontariamente e con retta intenzione.

2° I fratelli suddetti giurano, sul Corano della Distinzione, che né essi né la gente loro faranno perfidie agli europei che verranno ad abitare il paese proprietà del signor Sapeto.

3° Il signor Giuseppe Sapeto compra il detto luogo per seimila talleri [d'argento di Maria Teresa], lasciando perciò duecentocinquanta talleri di caparra ai venditori, obbligandosi a pagare i rimanenti cinquemila settecento cinquanta talleri fra cento giorni decorrendi [sic] dal primo di ramadam fino ai dieci del mese di heggiah. Che se il signor Giuseppe Sapeto non tornasse più, la caparra andrebbe perduta. I fratelli poi soprannominati non potranno vendere ad altri

il detto luogo, avendolo già venduto al signor Giuseppe Sapeto e accordatogli cento giorni al pagamento del prezzo suo.



L'avviso ad elica Vedetta

(Collezione Franco Bargoni)

Questo è il contratto passato tra il signor Giuseppe Sapeto e i fratelli Hassan-ben-Ahmad e Ibrahim-ben-Ahmad, alla presenza dei testimoni Mahamad-Abdi, Ahmad-Ali, Said-Auadh, scrivano, Abd-Allah-ben-Duran.

Accettato e sottoscritto dai contraenti:

- Hassan-ben-Ahmad;
- Ibrahim-ben-Ahmad;
- Giuseppe Sapeto»⁽¹⁵⁾.

Il 16 novembre Acton e Sapeto lasciarono Assab per rimpatriare portando al seguito il documento, ma il viaggio durò più del previsto specialmente per le condizioni atmosferiche non ottimali e, quando rientrarono in Italia all'inizio del gennaio del 1870, il governo retto da Menabrea era caduto ed era stato sostituito da quello guidato dal moderato Giovanni Lanza.

Menabrea, prima di dimettersi, aveva cominciato contatti con l'armatore Raffaele Rubattino affinché si impegnasse ad acquistare a proprio nome la Baia di Assab seppure con la tutela e il denaro del governo italiano e questa linea fu seguita ancora di più da Lanza perché entrambi i politici temevano reazioni diplomatiche da parte della Francia e della Gran Bretagna.

(15) Riportato in *Trattati e convenzioni tra il Regno d'Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, Roma, Ippolito SCIOCCA, 1884, pagg. 29-30.



Le sorgenti di Ghibdo nei pressi di Assab

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Il 2 febbraio 1870 fu sottoscritto l'accordo fra la compagnia di navigazione R. Rubattino e C. e il governo italiano e di tale atto sei giorni dopo ne fu informato Sapeto con una lettera scrittagli dal contrammiraglio Acton, divenuto nuovo ministro della Marina, che gli mise a disposizione l'avviso ad elica Vedetta appena entrato in servizio agli ordini del capitano di fregata Francesco Ruggiero per ritornare in Mar Rosso e onorare gli obblighi assunti con il contratto siglato il 15 novembre 1869. Fra le varie disposizioni impartite al comandante Ruggiero vi era anche quella che «quantunque la regione dei danakil ove trovasi la Baia di Assab non dipenda da nessuna sovranità straniera, pure la religione dominante dell'Islam ed altre ragioni [...] potrebbero far sorgere difficoltà e reclami per parte di principi indigeni, come da parte della Sublime Porta e forse anche di altre Potenze marittime. In tale evenienza dovrà palesarsi l'accorgimento e la saviezza della S(ignoria) V(ostra) evitando ogni conflitto ed ogni perturbazione politica, riferendo qualunque questione alla decisione dell'alto governo del re, e facendo comprendere che la vostra nave da guerra ad altro non è destinata che a proteggere il nostro commercio in un paese inospitale»⁽¹⁶⁾.

Mentre fervevano i preparativi per mettere in grado il Vedetta di compiere il citato viaggio, Sapeto si rese conto che l'unità militare non avrebbe potuto condurlo ad Assab entro la data fissata per consegnare il rimanente della somma pattuita con Hassan e Ibrahim ben Ahmad e così si imbarcò sul moder-

(16) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 108, fascicolo 1: minuta della lettera del ministro della Marina Guglielmo ACTON al capitano di fregata Francesco RUGGIERO, redatta a Firenze l'11 febbraio 1870, con n. di prot. 298 Riservatissimo e avente oggetto «Istruzioni». Queste indicazioni fanno ben comprendere con quanta circospezione si stesse muovendo il governo italiano e ciò è ulteriormente confermato dal fatto che Acton, dopo averle redatte e prima di farle recapitare al comandante Ruggiero, le inviò in visione al nuovo ministro degli Affari Esteri Emilio VISCONTI VENOSTA, il quale rispose che «quelle istruzioni sembrano molto savie e prudenti, né saprebbe questo Ministero aggiungervi cosa alcuna essendo le med(esi)me abbastanza complete per tutti i casi prevedibili», vedi ivi: lettera del ministro degli Affari Esteri Emilio VISCONTI VENOSTA al Ministero della Marina redatta a Firenze l'11 febbraio 1870, con n. di prot. 23 senza oggetto.

no piroscavo Africa della R. Rubattino e C., comandato da Andrea Buzzolino, che doveva inaugurare la nuova rotta fra Genova e Bombay.

Sul vapore si trovavano anche due scienziati, il naturalista e botanico Odoardo Beccari e il geologo e malacologo Arturo Issel, ai quali a Suez si aggregò il noto esploratore Orazio Antinori, che avevano il compito di studiare la sponda occidentale del Mar Rosso, condurre indagini sulla morte di Stella e cercare di individuare i motivi che avevano portato al fallimento della colonia agricola dello Sciotel.

L'Africa si ancorò nella Baia di Buia a ridosso dell'omonimo promontorio assai vicino ad Assab il 9 marzo e subito Sapeto contattò il sultano Abdallah Sciahim, proprietario del territorio prospiciente le acque dove il vapore si era fermato, per coinvolgerlo nelle trattative che stava per riprendere con i fratelli Hassan e Ibrahim ben Ahmad così da ampliare ulteriormente l'area che egli e il comandante Buzzolino, come rappresentanti della R. Rubattino e C., erano intenzionati ad acquistare⁽¹⁷⁾.

Il contratto fu stipulato a bordo dell'Africa l'11 marzo con un paio di testimoni da parte dei tre sultani, e Orazio Antinori e Carlo Grondona da parte della compagnia di navigazione, i quali ultimi avevano anche controllato la perfetta corrispondenza dell'atto sia nella versione in italiano sia in quella in arabo⁽¹⁸⁾.

Un paio di giorni dopo fu alzata per la prima volta la bandiera italiana a Ras Buia e il 14 marzo vennero conficcati in terra all'estremità settentrionale e a quella meridionale del territorio africano acquistato in nome dell'armatore genovese due pali con inchiodato un cartello sul quale era riportato «Proprietà Rubattino comprata agli 11 marzo 1870»⁽¹⁹⁾.

(17) Lo stesso giorno nel quale l'Africa giunse nella Baia di Buia il Vedetta alle 09:30 si incagliò in uno dei banchi di sabbia al largo di Shab Marass. Il comandante Ruggiero tentò in vari modi di liberare l'unità, compreso quello di gettare in mare buona parte del carbone che si trovava a bordo per alleggerire la nave, ma essa rimase ugualmente con tutta la parte prodiera incastrata nel banco di sabbia. Ruggiero, dopo aver fatto ancorare l'avviso, a causa delle violente ondate che avevano cominciato ad investirlo, lo fece evacuare imbarcando l'equipaggio su una zattera e su tre lance, una delle quali avrebbe dovuto raggiungere Khunfida per chiedere soccorsi. Tuttavia il peggioramento delle condizioni del mare obbligarono la zattera e due delle scialuppe a ritornare verso il Vedetta, che nel frattempo il mare stesso aveva disincagliato, ma un'ondata fece naufragare una delle lance causando l'annegamento di due ufficiali, due sottufficiali e tre marinai. Il resto degli uomini, compreso il comandante, risalirono sull'avviso e con esso il 14 marzo approdarono a GédDAH, dove furono raggiunti dalla lancia inviata a Khunfida. Eseguite le necessarie riparazioni, l'avviso si diresse ad Assab per poi rimpatriare, vedi ivi, busta 2246, fascicolo 4: copia della lettera del capitano di fregata Francesco RUGGIERO al ministro della Marina Guglielmo ACTON, redatta a GédDAH il 19 marzo 1870, con n. di prot. 20 e avente oggetto «Rapporto d'investimento».

(18) *Trattati e convenzioni tra il Regno d'Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, cit., pagg. 30-32.

(19) Angelo DEL BOCA, *Gli italiani in Africa Orientale. Dall'Unità alla Marcia su Roma*, Roma-Bari, Laterza, 1976, pag. 39.

Alle 06:00 del 15 marzo l’Africa salpò facendo rotta verso Ras Duméira, dove si ancorò alle 13:00 per sbarcarvi Sapeto, Issel, Beccari, Grondona e un ufficiale del vapore che si recarono da Berehan ben Mohammed Dini, sultano di Rahéita, in quanto l’ex lazzarista desiderava ottenere da lui anche le isole che cingevano a oriente la Baia di Assab⁽²⁰⁾. Dopo lunghe trattative, il 16 fu stilato un contratto nel quale Berehan ben Mohammed Dini affittava alla R. Rubattino e C. le isole di Omm-el-Barhar e di Ras-er-Raml per un decennio al canone annuo di cento talleri d’argento di Maria Teresa, al termine dei quali la compagnia di navigazione avrebbe potuto acquistarle per la somma di mille talleri⁽²¹⁾.

Sapeto si fece costruire una casa di legno nei pressi di Ras Buia e, mentre l’Africa riprese la navigazione per raggiungere Bombay, giunse ad Assab il Vedetta, che eseguì rilevamenti topografici e scandagli del fondale, mentre il comandante Ruggiero compilò una relazione sulla zona che inoltrò al governo.

Il professore in quelle settimane si impegnò per raccogliere pelli di leopardo, gusci di tartarughe, penne di struzzo, madreperle, incenso e altri beni con l’intenzione di donarli a Vittorio Emanuele II con la speranza in futuro di essere nominato console italiano per il Mar Rosso o addirittura governatore di Assab.

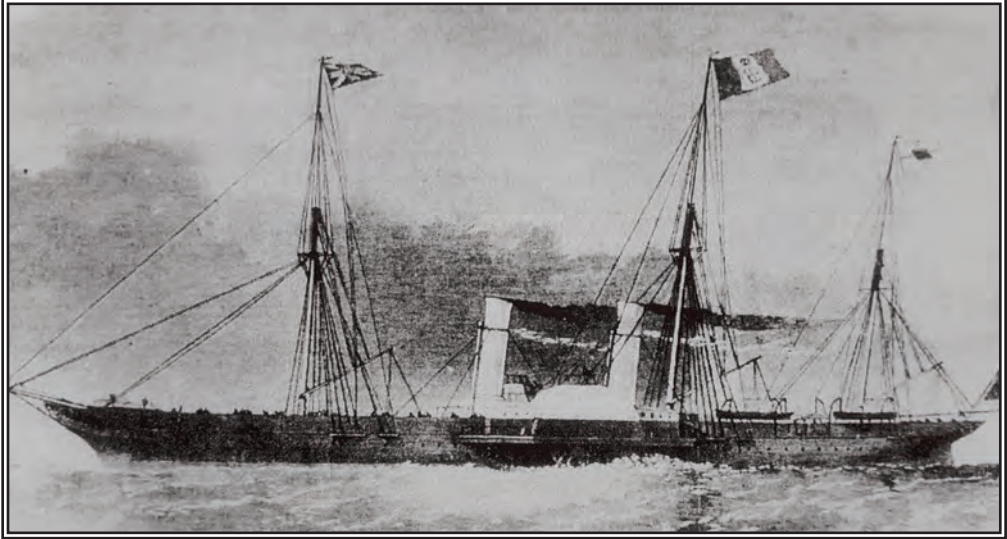
Il 25 aprile il Vedetta salpò per rimpatriare con a bordo Sapeto e quando l’unità sostò a Messina a quest’ultimo la locale Camera di Commercio riservò una calorosa accoglienza, come pure la stampa nazionale. Tuttavia quell’anno il governo Lanza dovette far fronte a due importanti eventi, ovvero la Guerra franco-prussiana e il breve conflitto contro lo Stato pontificio con il noto episodio della Breccia di Porta Pia, che segnò la fine del potere temporale dei papi.

Solo nella primavera del 1871, quando ormai era quasi completato il trasferimento dei vari ministeri da Firenze a Roma, che sarebbe divenuta la nuova capitale del Regno d’Italia, Lanza riprese in esame la questione di Assab, riguardo la quale vi erano alcune personalità propense a farne una vera e propria colonia ed altre che invece erano contrarie, tanto più che l’Egitto aveva protestato in quanto riteneva che quel territorio gli appartenesse.

(20) Berehan ben Mohammed Dini nel corso del tempo si sarebbe dimostrato piuttosto inaffidabile, conducendo trattative anche con i francesi, i britannici e tentando di mantenere buoni rapporti con gli egiziani, vedi ad esempio *Archivio Storico-Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri*, Roma (d’ora in poi ASDMAE), *Archivio Storico del Ministero dell’Africa Italiana* (d’ora in poi ASMAI), *Archivio Eritrea*, busta 2, fascicolo 4: lettera del ministro degli Affari Esteri Carlo Felice NICOLIS DI ROBILANT al maggiore generale Carlo GENÈ redatta a Roma il 21 febbraio 1887, con n. di prot. 723/65 e avente oggetto «Intrighi del Sultano di Raheità».

(21) *Trattati e convenzioni tra il Regno d’Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, cit., pag. 33.

Addirittura il khedivè Ismail pascià il 29 aprile 1870, dopo che da quattro giorni il Vedetta aveva lasciato Assab, vi aveva inviato la corvetta Khartum al comando del commodoro Mohamed Gamal bey a investigare circa quanto vi era accaduto e per lasciarvi un presidio militare, che in seguito fu ritirato⁽²²⁾.



Avviso a ruote *Esploratore* comandato dal capitano di fregata Carlo De Amezaga
(Collezione Franco Bargoni)

Ismail pascià era infatti intenzionato ad espandersi in quell'area e nell'estate del 1875 iniziò una lunga e rovinosa guerra contro l'Impero d'Etiopia che fu proseguita dal figlio Tawfiq, dalla quale l'Egitto uscì sconfitto e assai indebolito.

Nello stesso periodo si erano svolte alcune spedizioni italiane in Etiopia e verso i grandi laghi equatoriali, grazie anche all'attività compiuta dalla Società Geografica Italiana fondata nel 1867, con il risultato di risvegliare l'interesse nazionale per il Corno d'Africa. Esso fu ulteriormente rafforzato dai maneggi intercorsi fra le Potenze presenti al Congresso di Berlino svoltosi fra il 13 giugno e il 13 luglio 1878 riguardanti l'espansione coloniale e specialmente per quello che fece l'armatore Raffaele Rubattino dopo che il 14 marzo 1879 la Camera dei Deputati aveva bocciato la proposta di sovvenzionare il prolungamento della rotta da Genova ad Alessandria d'Egitto includendovi i porti di Cipro e della Siria.

(22) Infatti queste truppe non vennero incontrate quando nel luglio del 1871 la corvetta ad elica Vettor Pisani, al comando del capitano di fregata Giuseppe Lovera di Maria, vi sostò brevemente nel suo viaggio verso l'Estremo Oriente per compiere alcuni rilievi idrografici della Baia di Buia, vedi Fausto LEVA, *Storia delle Campagne Oceaniche della R. Marina*, vol. I, Roma, Ufficio Storico della R. Marina, 1936, pagg. 128-129.

Egli pertanto riprese in considerazione Assab e le potenzialità commerciali che, secondo quanto a suo tempo aveva più volte ripetuto il professor Sapeto, erano buone, perché per il docente tale località avrebbe potuto attirare le carovane dallo Scióa e dalla parte settentrionale dell'Abissinia⁽²³⁾.

Rubattino commissionò a Sapeto un libro, che doveva apparire come un'opera spontanea del professore, nel quale avrebbe dovuto illustrare i vantaggi per l'Italia nell'acquisire quel tratto di costa africana. Lo studio fu pubblicato nel maggio del 1879 e, come sperava Rubattino, risvegliò l'interesse dell'opinione pubblica e del governo guidato in quel periodo da Agostino Depretis, che reggeva pure il Ministero degli Affari Esteri⁽²⁴⁾.

Il 14 luglio egli fu sostituito in entrambi gli incarichi da Benedetto Cairoli che, vincendo anche alcune resistenze all'interno della compagine governativa e tenendo all'oscuro il Parlamento, decise di occupare ufficialmente Assab. Cairoli tuttavia temeva reazioni a livello internazionale, specialmente da parte del Regno Unito, motivo per il quale assegnò a Menabrea, che in quel periodo era ambasciatore a Londra, di sondare il governo britannico guidato dal conservatore Benjamin Disraeli circa questa eventualità e la risposta che ne ebbe fu di rinviare il progetto a tempi più favorevoli.

Cairoli di conseguenza ritenne opportuno ricorrere al solito Rubattino il quale, dopo alcuni accordi riservati, accettò di dichiarare ufficialmente di agire per proprio conto per realizzare ad Assab uno scalo e un deposito e per acquistare le isole che aveva affittato e chiedendo al governo italiano la protezione di alcune navi della Regia Marina.

L'operazione, alla quale avrebbero preso parte il vapore Messina della R. Rubattino e C. scortato dalla cannoniera corazzata Varese, dalla nave ausiliaria Garigliano e dalla goletta Ischia, fu pronta ai primi di novembre ma si verificò una fuga di notizie sulle reali intenzioni del governo italiano che fu ripresa sia dalla stampa nazionale sia da quella estera.

Cairoli, per cercare di limitare l'impatto mediatico, si accordò con Rubattino affinché quest'ultimo informasse i giornalisti che egli si considerava il legittimo proprietario di Assab e che non desiderava disfarsene e la protezione offerta al piroscafo Messina fu ridotta all'avviso a ruote Esploratore, agli ordini del capitano di fregata Carlo De Amezaga che sarebbe stato l'ufficiale di grado più elevato presente e quindi comandante della stazione navale di Assab, e all'Ischia.

(23) Angelo DEL BOCA, *Gli italiani in Africa Orientale. Dall'Unità alla Marcia su Roma, cit.*, pagg. 101-102; Henri WESSELING, *La spartizione dell'Africa 1880-1914*, trad. it. a cura di Giancarlo ERRICO, Milano, Corbaccio, 2001, pag. 21.

(24) Il libro in questione è Giuseppe SAPETO, *Assab e i suoi critici*, Genova, Pellas, 1879.

Alla spedizione presero parte Sapeto, Beccari e il botanico e naturalista Giacomo Doria, che con il Messina e l'Esploratore giunsero ad Assab il 25 dicembre 1879. Il professore si mise in contatto con il sultano di Rahéita Berehan ben Mohammed Dini e cinque giorni dopo stipulò, formalmente per conto della Rubattino, il contratto per l'acquisto delle isole di Omm-el-Barhar, di Ras-er-Raml (pagandone anche in un'unica soluzione i canoni per l'affitto di dieci anni fino a quel momento mai corrisposti) e il gruppo delle Darmackiè⁽²⁵⁾.

Gli italiani, insieme ad alcuni indigeni assoldati sul posto e ad Aden, cominciarono a spianare dune, a tracciare strade e a costruire edifici, pozzi artesiani, forni e un pontile lungo sessanta metri, suscitando le preoccupazioni sia dei britannici che degli egiziani, i quali inviarono loro navi da guerra a sorvegliare le acque di Assab. Il 10 gennaio 1880 giunse in quella località anche l'Ischia e, affinché i lavori proseguissero abbastanza alacramente, il comandante dell'Esploratore chiese l'invio di denaro e di materiali edili sia da parte di Rubattino, sia da parte del governo italiano⁽²⁶⁾.

De Amezaga poco più di un mese dopo contravvenne alle disposizioni ricevute prima di iniziare la missione, ovvero di astenersi scrupolosamente dall'effettuare qualsiasi atto che potesse apparire come l'esercizio della sovranità territoriale. Egli infatti il 16 febbraio 1880, prendendo come pretesto un tentativo di furto di bestiame da parte di due indigeni avvenuto la sera precedente, «considerai che il territorio di Assab, occupato da persone ed averi nazionali, privo delle caratteristiche di territorio soggetto a sovranità riconosciuta, circondato da tribù viventi allo stato semi selvaggio, doveva paragonarsi ad un tratto di costa inospitale, sulla quale si sta effettuando un salvataggio marittimo per conto e opera d'italiani, in presenza di navi da guerra di S(u) M(aestà)» e pertanto riteneva che il terreno acquistato dalla R. Rubattino e C. avesse «il carattere di prolungamento della nave da guerra chiamata a tutelarlo»⁽²⁷⁾. Il comandante De Amezaga di fatto istituì la legge marziale su tutto il territorio di Assab, inviò a terra un picchetto armato che nelle sue intenzioni doveva rimanervi permanentemente ed emanò un'ordinanza nella quale era riportato che nessun indigeno, salvo autorizzazione, poteva avvicinarsi a meno di trenta passi dalla caserma dove il reparto era acuartierato.

(25) *Trattati e convenzioni tra il Regno d'Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, *cit.*, pagg. 32-35.

(26) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2150, fascicolo 3: copia della lettera del capitano di fregata Carlo DE AMEZAGA al ministro della Marina Ferdinando ACTON redatta ad Aden il 27 gennaio 1880, con n. di prot. 5 Riservato e avente oggetto «Rapporto intorno alla Colonia di Assab».

(27) Ivi: copia della lettera del capitano di fregata Carlo DE AMEZAGA al ministro degli Affari Esteri Benedetto CAIROLI redatta ad Assab il 2 marzo 1880, con n. di prot. 17 Riservato e avente oggetto «Disordini in Assab. Provvedimenti relativi. Sambuco di Zeila».

L'ufficiale, agendo in tale maniera, mostrò senza equivoci di considerare Assab come sotto la piena sovranità dell'Italia attribuendosi delle prerogative proprie di un governatore, mentre Sapeto si sarebbe limitato alla gestione delle attività economiche di interesse della compagnia di navigazione.

A conferma di ciò De Amezaga, quando la mattina del 18 febbraio un sambuco (piccolo veliero locale) proveniente da Zeila inviò a terra quattro uomini armati, li fece fermare dai suoi marinai. I quattro riferirono che erano stati inviati per rintracciare alcuni disertori egiziani ma, alla richiesta italiana di qualificarsi con documenti, essi non poterono provare la loro identità e così furono disarmati e scortati fuori del confine della proprietà della Rubattino con l'intimazione di non rimettervi piede⁽²⁸⁾.

Nel frattempo Sapeto aveva proseguito le trattative con il sultano di Rahéita e il 15 marzo 1880 sottoscrisse un nuovo contratto con il quale acquistava per conto della compagnia di navigazione genovese tutte le isole della Baia di Assab e il litorale che si estendeva tra i promontori di Ras Lumah e Ras Sintyar per la somma di tredicimila talleri⁽²⁹⁾.

Per avere notizie certe sul territorio che si estendeva a ovest e a sud di quello comprato dalla Rubattino, De Amezaga e Sapeto inviarono dal 19 marzo in tre riprese l'esploratore Giuseppe Maria Giulietti con quindici marinai dell'Esploratore al comando del guardiamarina Ambrogio Colombo a svolgere una ricognizione. Fu così possibile appurare che nell'entroterra di Assab vi erano quattro villaggi abitati e uno abbandonato, alcuni pozzi d'acqua potabile, e branchi di antilopi, di struzzi e di scimmie.

Nello stesso periodo il comandante e il professore, non tenendo conto delle istruzioni ricevute e per mettere il governo italiano davanti al fatto compiuto, dopo un lungo colloquio svoltosi il 30 marzo con il sultano di Rahéita, ottennero da quest'ultimo la richiesta di protezione da parte del governo italiano e di dichiararsi vassallo di Umberto I in cambio di un appannaggio annuo di una somma compresa fra i mille e i milleduecento talleri e che egli avrebbe inviato un messo a Mohammed ibn Anfari, sultano dell'Aussa, per esortarlo a fare pure lui atto di sottomissione e di vassallaggio al re d'Italia⁽³⁰⁾.

(28) *Ibidem*.

(29) Nell'atto era specificato che quattromila talleri sarebbe stati versati come acconto, tremila dopo tre mesi e il resto trascorso un anno da questo secondo versamento, vedi *Trattati e convenzioni tra il Regno d'Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, *cit.*, pagg. 35-37.

(30) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2150, fascicolo 3: copia della lettera del capitano di fregata Carlo DE AMEZAGA al presidente del Consiglio dei ministri e ministro degli Affari Esteri Benedetto CAIROLI redatta ad Assab il 31 marzo 1880, con n. di prot. 34, Riservatissimo e avente oggetto «Rapporto politico. Zeyla. Tagiura. Cannoniera inglese Philomel. Sultano Berehan».

Cairoli, sempre più preoccupato per le possibili reazioni del Regno Unito, riuscì a bloccare questa iniziativa e ritenne opportuno far rimpatriare De Amezaga e di sostituirlo con un ufficiale che si attenesse pedissequamente agli ordini impartiti da Roma. Sapeto, da parte sua, continuò i contatti per l'espansione del territorio della Rubattino e il 15 maggio 1880 sottoscrisse un altro contratto con i fratelli Hassan e Ibrahim ben Ahmad ai quali si aggiunse Raghè ben Ahmad, per comperare per millecinquecento talleri l'Isola di Sannabor e tutto il litorale compreso fra Ras Lumah e Ras Darmah per un'estensione verso l'interno di sei miglia marine e autorizzando l'innalzamento della bandiera italiana⁽³¹⁾. Con quest'ultimo acquisto la compagnia di navigazione divenne proprietaria, oltre alle isole di fronte ad Assab, pure di una sessantina di chilometri di litorale per una superficie complessiva di circa settecento chilometri quadrati. Il 5 luglio si ancorò ad Assab il capitano di fregata Gian Galeazzo Frigerio agli ordini della corvetta di secondo rango a ruote Ettore Fieramosca, che sostituì come comandante della stazione navale di Assab il parigrado De Amezaga che una settimana dopo rimpatriò con l'Esploratore⁽³²⁾.



La spiaggia di Beilùl

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

- (31) Riguardo la somma pattuita, duecento talleri furono versati come acconto il 22 aprile, 300 il giorno della firma del contratto e i restanti mille trascorso un anno, vedi *Trattati e convenzioni tra il Regno d'Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, *cit.*, pagg. 38-40.
- (32) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2149: «Stato Maggiore della Marina. Ufficio Storico. Notizie storiche sulle unità della Marina Militare italiana che hanno portato il nome Ettore Fieramosca».

Cairolì, che fino a quel momento si era dimostrato estremamente prudente per tutto quello che poteva rappresentare un serio impegno dell'Italia nel Corno d'Africa, tanto che aveva respinto anche una proposta avanzata da De Amezaga di impiantare ad Assab un bagno penale, nel novembre del 1880, dopo aver contattato il governo britannico, decise di nominare un regio commissario civile per quella località. La scelta cadde su un console di carriera, il fiorentino Giovanni Branchi, e il 24 dicembre 1880 Cairolì firmò l'ordinanza ministeriale che praticamente rappresentava le istruzioni alle quali avrebbe dovuto attenersi il regio commissario civile. Branchi si imbarcò a Brindisi il 26 dicembre sul piroscafo *Surate* insieme a Giulietti, che ebbe ufficialmente l'incarico di segretario del Regio Commissariato e il compito di eseguire l'esplorazione della zona fra Assab, l'Aussa e il Tigràì per individuare le piste carovaniere e cominciare a dirottare verso quella costa le merci provenienti dall'entroterra, e che portò con sé altri sei uomini. Il 9 gennaio 1881 essi giunsero ad Assab e, mentre le artiglierie dell'Ettore Fieramosca eseguivano una salva di ventuno colpi, la bandiera della Marina mercantile italiana che sventolava sul territorio ancora appartenente alla R. Rubattino e C., fu sostituita da quella della Regia Marina.

L'11 aprile, completati i preparativi, Giulietti con il sottotenente di vascello Giuseppe Biglieri, dieci marinai dell'Ettore Fieramosca, due civili italiani e alcuni indigeni, partì da Assab e fece una lunga sosta a Beilùl, dove fu rifornita dalla corvetta a ruote. Ripartita da questa località seguendo il corso del Fiume Galima, all'alba del 25 maggio fu attaccata e tutti i suoi membri vennero uccisi⁽³³⁾.

Frigerio, nel redigere il rapporto sull'accaduto, dopo essersi consultato con il regio commissario Branchi, suggerì di agire energicamente effettuando uno sbarco a Beilùl, dove sarebbero stati presi degli ostaggi che avrebbero riavuto la libertà solo dopo che fossero stati consegnati gli autori dell'eccidio⁽³⁴⁾.

(33) Ciò che restava delle salme dei membri della spedizione furono rintracciate nella zona di Egreri presso l'omonimo torrente sepolte in due tumuli solo il 23 maggio 1929 dal barone Raimondo Franchetti, un esploratore che stava compiendo un viaggio in quell'area, vedi Raimondo FRANCHETTI, *I resti della spedizione Giulietti*, in *L'ITALIA COLONIALE*, VI (1929), 9, pag. 169; Id., *Nella Danalia etiopica. Spedizione italiana 1928-1929*, Milano, Mondadori, 1935, pagg. 408-409. La Regia Marina subì perdite anche durante la conquista della Somalia che, fra il 1890 e il 1903, assommarono a tredici ufficiali, un sottufficiale, un graduato e un paio di marinai. Buona parte di costoro perirono, insieme a diciannove ascari, in circostanze analoghe a quelle della spedizione Giulietti il 26 novembre 1896 mentre si stavano inoltrando nell'entroterra di Mogadiscio insieme all'esploratore e console Antonio Cecchi. Per maggiori informazioni vedi Marco GEMIGNANI, *La fase iniziale dell'espansione italiana in Somalia, e gli eccidi di personale della Regia Marina*, in *BOLLETTINO D'ARCHIVIO DELL'UFFICIO STORICO DELLA MARINA MILITARE*, XIII (1999), 2, pagg. 53-114.

(34) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2149: copia della lettera del capitano di fregata Gian Galeazzo FRIGERIO al ministro della Marina Ferdinando ACTON, redatta ad Aden il 14 giugno 1881, con n. di prot. 61 e avente oggetto «Circa il disastro della nostra spedizione d'esplorazione nell'interno».

Proprio in quel periodo le aspirazioni coloniali italiane avevano ricevuto una secca battuta d'arresto con la mancata occupazione della Tunisia, che divenne un protettorato francese con il Trattato del Bardo sottoscritto il 12 maggio, avvenimento che portò il 29 successivo alle dimissioni di Cairoli e, dopo un fallito tentativo da parte della Destra di tornare al potere con Quintino Sella, fu nominato presidente del Consiglio dei ministri Agostino Depretis e il Dicastero degli Affari Esteri fu affidato a Pasquale Stanislao Mancini⁽³⁵⁾. Quest'ultimo e Depretis, nonostante il momento critico, decisero di agire con prudenza e chiesero l'appoggio britannico per obbligare gli egiziani a formare una commissione d'inchiesta, che operò a Beilùl dal 13 luglio presieduta da Ibrahim Rushdi pascià che vi giunse con l'avviso Diaffariah⁽³⁶⁾. Essa attribuì la responsabilità dell'eccidio della spedizione Giulietti alle tribù dell'interno non controllate dal Cairo, ma tali risultati non furono accettati dal governo italiano e Mancini il successivo 11 settembre pretese formalmente una seconda inchiesta⁽³⁷⁾.

Nel frattempo i rapporti fra l'Egitto e l'Italia si erano fatti ancora più critici perché il Cairo, per ribadire che Rahéita gli apparteneva, aveva ordinato a Rushdi pascià, una volta completate le indagini a Beilùl, di recarvisi e di sbarcare un reparto di soldati prima di rientrare a Massaua. Il comandante Frigerio, venuto a conoscenza delle intenzioni degli egiziani, intimò a Rushdi pascià che egli si sarebbe opposto a questa operazione in tutti i modi, minacciando l'impiego dell'Ettore Fieramosca e dell'avviso Rapido, anch'esso inviato in Mar Rosso⁽³⁸⁾.

(35) Quello che sulla stampa italiana fu denominato «lo schiaffo di Tunisi» lasciò sconcertato sia il governo sia l'opinione pubblica nazionale, ma ciò rientrava nella *real politik* seguita dal governo britannico del tempo che non desiderava che le due sponde di un canale o di uno stretto (choke points, nel caso specifico il Canale di Sicilia) fossero in mano alla medesima Potenza la quale, in caso di una guerra oppure di una crisi internazionale, avrebbe potuto facilmente interdirla il transito. Ciò era particolarmente sentito da Londra nel Mediterraneo che, dopo l'apertura del Canale di Suez, metteva in collegamento il Regno Unito con la «perla dell'Impero britannico», ovvero l'India. Il conseguente isolamento diplomatico del Regno d'Italia fece sì che il 20 maggio 1882 si sarebbe legato alla preesistente Duplice Alleanza che univa l'Impero tedesco a quello austro-ungarico.

(36) Di parere contrario era il capitano di fregata Tomaso di Savoia, duca di Genova e cugino del re Umberto I, comandante della corvetta a elica Vettor Pisani, che transitava in Mar Rosso di rientro da una missione svolta in Giappone. Egli infatti voleva compiere una rappresaglia contro le popolazioni costiere della zona di Beilùl, in quanto era convinto che fossero loro le responsabili del massacro della spedizione Giulietti e quando ciò gli fu impedito si lamentò che così facendo l'Italia avrebbe perso parecchio del suo prestigio in quell'area, vedi Aldo MARCHESI, G. M. *Giulietti*, Milano, Italcia Editoriale, 1938, pag. 206.

(37) ASDMAE, ASMAI, *Archivio Eritrea*, busta 2, fascicolo 2: copia della lettera del ministro degli Affari Esteri Pasquale Stanislao MANCINI al regio commissario civile in Assab Giovanni BRANCHI redatta a Roma il 24 novembre 1881, con n. di prot. 80 e senza oggetto; Enrico DE LEONE, *Le prime ricerche di una colonia e la esplorazione geografica, politica ed economica*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1955, pag. 300.

(38) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2149: copia della lettera del capitano di fregata Gian Galeazzo

Mancini approvò quanto fatto da Frigerio e al Cairo, dove il 10 settembre vi era stato il colpo di stato nazionalista da parte di Ahmad Orabi pascià, il nuovo esecutivo guidato da Muhammad Sharif pascià annullò l'invio di truppe a Rahéita e si dichiarò disposto a iniziare una nuova indagine per individuare i responsabili dell'attacco alla spedizione Giulietti, che portò poco dopo al fermo di quattro sospetti che sarebbero stati processati al Cairo nel 1884⁽³⁹⁾.

Ciò fu ottenuto anche per le pressioni britanniche, in quanto il governo retto dal liberale William Ewart Gladstone, che aveva sostituito dal 23 aprile 1880 quello presieduto dal conservatore Disraeli, aveva deciso di appoggiare le richieste italiane in quell'area dove si stavano palesando sempre più fortemente gli interessi da parte della Francia e della Germania.

Il 16 febbraio 1882 fu pertanto sottoscritto un accordo bilaterale anglo-italiano con il quale Londra riconosceva lo stato di fatto venutosi a creare lungo il litorale eritreo a causa della presenza italiana. In base a questa convenzione il 10 marzo successivo a Roma venne redatta una convenzione firmata da parte del governo dal ministro degli Affari Esteri Mancini, dal ministro delle Finanze e *ad interim* del Tesoro Agostino Magliani e dal ministro dell'Agricoltura e del Commercio Domenico Berti e in rappresentanza della compagnia di navigazione genovese, che dal 4 settembre 1881 si era fusa con la Flotte Riunite Florio per costituire la Navigazione Generale Italiana, dal cavaliere Rodolfo Hofer.

Nel documento era riportato che «premesso che la Società R. Rubattino e C., con l'opera di speciali suoi mandatari, e con l'autorizzazione del Regio Governo, acquistava fin dall'anno 1869, e indi ampliava con acquisti successivi stipulati con capi indigeni aventi la pienezza della politica indipendenza, ogni ragione di privata proprietà e di assoluta sovranità sopra i territori attorno alla Baja d'Assab, nella costa sud-occidentale del Mar Rosso, e fin d'allora dichiarava, consenziente il Regio Governo, che la sovranità su quei territori stessi si intendeva, con la presa di possesso da parte della Società acquisita a favore dello Stato italiano; premesso altresì, che il Regio Governo, fin dal principio affermava, nei rapporti diplomatici, la acquisita sovranità, e ne assumeva del

FRIGERIO al ministro della Marina Ferdinando ACTON, redatta a Beilùl il 22 luglio 1881, con n. di prot. 76 e avente oggetto «Missione a Beilul».

(39) Le autorità italiane in realtà ritenevano che non tutti i maggiori colpevoli dell'eccidio fossero stati presi e così, quando nel febbraio del 1886 giunse notizia che a Beilùl si trovasse un cammelliere, Abdallah Mohammed, sospettato di aver fatto parte della spedizione Giulietti e di essersi accordato con gli aggressori per facilitare il loro attacco, i nostri militari procedettero al suo fermo. Tuttavia, non emergendo prove certe della sua colpevolezza, fu deciso di rilasciarlo per evitare di destare nuove diffidenze da parte degli indigeni nei confronti degli italiani, vedi ASDMAE, ASMAI, *Archivio Eritrea*, busta 1026, fascicolo 2: lettera del maggiore generale Carlo GENÈ al ministro degli Affari Esteri Carlo Felice NICOLIS DI ROBILANT, redatta a Massaua il 24 marzo 1886, con n. di prot. 305 e avente oggetto «Arresto di uno degli autori dell'eccidio Giulietti».

pari l'effettivo esercizio, sia con la protezione del territorio e dello stabilimento di Assab affidata a navi della Real Marina, sia con la nomina di un regio commissario civile; essendo stata ora riconosciuta la mutua convenienza di procedere ad un regolare e definitivo accertamento dei rapporti che la creazione dello stabilimento commerciale italiano in Assab per opera della Società ha creato tra la Società stessa e il Governo, sono stati concordati e stipulati, salva la approvazione del Parlamento, i patti specificati negli articoli seguenti» ovvero che la R. Rubattino e C. avrebbe venduto tutto il territorio che aveva acquistato ad Assab e nelle sue vicinanze e tutti gli immobili e infrastrutture di sua proprietà al demanio italiano per una somma di 416mila lire pagabili in tre rate annue di importo identico senza interessi.

Inoltre era indicato che la compagnia si sarebbe riservato un appezzamento della lunghezza di cento metri e della larghezza di sessanta metri nella Baia di Buia che sarebbe stato destinato ad attività legate al traffico marittimo⁽⁴⁰⁾. Nell'atto il cavaliere Hofer dichiarò di sottoscrivere la convenzione per conto non soltanto della Rubattino, ma anche nell'interesse della Navigazione Generale Italiana, nel cui attivo sarebbero state conferite le 416mila lire pattuite⁽⁴¹⁾.

Come era indicato nel documento, quanto in esso stabilito avrebbe dovuto essere sottoposto al vaglio del Parlamento e a suo favore si espresse la Camera dei deputati il 28 giugno e il Senato sei giorni dopo, cosicché il 5 luglio fu promulgata la Legge n. 857, nel cui primo articolo era riportato che «è stabilita, sulla costa occidentale del Mar Rosso, una colonia italiana nel territorio di Assab, sottoposto alla sovranità italiana»⁽⁴²⁾.

Essa era posta alle dirette dipendenze del Ministero degli Affari Esteri e per cercare di svilupparla nella legge era specificato, fra gli altri provvedimenti, che nel territorio della colonia per un trentennio vi sarebbe stata l'esenzione dal pagamento delle imposte sia dirette sia indirette, sarebbe stato creato un porto franco senza tasse doganali d'importazione, di esportazione, di transito e dei diritti marittimi⁽⁴³⁾.

La normativa italiana sarebbe stata applicata ai connazionali là residenti e nei rapporti fra questi e gli stranieri e gli indigeni; riguardo le relazioni fra questi

(40) *Trattati e convenzioni tra il Regno d'Italia e gli Stati esteri* raccolti a cura del Ministero degli Affari Esteri, vol. IX, *cit.*, pag. 24.

(41) Ivi, pagg. 25-28.

(42) Riportato nella «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», 10 luglio 1882, pag. 2914.

(43) *Ibidem*. L'ampliamento della già esistente area portuale stava particolarmente cara al governo italiano, tant'è che ne aveva affidato il progetto all'ispettore del Genio Civile DIONISIO, vedi ASDMAE, ASMAI, *Archivio Eritrea*, busta 2, fascicolo 4: lettera del ministro degli Affari Esteri Pasquale Stanislao MANCINI al regio commissario civile in Assab Giovanni BRANCHI redatta a Roma il 2 maggio 1882, con n. di prot. 112 senza oggetto.

ultimi esse sarebbero state regolate dalla legislazione consuetudinaria salvo che non fosse contraria alla morale universale e all'ordine pubblico e inoltre sarebbero state rispettate le loro credenze e pratiche religiose⁽⁴⁴⁾.

Per garantire la sicurezza dei residenti ad Assab il Ministero degli Affari Esteri richiese a quello della Guerra di istituirci una Stazione dei Carabinieri Reali che, dato il limitato numero di connazionali e di indigeni residenti, fu deciso che avesse un organico di quattro uomini, ovvero un sottufficiale e tre carabinieri.

Il Ministero degli Affari Esteri specificò pure i criteri che sarebbero serviti per sceglierli, considerato il particolare contesto nel quale avrebbero operato e pertanto fu stabilito, fra gli altri requisiti, che dovevano essere volontari e possibilmente carabinieri a cavallo per poter compiere perlustrazioni su lunghe distanze.

Come comandante di Stazione fu scelto il trentenne brigadiere Enrico Cavedagni, in servizio presso la Legione di Palermo, che fu promosso maresciallo poco prima della partenza per l'Africa, mentre i carabinieri furono Albino Ghitta della Legione di Napoli, Pasquale Iervolino della Legione di Torino ed Enrico Piazzini di quella di Roma.

I quattro si imbarcarono sul piroscafo *China* della Società Generale di Navigazione che salpò da Napoli il 27 aprile 1883 e il 16 maggio giunsero ad Assab, dove si presentarono al regio commissario civile Branchi e, istituita la Stazione Carabinieri, cominciarono il loro impegnativo servizio⁽⁴⁵⁾.

Negli anni successivi buona parte dei governi che si succedettero alla guida del Regno d'Italia dedicarono un maggiore interesse alla questione coloniale, tanto che con il trascorrere del tempo furono ottenute l'Eritrea, la Somalia, la concessione di Tientsin in Cina, la Libia, il Dodecaneso e l'Etiopia ma è opportuno ricordare che questo lungo processo aveva avuto inizio con l'interessamento verso il Corno d'Africa e l'acquisizione di Assab.



(44) «Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia», 10 luglio 1882, *cit.*, pag. 2915.

(45) Per ulteriori notizie e per la trattazione dell'attività svolta dall'Arma fuori dai confini nazionali dalla metà del XIX secolo alla Guerra d'Etiopia vedi Maria Gabriella PASQUALINI, *Missioni dei Carabinieri all'estero 1855-1935*, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 2001. Per le divise e l'equipaggiamento dei primi carabinieri che operarono nel Corno d'Africa vedi Vincenzo PEZZOLET, *Rosso, Argento e Turchino. I colori, le armi, le uniformi dei Carabinieri*, vol. II, Roma, Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 2000, pagg. 137-149.

TRIBUNA DI STORIA MILITARE



**Professore Associato
Filippo RUSCHI**
Dipartimento di Scienze Giuridiche
presso l'Università degli Studi di Firenze

Autodeterminazione, seces- sione e ordine internazionale *Le insurrezioni in Alta Slesia (1919-1922)*

Abstract

Il trattato di Versailles aveva previsto che in base al principio di autodeterminazione, la popolazione dell'Alta Slesia fosse chiamata a scegliere tra la Germania e la Polonia.

Per assicurare che il plebiscito si svolgesse regolarmente fu previsto l'invio di un contingente interalleato composto da militari francesi, italiani e britannici, che ben presto si trovò a fronteggiare gravissimi episodi di violenza, che misero a dura prova i reparti impiegati nella provincia. Quella che doveva essere una missione di *peacekeeping* si tramutò così in una operazione di *peace enforcing*.

La vicenda dell'Alta Slesia, dunque, rappresenta un caso di studio ideale per esaminare la genesi degli interventi umanitari, ma anche per riflettere sulle molteplici criticità che questo tipo di operazioni si trova spesso a dover risolvere.

In accordance to the principle of self-determination, the Treaty of Versailles required that the population of Upper Silesia should choose between Germany and Poland.

To ensure the proper running of the plebiscite, an inter-allied contingent composed of French, Italian and British military personnel had been dispatched in the province. The inter-allied contingent soon found itself facing serious episodes of violence.

Therefore, what should have been a peacekeeping mission turned into a peace enforcing operation held in a strongly hostile environment.

The military intervention in Upper Silesia is a suitable case study regarding the birth of humanitarian interventions, that stresses the several issues that this sort of multinational operations has to face.

SOMMARIO: 1. Insurrezioni. - 2. Dal 'peacekeeping' al 'peaceenforcing'. - 3. Dopo il plebiscito.
- 4. Questioni aperte.

1. Insurrezioni

Il 28 giugno 1919, nella fastosa cornice della Galleria degli Specchi della reggia di Versailles era stato sottoscritto il trattato che concludeva definitivamente le ostilità tra la Germania e le Potenze Alleate, cui faranno seguito di lì a poco quelli di Saint-Germain-en-Laye, di Neuilly e, infine, di Sevres stipulati, rispettivamente, con l'Impero austro-ungarico, la Bulgaria e l'Impero ottomano.

Si trattava del frutto di tesissimi negoziati che per un anno avevano animato la Conferenza di Parigi: il testo, composto da ben 440 articoli disponeva in maniera dettagliata sulle riparazioni dei danni di guerra a carico di Berlino, sulla internazionalizzazione di infrastrutture strategiche, sulle restrizioni in ambito militare, ma soprattutto andava a ridisegnare i confini del Reich tedesco che veniva altresì privato di ogni possedimento coloniale. Le perdite riguardavano meno del dieci per cento del territorio nazionale, ma non per questo erano insignificanti: ad Occidente, a parte trascurabili trasferimenti territoriali a favore del Belgio, si trattava in buona sostanza di restituire alla Francia ciò che aveva perso a seguito della Guerra franco-prussiana del 1870.



Alta Slesia, 1920
Insorti polacchi
(<https://gallica.bnf.fr>)

A ciò si aggiungeva il bacino della Saar, che veniva affidato a una Commissione internazionale nell'attesa di un plebiscito che avrebbe deciso il destino della regione.

Le modificazioni territoriali più rilevanti, e foriere di tensioni, in realtà riguardarono i confini orientali. Occorreva infatti soddisfare le aspirazioni del neonato Stato polacco, la cui creazione era stata posta dal Presidente statunitense Woodrow Wilson come il tredicesimo dei suoi celebri *Fourteen Points*. Fu così che la Posnania e la Prussia Occidentale furono inappellabilmente attribuite a Varsavia, mentre a Danzica era attribuito lo *status* di Città Libera. Restava il nodo della provincia dell'Alta Slesia, ambita tanto dalla Germania quanto dalla Polonia per le sue strategiche risorse minerarie. In questo caso, il quadro di insieme era complicato dalla presenza di una forte minoranza polacca che nei distretti orientali, quelli più ricchi di giacimenti fossili, finiva però per costituire la maggioranza della popolazione⁽¹⁾.

Alla Conferenza di Parigi, a fronte delle accanite rivendicazioni che provenivano tanto da Varsavia quanto da Berlino, salomonicamente fu fatto valere il *principio di autodeterminazione*: il futuro assetto dell'Alta Slesia sarebbe stato deciso da un plebiscito. Occorreva però che fossero garantite le condizioni perché questa consultazione potesse svolgersi in maniera regolare: l'art. 88 del Trattato, con il relativo Allegato, prevedeva pertanto l'evacuazione delle truppe tedesche dalla provincia oltre allo scioglimento delle milizie paramilitari. L'amministrazione dell'Alta Slesia, quindi, sarebbe stata devoluta ad una Commissione Internazionale composta da quattro membri nominati dagli Stati Uniti, dalla Francia, dall'Impero Britannico e dall'Italia. Infine, si disponeva l'invio di un contingente interalleato per stabilizzare la provincia. All'indomani della fine della Grande Guerra l'Europa Orientale era in uno stato di costante agitazione e con tutta evidenza si voleva evitare di rendere questo quadrante geopolitico ancor più instabile. Le firme erano state appena apposte al trattato che era scoppiata la prima delle tre insurrezioni destinate in pochi mesi a sconvolgere l'Alta Slesia⁽²⁾. La dinamica degli scontri iniziati nel luglio 1919 fotografava le tensioni che laceravano la regione: nel corso di alcune agitazioni dieci minatori polacchi erano stati uccisi dai militi del *Grenzschutz* a Myslowitz (Myslowice)⁽³⁾.

(1) In merito alle disposizioni relative ai confini della Germania contenute nel trattato di Versailles, mi permetto di rinviare a Filippo Ruschi, *Il 'nomos' di Versailles: un itinerario cartografico*, in Stefano MANNONI, *Da Vienna a Monaco (1814-1938)*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 189-237.

(2) Cfr. in particolare Peter LEŚNIEWSKI, *The 1919 Insurrection in Upper Silesia*, in *CIVIL WARS*, a. 3, n. 1 (spring 2001), pp. 222-48.

(3) La *Grenzschutz* era una polizia a ordinamento militare destinata in prima battuta al controllo della frontiera, in merito alle unità operanti in Slesia cfr. Timothy K. WILSON, *Frontiers of Violence: Conflict and Identity in Ulster and Upper Silesia 1918-1922*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 102-105.



Alta Slesia, estate 1919
Elementi dei *freikorps* in azione
(<https://gallica.bnf.fr>)

La situazione era immediatamente precipitata e per riportare l'ordine era dovuto intervenire l'esercito con il supporto dei volontari dei *Freikorps*, reduci della repressione della rivolta spartachista e della Repubblica Sovietica Bavarese⁽⁴⁾. L'intervento fu tanto brutale quanto efficace: secondo alcune fonti, in meno di una settimana di scontri, il numero delle vittime tra i polacchi avrebbe raggiunto addirittura l'impressionante numero di duemilacinquecento, mentre i profughi che cercarono riparo in Polonia furono almeno ventidue mila⁽⁵⁾. La Commissione Interalleata che a partire dalle prime settimane del 1920 aveva assunto l'amministrazione dell'Alta Slesia, dunque, si trovava a gestire una situazione esplosiva, tanto più che disponeva di forze molto inferiori rispetto a quelle previste inizialmente all'indomani del trattato di Versailles: gli Stati Uniti si erano sfilati da ogni impegno mentre i britannici tardavano ad arrivare. Si poteva contare unicamente sulla 46^a divisione di fanteria francese e sui tre battaglioni di fanteria del contingente italiano: si trattava di un dispositivo militare palesemente inadeguato rispetto alla gravità della situazione⁽⁶⁾. Le forze militari, appena quindicimila uomini per una provincia di oltre due milioni di abitanti, dovevano limitarsi a presidiare i centri nevralgici.

(4) Sull'azione dei *Freikorps* si veda per tutti 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, pp. 108-122.

(5) Cfr. Peter LEŚNIEWSKI, *The 1919 Insurrection in Upper Silesia*, in *CIVIL WARS*, a. 3, n. 1 (spring 2001), pp. 40-44.

(6) Sulla composizione dei contingenti alleati cfr. Filippo RUSCHI, *All'alba del peacekeeping: l'invio del contingente interalleato in Alta Slesia (1920-1922) tra storia e filosofia del diritto internazionale*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, 2019, n. 3, pp. 237 - 252.

D'altra parte, un fattore di forte criticità era costituito dall'atteggiamento francese: il volitivo generale Henri Le Rond, al vertice della Commissione Interalleata, infatti, faceva ben poco per nascondere la sua ostilità verso i tedeschi⁽⁷⁾.

L'imperativo, comunque, restava quello di stabilizzare la provincia per consentire il regolare espletamento delle operazioni elettorali: se ai sensi del trattato l'esercito tedesco, insieme alle unità paramilitari, era stato costretto ad abbandonare l'Alta Slesia, restava comunque in piedi la *Sicherheitspolizei*⁽⁸⁾. Si trattava di una forza di polizia che, destinata al mantenimento dell'ordine pubblico e dotata anche di armi pesanti, era riuscita a sfuggire alle maglie del trattato⁽⁹⁾. Il fatto che i suoi ranghi fossero formati quasi esclusivamente da tedeschi non poteva che rappresentare un fattore di criticità: già il 4 marzo 1920 la Commissione Interalleata ordinava che i 3.465 membri della *Sicherheitspolizei* consegnassero il loro armamento, potendo conservare solo la dotazione individuale⁽¹⁰⁾. Allo stesso tempo, il colonnello Theodor-Gaston Caput, alla guida del Dipartimento Militare della Commissione Interalleata assunse il comando della *Sicherheitspolizei*⁽¹¹⁾.

- (7) Cfr. per tutti 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): atti del Convegno Internazionale di studi*, Portogruaro-Bibione, 31 maggio - 4 giugno 2000, Soveria Mannelli, 2003, pp. 344-345, ove bib. Figura senza dubbio singolare quella di Le Rond. Proveniente dall'artiglieria, era uno degli ufficiali più brillanti della sua generazione: autore di svariati testi dedicati all'impegno della artiglieria, dopo aver combattuto in Marocco - dove si era guadagnato la Legion d'Onore - era stato addetto militare presso a Tokyo per poi transitare nel *Deuxième Bureau*, l'*intelligence* dell'esercito francese. Infine, ferito da uno *shrapnel* nel 1915, era divenuto uno dei protégés del Maresciallo Foch - anch'esso un artigliere - che in qualità di *général en chef des armées alliées en France* lo aveva voluto nel proprio stato maggiore. Le Rond aveva quindi partecipato alla Conferenza di Parigi come membro della Commissione per gli Affari Polacchi, su cui, per una visuale complessiva, cfr. Harold I. NELSON, *Land and Power: British and Allied Policy on Germany's Frontiers 1916-19*, London, Routledge, 2019. Il fatto che la Polonia avesse poi onorato Le Rond con l'Ordine dell'Aquila Bianca, ordinariamente riservata ai capi di Stato, quanto meno segnala il forte apprezzamento per la sua azione di governo.
- (8) Cfr. Konrad GRACZYK, *Police services in Upper Silesia during the Silesian Uprisings*, in *Zeszyty Naukowe / Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Łądowych im. gen. T. KOŚCIUSZKI* (Journal of Science of the gen. Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces), a. 47, n. 1 (2015), pp. 5-22.
- (9) Gli appartenenti alla *Sicherheitspolizei* indossavano l'uniforme. Ogni agente era equipaggiato con pistola, sciabola, fucile e cinque granate. A livello di compagnia erano poi previste cinque mitragliatrici - di cui due pesanti - e tre fucili mitragliatori, *ivi*, p. 8.
- (10) Complessivamente furono confiscati tre pezzi di artiglieria, centottanta mitragliatrici e ben quattromila fucili. Cfr. T. Hunt TOOLEY, *National Identity and Weimar Germany: Upper Silesia and the Eastern Border, 1918-1922*, Lincoln (Neb.), University of Nebraska Press, 1997 p. 184.
- (11) Cfr. Konrad GRACZYK, *Police services in Upper Silesia during the Silesian Uprisings*, *cit.*, p. 8. Caput poteva vantare una eccellente esperienza nel campo della diplomazia militare: nel corso delle ostilità, infatti, aveva preso parte alla missione militare francese presso l'esercito rumeno, salvo assumere poi il comando del 161° reggimento di fanteria, cfr. Michael B. BARRETT, *Prelude to Blitzkrieg: The 1916 Austro-German Campaign in Romania*, Bloomington (Ind.), Indiana University Press, 2013, p. 182.



Parigi (Stazione ferroviaria Gare de l'Est), estate 1922
Il generale Le Rond fa ritorno in Patria. Al petto la Legion d'Onore
(<https://gallica.bnf.fr>)

Il disarmo avvenne senza particolari incidenti: un risultato forse insperato, che sicuramente va a credito della professionalità dei militari impiegati. La presenza del contingente alleato, d'altra parte, restava tutt'altro che risolutiva. Uccisioni e rappresaglie erano una costante: è stato calcolato che nell'arco temporale compreso tra l'insediamento della Commissione Interalleata e il plebiscito, si registrasse una media di otto omicidi a carattere politico al giorno⁽¹²⁾. Questa lunga scia di sangue, poi, era scandita da improvvise fiammate di violenza collettiva: nella città di Beuthen (Bytom), nella prima mattina del 28 maggio 1920, un folto gruppo di manifestanti tedeschi aveva dato l'assalto alla sede locale del Comitato Polacco per il Plebiscito, situata all'interno dell'Hotel Lomnitz, dove in quel momento si trovavano il leader dei nazionalisti Wojciech Korfanty e il comandante della clandestina *Polska Organizacja Wojskowa Górnego Śląska* (POW GSL), l'Organizzazione Militare Polacca per l'Alta Slesia, Alfred Zgrzebnik⁽¹³⁾. L'obiettivo era quello di decapitare i vertici nemici: gli assalitori abbondavano di armi da fuoco e, perfino, di granate a mano, ma una volta sfondato il portone di accesso si trovarono sotto il tiro preciso di una quindicina di nazionalisti polacchi.

I tedeschi furono costretti a ripiegare, tentando poi per due volte di appiccare il fuoco all'edificio con del materiale combustibile: nonostante la drammaticità della situazione, i difensori riuscirono però ogni volta a spegnere le fiamme, continuando a tenere a distanza gli assalitori. La disperata difesa dell'Hotel Lomnitz, destinata a divenire un tassello dell'*epos* nazionale polacco, ebbe termine solo quando, tardivamente, le truppe francesi di stanza nella città decisero di intervenire⁽¹⁴⁾. La mattinata di scontri era costata agli assalitori sette morti oltre ad un numero imprecisato di feriti, mentre tutti i difensori, miracolosamente, erano illesi⁽¹⁵⁾.

(12) Cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland: Upper Silesia, 1848-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 126.

(13) ZGRZEBNIK, ex-ufficiale dell'esercito tedesco più volte ferito al fronte, era stato uno degli 850 mila polacchi che avevano servito il Kaiser nel corso della Grande Guerra, cfr. Alexander WATSON, *Fighting for Another Fatherland: the Polish Minority in the German Army, 1914-1918*, in *The English Historical Review*, pp. 1137-66, a. 126, n. 522 (Oct. 2011), pp. 1137-66. La figura di Zgrzebnik resta ancora da sondare e le poche fonti sono esclusivamente in lingua polacca, cfr. da ultimo Kazimierz PRZYBYSZEWSKI, *Alfons Alfred Zgrzebnik, pseudonim "Rakoczy" (1891-1937). W sto dwudziestą rocznicę urodzin*, in *ROCZNIK TORUŃSKI*, a. 38 (2011), pp. 215-221.

(14) Le Rond aveva dato istruzioni alle truppe di evitare di farsi coinvolgere nei disordini di piazza, che dovevano essere gestiti dalla *Sicherheitspolizei* e dalle locali forze di polizia. Cfr. T. Hunt TOOLEY, *National Identity and Weimar Germany*, cit., p. 184.

(15) Cfr. Konrad GRACZYK, *Police services in Upper Silesia during the Silesian Uprisings*, cit., pp. 9-10. Su *Korfanty* cfr. Da ultimo Piotr H. KOSICKI, *Masters in Their Own Home or Defenders of the Human Person? Wojciech Korfanty, Anti-semitism, and Polish Christian Democracy's Illiberal Rights-talk*, in *MODERN INTELLECTUAL HISTORY*, a. 14, n.1 (2017), pp. 99-130, ove bib.

Nonostante l'impegno delle truppe interalleate, dunque, il barometro segnava tempesta. Già ai primi di maggio del 1920 il generale Le Rond era stato informato del rischio di una seconda insurrezione polacca. La POW GSL, infatti, si stava riorganizzando in una efficace forza paramilitare: all'inizio dell'estate Zgrzebnik poteva contare su di un'organizzazione articolata in nove distretti militari e dotata di ben ottomila miliziani bene armati.

La scintilla che dette fuoco alle polveri si è persa nel susseguirsi di scontri che insanguinarono la Slesia nell'agosto del 1920: le dimostrazioni di giubilo dei tedeschi alla notizia, rivelatosi poi falsa, della caduta di Varsavia di fronte all'avanzata sovietica, avevano sicuramente esacerbato gli animi dei polacchi. Ma è probabile che in realtà si intendesse con un colpo di mano anticipare una, invero improbabile, iniziativa militare tedesca⁽¹⁶⁾.

L'insurrezione ebbe un notevole successo sia sul piano militare, sia su quello politico: i nazionalisti riuscirono a prendere il controllo dei distretti orientali, mentre gravi disordini infiammavano numerose località dell'Alta Slesia. La mobilitazione polacca fu impressionante per rapidità ed efficacia: oltre cinquantamila armati assunsero il controllo delle aree industriali dei distretti orientali, occupando gli edifici pubblici e catturando i membri tedeschi delle burocrazie locali che, in alcuni casi, furono poi portati come ostaggi in Polonia e in altri, invece uccisi⁽¹⁷⁾. La *Sicherheitspolizei*, ormai quasi disarmata, non fu in grado di reagire, mentre le forze francesi assunsero un atteggiamento di benevola neutralità. I militari italiani mantennero una condotta di maggiore rigore che non mancò di alimentare localmente qualche tensione: in ogni caso, sia per l'esiguità del contingente, sia perché i territori assegnati furono solo limitatamente interessati dalla insurrezione, il loro contributo fu tutt'altro che incisivo⁽¹⁸⁾. Tanto più che il generale Le Rond, piuttosto che rischiare il coinvolgimento diretto, aveva preferito lasciare dare libero sfogo alle violenze, per poi attivare una soluzione diplomatica.

Alla metà di settembre si era dunque tornati al tavolo delle trattative. Per altro, anticipando le istanze polacche, era già stato ordinato lo scioglimento della detestata *Sicherheitspolizei*.

(16) In realtà il progetto, più modestamente, riguardava l'impiego di *Freikorps* appositamente reclutati per operare in Alta Slesia. Cfr. T. Hunt TOOLEY, *National Identity and Weimar Germany*, cit., pp. 184-187.

(17) Ivi, pp. 188-99.

(18) Solo nel distretto di Cosel (Kozle) la componente polaccofona era maggioritaria: nel caso del distretto di Ratibor (Racibórz) la proporzione tra le due etnie - almeno fino al momento dell'amputazione della parte meridionale a favore della Repubblica Ceca - era equilibrata, mentre in quello di Leobschütz (Głubczyce) i tedeschi rappresentavano la quasi totalità della popolazione: cfr. i dati demografici riportati in T. Hunt TOOLEY, *German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia, 1919-1921*, in *CENTRAL EUROPEAN HISTORY*, a. 21. n. 1. (Mar. 1988), pp. 56-98 e in particolare p. 89.

Al suo posto fu istituita una forza di polizia ad ordinamento civile che, alle dirette dipendenze della Commissione Interalleata, era composta per metà da personale di lingua tedesca e per metà da polaccofoni⁽¹⁹⁾. Il comando, ancora una volta, fu affidato ad un francese: si trattava del generale Bruno Bonnet, proveniente dai ranghi della *Gendarmerie*⁽²⁰⁾. All'Italia fu assegnato il comando di uno dei tre gruppi su cui si articolava la forza di polizia, la cui direzione non fu affidata a un ufficiale dell'Arma, come invece sarebbe stato logico e come era avvenuto in altri contesti operativi, ma al maggiore degli alpini Giuseppe Renzetti, destinato successivamente a divenire uomo-chiave del fascismo in Germania tanto da essere nominato Console Generale a Berlino⁽²¹⁾.

Da parte della Commissione Interalleata, invece, fu preteso lo scioglimento della POW GSL: si trattò di una richiesta cui i nazionalisti polacchi, tutt'altro che disponibili ad abbandonare l'ipotesi secessionistica, aderirono solo formalmente curando piuttosto di mantenere integro il potenziale militare dell'organizzazione clandestina⁽²²⁾.

La seconda insurrezione della Slesia aveva evidenziato che i polacchi avevano saputo fare tesoro della sconfitta subita l'anno precedente, dimostrando una eccellente capacità organizzativa⁽²³⁾.

(19) Cfr. Konrad GRACZYK, *Police services in Upper Silesia during the Silesian Uprisings*, cit., pp. 15-16.

(20) Cfr. Rémy PORTES, *Haute-Silésie 1920-1922. Laboratoire des leçons oubliées de l'armée française*, Paris, Riveneuve, 2009. Bonnet era un *ex*-allievo dell'*Ecole Polytechnique* che all'epoca aveva un ordinamento militare.

(21) Renzetti, pluridecorato al valor militare, da ufficiale di complemento si era distinto già nella campagna di Libia. Dopo la fine del conflitto Renzetti aveva prestato servizio in Albania, per poi essere inviato in Alta Slesia. Sulla sua figura esiste una ingente bibliografia a partire dalla ricca documentazione contenuta in Renzo DE FELICE, *Mussolini e Hitler. I rapporti segreti 1922-1933*, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 175-214. Limitatamente agli studi in lingua italiana si vedano quanto meno Federico NIGLIA, *Il maggiore Roma-Berlino. L'attività di collegamento di Giuseppe Renzetti fra Mussolini e Hitler*, in *NUOVA STORIA CONTEMPORANEA*, a. 6, n. 4 (2002), pp. 69-82 e Wolfgang SCHIEDER, *Un italiano a Berlino. Giuseppe Renzetti, propagandista fascista e agente segreto (1922-1941)* in Gustavo CORNI, Christof DIPPER (a cura di), *Italiani in Germania tra Ottocento e Novecento. Spostamenti, rapporti, immagini, influenze*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 595-637. Infine, con particolare riferimento al ruolo svolto da Renzetti in qualità di organizzatore dei fasci italiani all'estero attivi in Germania, cfr. Stefan LAFFIN, *Gaining a Footbold in the Weimar Republic: Giuseppe Renzetti's Activities in the Years 1925-1927*, in *STORICAMENTE, LABORATORIO DI STORIA*, a. 13 (2017), pp. 1-38, <http://storicamente.org/sites/default/images/articles/media/1979/giuseppe-renzetti-fascism-laffin.pdf>.

(22) Sulla ingegnosa copertura utilizzata si veda cfr. Jan S. PRYBYLA, *When Angels Wept. The Rebirth and Dismemberment of Poland and Her People in the Early Decades of the Twentieth Century: a Biographical Memoir*, Tucson (AZ), Wheatmark, 2010, pp. 69-70. Per una riflessione sul concetto di secessione e sul suo rapporto con il principio di autodeterminazione cfr. in una prospettiva filosofico-giuridica Costanza MARGIOTTA, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Bologna, il Mulino, 2005.

(23) Per altro il numero delle vittime fu relativamente contenuto: in poco meno di un mese di scontri i morti furono circa un centinaio, equamente ripartiti tra le due fazioni, cfr. T. Hunt TOOLEY, *German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia, 1919-1921*, cit., p. 78.

D'altra parte, la relativa facilità con cui erano stati raggiunti gli obiettivi politici e militari testimoniava il sostegno ricevuto sia dall'interno, sia dall'esterno dell'Alta Slesia. I fautori dell'unione con Varsavia, dunque, potevano ben guardare con ragionevole ottimismo agli esiti del plebiscito previsto per il 20 marzo 1921. Tra i membri della Commissione Interalleata, sempre più divisa a causa dell'atteggiamento filo-polacco di Le Rond, era invece l'inquietudine a dominare. Tanto più che i mesi precedenti erano stati cadenzati da violenze di ogni genere che avevano coinvolto anche le truppe franco-italiane: lo stesso Le Rond era stato oggetto di un attentato dinamitardo. Inoltre, accanto agli scontri tra polacchi e tedeschi, si erano verificati episodi molto preoccupanti di violenza intraetnica: particolarmente eclatante era stato l'omicidio del leader moderato Theofil Kupka, avvenuto davanti alla moglie incinta e ai figli da parte, è stato ipotizzato, di elementi vicini al partito indipendentista di Korfanty⁽²⁴⁾.

Il colonnello Salvioni, al comando del contingente italiano, presagendo la possibilità che in concomitanza del plebiscito la situazione precipitasse ottenne da Roma l'invio di rinforzi⁽²⁵⁾: si trattava di due battaglioni di fanteria del 32° Reggimento "Siena" che furono dislocati nei distretti di Pleß (Pszczyna) e di Rybnick (Rybnik), situati nella porzione sudorientale dell'Alta Slesia, dove la componente polacca era ampiamente maggioritaria e dove più elevato era il rischio di disordini⁽²⁶⁾. Il Regio Esercito si trovava così a controllare tutti i distretti meridionali della provincia. In contemporanea avveniva il tardivo afflusso della Plebiscite Force britannica.

2. Dal 'peacekeeping' al 'peaceenforcing'

Nonostante le pessimistiche previsioni, il plebiscito si svolse in maniera pacifica: come aveva comunicato a Londra il membro britannico della

(24) Su Theofil Kupka, James BJORK, *Neither German nor Pole: Catholicism and National Indifference in a Central European Borderlands*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2009, pp. 219-220 e T. Hunt TOOLEY, *National Identity and Weimar Germany*, cit., pp. 228-229.

(25) Sulla figura del Colonnello Salvioni cfr. Filippo RUSCHI, *All'alba del peacekeeping: l'invio del contingente interalleato in Alta Slesia (1920-1922) tra storia e filosofia del diritto internazionale*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, 2019, n. 3, pp. 237 - 252.

(26) 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 e in particolare p. 276. Sulla base del censimento del 1910 a Pleß (Pszczyna) l'86 per cento della popolazione si dichiarava polacco. A Rybnick (Rybnik) la percentuale era invece del 77,8 per cento: i dati sono riportati in T. Hunt TOOLEY, *German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia, 1919-1921*, cit., p. 89. Per i militari italiani, che fino ad allora avevano operato in zone dove la componente tedesca era rilevante, i due distretti presentavano criticità, per molti versi, inedite.

Commissione Interalleata, il colonnello Harold F. Percival, sorprendentemente si era trattato di una delle giornate più tranquille dalla fine dell'insurrezione dell'estate precedente⁽²⁷⁾. Ma a stupire fu soprattutto il risultato: su un totale di 1.186.342 voti validi, il 59,6 per cento era a favore della Germania.

Non è il caso di esaminare nel dettaglio le dinamiche elettorali, ma quanto meno occorre richiamare due fattori che rendono la loro lettura particolarmente sfaccettata: in primo luogo Berlino era riuscita nella delicata operazione di mobilitare un numero imponente di *outvoters*, ovvero di elettori residenti al di fuori della Provincia dell'Alta Slesia⁽²⁸⁾.

In secondo luogo almeno un terzo dei polaccofoni aveva preferito esprimersi a favore della Germania⁽²⁹⁾.



Alta Slesia, 6 marzo 1921

La mobilitazione per il plebiscito.
Un invalido viene portato a votare
(<https://gallica.bnf.fr>)

- (27) Il testo del telegramma di Percival a Lord Curzon, titolare del *Foreign Office* è in Rowan BUTLER et al. (eds), *Documents on British foreign policy 1919-1939*, first series, Vol. XI: Upper Silesia, Poland and the Baltic States, January 1920-March 1921, London, H. M. Stationery Office, 196, p. 196. Percival, che si era fatto notare già nel corso della Seconda Guerra Boera (1899-1902) dove aveva ottenuto una *Distinguished Service Order*, proveniva dall'*Army Service Corps*, i servizi logistici dell'esercito britannico. Durante la Grande Guerra aveva prevalentemente ricoperto incarichi presso i comandi superiori e il *War Office*, per essere poi distaccato a Berlino alla conclusione delle ostilità. Si trattava di un ufficiale intellettualmente dotato - negli anni Trenta, dismessa l'uniforme, sarà lecturer ad Oxford -, con una eccellente conoscenza della lingua tedesca. Allo stesso tempo, il fatto di non appartenere ad una delle armi combattenti lo poneva in una posizione delicata non solo nei confronti degli altri due membri della Commissione Interalleata, ma anche verso i subordinati che lo ritenevano privo della *leadership* necessaria: cfr. Alun M. THOMAS, *The British Upper Silesia Force ['UpSi' Force]: May 1921 - July 1922*, ined., pp. 1-37 e in particolare p. 8.
- (28) L'allegato all'art. 88 del trattato attribuiva il diritto di voto a tutti coloro che fossero nati in Alta Slesia, indipendentemente dalla loro attuale residenza. Proprio sulla questione degli *outvoters*, fortemente osteggiati agli indipendentisti polacchi, la Commissione Interalleata si era spaccata: cfr. Andreas KIESEWETTER, *La diplomazia italiana e l'Alta Slesia (1920-1921)*, cit., pp. 262-64 ove ampia bib. Per quanto significativo, il loro voto comunque non si rivelò decisivo: sui circa trecentomila elettori non residenti, circa centonovantunomila furono quelli che in effetti parteciparono al plebiscito, cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland*, cit., p. 138.
- (29) Cfr. T. Hunt TOOLEY, *German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia, 1919-1921*, cit., p. 88.



Kattowitz (Katowice), 3 marzo 1921

Truppe francesi vigilano sulle operazioni elettorali, con il supporto di carri leggeri Renault FT
 (<https://gallica.bnf.fr>)

Lo scenario era irrimediabilmente più fluido rispetto alle attese degli attori politici e, soprattutto, assai meno lineare rispetto a quanto si era immaginato ai tavoli della Conferenza di Parigi. Ad esempio, nel distretto occidentale di Oppeln (Opole), dove il censimento del 1910 aveva certificato che il settantotto per cento della popolazione era polaccofona o, comunque, bilingue, il voto a favore di un'Alta Slesia tedesca aveva raggiunto il settanta per cento. La gestione dei risultati elettorali, poi, era complicata dal fatto che comunità limitrofe ed etnicamente omogenee si erano espresse in maniera radicalmente contraddittoria⁽³⁰⁾. Spostandoci ad est la situazione era ancora più confusa e l'esito finale incerto: il triangolo industriale rappresentato dai distretti di Beuthen (Bytom), Kattowitz (Katowice), and Gleiwitz (Gliwice) - la vera posta in gioco nell'affaire Alta Slesia - vedeva le città votare a favore della Germania, mentre le aree rurali erano nettamente pro-Polonia.

(30) Il distretto di Oppeln (Opole) ancora una volta costituisce un eccellente caso-studio: nel villaggio di Chmielowitz (Chmielowice), situato ad una manciata di chilometri dal capoluogo, l'87 per cento degli abitanti si dichiarava polaccofono, eppure il voto a favore della Polonia raggiungeva appena il sedici per cento. Nella limitrofa comunità rurale di Fallwark (Folwark), in cui i polaccofoni e bilingui raggiungevano il novantasette per cento, ben il sessantasette per cento dei votanti si era espresso a favore dell'unione con Varsavia. cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland*, cit., pp. 139-140.



Alta Slesia

Un gruppo di nazionalisti polacchi: al centro Wojciech Korfanty
(<https://gallica.bnf.fr>)

Solo nei distretti di Pleß (Pszczyna) e di Rybnick (Rybnik), dove i rinforzi italiani erano stati dislocati, i risultati erano inequivocabilmente a favore dell'unione con Varsavia. Il plebiscito, dunque, era stato tutt'altro che risolutivo e la situazione, nel frattempo, si stava aggrovigliando: i nazionalisti polacchi insistevano veementemente per una partizione dell'Alta Slesia che assicurasse a Varsavia il sessanta per cento del territorio e il settanta per cento della popolazione. Si trattava di una ipotesi che non dispiaceva neanche a Le Rond, seppure con qualche aggiustamento territoriale. Diversa, invece, era la posizione anglo-italiana, favorevole all'assegnazione alla Polonia solo di modeste aree rurali: si temeva, tra l'altro, che la perdita del triangolo industriale impedisse a Berlino di provvedere alle ingenti riparazioni dei danni di guerra. Infine, il successo elettorale incoraggiò molti politici tedeschi a rivendicare la indivisibilità dell'Alta Slesia, reclamando la provincia alla Germania.

L'ultima parola, però, spettava alle potenze vincitrici: ai sensi del trattato di Versailles il destino dell'Alta Slesia era nelle mani della Conferenza degli Ambasciatori delle Principali Potenze Alleate ed Associate - chiamata a far rispettare i trattati di pace e a mediare eventuali dispute territoriali - e, in ultima battuta, al Consiglio della neocostituita Società delle Nazioni.

Infatti il paragrafo V dell'allegato all'art. 88, prevedeva che al momento di tracciare il confine il voto espresso dagli abitanti fosse tutt'altro che vincolante.

Il dispositivo previsto dal trattato di Versailles, ancora una volta, era destinato a mostrare i suoi limiti: la previsione di una procedura così articolata, oltre tutto dalla durata temporale indefinita, non poteva che andare a detrimento della sua concreta attuazione. Dopo che per tutto il mese di aprile si erano rincorse le voci più disparate in merito al destino dell'Alta Slesia, il 2 maggio scoppiò la terza ed ultima delle insurrezioni che hanno segnato la sua storia recente. I nazionalisti polacchi avevano dimostrato un notevole tempismo: le truppe inglesi da pochi giorni avevano abbandonato la provincia. Inoltre, proprio in quei giorni Le Rond aveva fatto ritorno in Francia, lasciando a De Marinis la responsabilità della gestione politica dell'Alta Slesia. L'obiettivo era chiaro a tutti: gli insorti - si calcola, almeno cinquantamila armati - miravano con un vero e proprio colpo di mano a mettere la Società delle Nazioni di fronte al classico *fait accompli*. Allo scoppio della sollevazione, la polizia interalleata al cui comando ora si trovava il colonnello degli alpini Gustavo Pesenti, semplicemente, si dissolse⁽³¹⁾: la componente polacca fraternizzò con gli insorti, quella germanica fu spazzata via.

Molti agenti tedeschi furono catturati, e in alcuni casi fucilati, dagli stessi colleghi polacchi⁽³²⁾. Mentre gli scontri infuriavano le truppe francesi, almeno in un primo momento, si mantennero sulla difensiva. Il generale Jules Gratier, comandante della forze interalleate, era consapevole dei rischi politici e militari: sarebbe bastato un nonnulla per bruciare in un attimo il credito accumulato nei confronti dei nazionalisti polacchi⁽³³⁾.

(31) Pesenti era un vecchio coloniale: prima della guerra aveva comandato il presidio di Mogadiscio per poi partecipare alla campagna di Libia come responsabile dell'Ufficio Informazioni della V Divisione, meritandosi una medaglia di bronzo al valor militare. Dopo diversi anni trascorsi oltremare, nel 1917 era sul fronte carnico per poi passare alla guida del XIII° Gruppo Alpino fino al termine delle ostilità. Successivamente Pesenti assumeva il comando del contingente italiano in Palestina e, quindi, era inviato in Alta Slesia. Al termine di questa esperienza, Pesenti sarà nuovamente in Africa, prendendo parte prima alla riconquista della Libia, e poi alla guerra di Etiopia in cui comanderà una divisione eritrea. Il suo ultimo incarico sarà quello di governatore della Somalia, da cui sarà rimosso alla fine del 1940. Su Pesenti cfr. Paola VIVIANI, *L'Italia nella campagna di Siria e Palestina: le «impressioni della Guerra d'Oriente»* di Gustavo PESENTI, in Giuseppe CIRILLO (a cura di), *L'Italia a cento anni dalla Grande Guerra. Miti, interpretazioni, politiche industriali*, Roma, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, 2017, pp. 91-115 e Luigi GOGLIA, *Popolazioni, eserciti africani e truppe indigene nella dottrina italiana della guerra coloniale*, in MONDO CONTEMPORANEO. RIVISTA DI STORIA, a. 2 n. 2 (2006), pp. 5-54. Pesenti è naturalmente uno dei comprimari nell'ormai classico Angelo DEL BOCA, *Gli italiani in Africa Orientale. II. La conquista dell'impero*, Milano, Mondadori, 1992.

(32) Cfr. T. Hunt TOOLEY, *German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia, 1919-1921*, cit., p. 95.

Salvioni, invece, si dimostrò un interprete più fedele del mandato che il trattato di Versailles aveva assegnato alle forze interalleate. La reazione energica delle truppe italiane intervenute a difesa della popolazione tedesca fu però interpretata dagli insorti come l'ennesima manifestazione di ostilità alla causa polacca. Fu in questo frangente che avvennero gli scontri più drammatici, là dove come ha osservato Maria Gabriella Pasqualini, quella che era nata come una missione di *peace-keeping* si era definitivamente trasformata in una di *peace-enforcing*⁽³⁴⁾.

Già la prima notte dell'insurrezione fu attaccato il presidio di Rotenau (Czerwionka) nel distretto orientale di Rybnick (Rybnik). Si trattava di una compagnia del 32°, come si è visto da poche settimane in Alta Slesia, che aveva avuto il compito di proteggere un'area ricca di miniere di carbone. Mentre gli insorti davano l'assalto alla caserma dove l'unità era acuartierata, il plotone del tenente Giovanni Baldes di servizio alle installazioni minerarie, rimasto isolato, viveva momenti se possibile ancor più drammatici. Occorreva ricongiungersi al resto della compagnia, rompendo il cerchio degli assediati: la manovra, condotta nel buio della notte, dopo ben cinque ore di combattimenti, causò gravi perdite tra cui lo stesso Baldes caduto alla testa dei suoi uomini.

Nel frattempo, di fronte alla ostinata resistenza italiana, gli insorti arrivarono a minare la caserma utilizzando le ampie scorte di esplosivo destinato all'attività estrattiva.

Nonostante l'esplosione lesionasse l'edificio e causasse perdite tra i difensori, gli assediati continuarono a difendere la posizione fino all'esaurimento delle munizioni: era stata una vera e propria battaglia, costata ai militari italiani sedici morti e ventidue feriti. Gli scontri ripresero la mattina successiva all'arrivo di due compagnie autoportate del 32° "Siena" giunte a Rotenau (Czerwionka) per liberare i commilitoni: l'operazione ebbe successo, ma al costo di un fante ucciso e di altri due feriti⁽³⁵⁾. Per i fatti di Rotenau (Czerwionka), oltre a onorificenze minori, furono concesse sei medaglie d'argento al valor militare, tutte alla memoria⁽³⁶⁾.

(33) Gratier, per altro, era un militare esperto, profondo conoscitore dei propri uomini: al comando di una battaglione di chasseurs alpins all'inizio della guerra e poi di una brigata di cacciatori sui Vosgi, nel 1918 aveva assunto la guida della 46ª divisione di fanteria, destinata poi ad essere inviata in Alta Slesia.

(34) Cfr. Maria Gabriella PASQUALINI, *The Italian Carabinieri Corps Abroad: Combat and Crowd Control in a Special Professionalism*, in *ROCZNIK BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO*, a. 1, n. 1. (2006), pp. 77-101 e in particolare p. 83.

(35) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Alta Slesia*, cit., pp. 276-277.

(36) Oltre al tenente Baldes, furono decorati alla memoria il maresciallo Domenico Sacco, il caporale Giuseppe Campagna, i soldati Guido Gobbo, Luigi Righetti, e Antonio Russo.



Alta Slesia, primavera 1921
 Pattuglia del 32° Reggimento "Siena"
 (<https://gallica.bnf.fr>)

Nell'area di operazioni riservata agli italiani i focolai erano numerosi, né riguardavano soltanto località minori: a *Bad Königsdorff-Jastrzęmb* (Jastrzębie-Zdrój), una compagnia del 135° fu costretta a caricare alla baionetta, soffrendo un caduto e due feriti. Rybnick (Rybnik) era occupata il 3 maggio da duemila armati che isolavano le due compagnie del I/135° di presidio alla città⁽³⁷⁾: l'assedio fu rotto dall'arrivo, nel pomeriggio del 4 maggio, di una colonna mobile formata da tre compagnie di fanteria e da una batteria di artiglieria al comando dello stesso colonnello Salvioni.

Con l'arrivo dei rinforzi prevalse la diplomazia e gli insorti accettarono di sgombrare la città. Ancora la settimana successiva i nazionalisti polacchi attaccavano Cosel, sede del comando militare italiano, al fine di impossessarsi dei ponti sull'Oder: questa volta, però, la reazione italiana fu durissima. L'attacco avvenuto nella notte del 10 maggio fu respinto anche grazie all'impiego dell'artiglieria che causò pesanti perdite tra gli attaccanti.

(37) Il maggiore Romeo Costantini, aiutante di battaglia del 135°, gravemente ferito nel corso degli scontri, sarà decorato con medaglia d'argento al valor militare. Analoga onorificenza, questa volta alla memoria, sarà concessa ai soldati Ugo Majocchi e Stefano Nava caduti nel corso dei combattimenti.



Kattowitz (Katowice), marzo 1921
 Posto di blocco della polizia del plebiscito
 (<https://gallica.bnf.fr>)

La prova di forza funzionò e, già il giorno successivo, fu stipulata localmente una tregua che permise di mantenere aperti i collegamenti tra le due sponde⁽³⁸⁾.

Durante le prime giornate dell'insurrezione i nazionalisti polacchi erano stati in grado di raggiungere i loro obiettivi, arrivando a controllare la maggior parte dell'Alta Slesia: la situazione, però, era destinata a capovolgersi rapidamente. La reazione tedesca, infatti fu pronta: la lezione dell'estate precedente era stata ben compresa e in vista del plebiscito era stato allestito clandestinamente un solido dispositivo militare.

Le unità della *Selbstschutz*, la milizia di autodifesa, dimostrarono in molti casi di saper reggere l'urto degli insorti⁽³⁹⁾. Ma ancor più efficaci furono i reparti di volontari dislocati, con il discreto avvallo di Berlino, in prossimità del confine con l'Alta Slesia⁽⁴⁰⁾.

(38) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Alta Slesia*, cit., p. 277.

(39) In merito a queste unità paramilitari cfr. Timothy K. WILSON, *Frontiers of Violence*, cit., pp. 105-109.

(40) Cfr. T. Hunt TOOLEY, *German Political Violence and the Border Plebiscite in Upper Silesia, 1919-1921*, cit., pp. 95-96.

Il comando era stato affidato ad una vera e propria icona della Grande Guerra, il carismatico generale Karl Höfer, egli stesso nativo della provincia e già distintosi nel corso della repressione della prima insurrezione dell'Alta Slesia⁽⁴¹⁾.

Il 18 maggio iniziò la controffensiva tedesca con una manovra a tenaglia verso il centro della provincia. L'offensiva si risolse in una vera e propria battaglia campale quando il *Freikorps Oberland*, con il supporto della *Selbstschutz* e di altri corpi franchi, superato l'Oder, cozzò contro le posizioni fortificate allestite dai nazionalisti polacchi sulla collina di *Annaberg* (Góra Św. Anny). Benché privi del necessario sostegno di artiglieria, nella notte del 21 maggio i miliziani - in gran parte veterani della Grande Guerra - dettero l'assalto alle posizioni nemiche. Si distinsero in particolare i novecento *Freikorpskämpfer* bavaresi che, una volta superate le difese poste alla base dell'altura, investirono la sua sommità con una travolgente carica. In realtà la battaglia, per quanto sanguinosa - le perdite tedesche in una sola giornata di combattimento ammontarono ad oltre cinquanta caduti -, fu tutt'altro che decisiva: gli scontri continuarono per tutto il mese di maggio in un susseguirsi di attacchi e contrattacchi, ma la collina rimase in mano tedesca. Si trattava però della prima vittoria campale tedesca dal 1918: un evento che suscitò grande entusiasmo anche al di fuori dell'Alta Slesia e che non tardò a divenire un tema ricorrente dell'epica nazionalista germanica⁽⁴²⁾.

3. Dopo il plebiscito

Le ostilità terminarono solo il 26 giugno successivo: in meno di due mesi di scontri si erano registrati circa quattromila morti⁽⁴³⁾. Le forze interalleate erano state rafforzate nella prima settimana del mese dall'arrivo dei sei battaglioni di fanteria della *British Upper Silean Force* comandata dal generale sir William Heneker⁽⁴⁴⁾.

(41) Nell'aprile del 1918 Höfer al comando della 117^a divisione di fanteria, formata prevalentemente da slesiani, aveva occupato il Kimmelberg - una serie di modeste alture che dominavano la pianura di Ypres - nel corso di uno degli scontri più violenti dell'intero conflitto. Celebrato in patria come *der Held vom Kimmelberge* - l'eroe di Kimmelberg -, Höfer fu uno degli appena centoventidue militari a poter fregiare con le fronde di quercia la propria *Pour le Mérite*, la massima onorificenza al valor militare, che si era guadagnato già nel 1916. Höfer, per altro, era già stato coinvolto nella prima delle insurrezioni. Ad Höfer si deve un testimonianza preziosa, anche se ovviamente tutt'altro che neutrale, delle vicende dell'Alta Slesia, cfr. Karl HÖFER, *Oberschlesien in der Aufstandszeit, 1918-1921: Erinnerungen und Dokumente*, Berlin, ES Mittler & Sohn, 1938.

(42) Cfr. Il celebre Ernst VON SALOMON, *Die Geächteten, Berlin, Rowohlt*, 1930, trad. it., *I proscritti. Un romanzo*, Milano, Baldini & Castoldi, 1994.

(43) Cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland*, cit., p. 142.



Alta Slesia, estate 1921

Artiglieria inglese in transito per un abitato dell'Alta Slesia
(<https://gallica.bnf.fr>)

Significativamente, era stato deciso di integrare tra loro le diverse unità, in modo che nel medesimo distretto potessero operare differenti nazionalità: si voleva così assicurare quella uniformità di condotta che, con tutta evidenza, era mancata nel corso della insurrezione.

- (44) Cfr. Alun M. THOMAS, *The British Upper Silesia Force*, cit., p. 16. A differenza della quasi totalità degli ufficiali superiori dell'esercito britannico, Heneker non apparteneva all'establishment essendo originario del Canada dove aveva frequentato il *Royal Military College* di Kingston. Da ufficiale subalterno di un reggimento di fanteria irlandese, i *Connaught Rangers*, la sua carriera si era svolta prevalentemente in Africa Occidentale, dove era stato decorato al valore nel corso della guerra contro gli Aro - una sanguinosa campagna coloniale condotta tra il 1901 e il 1902 in Nigeria - e in India. Facendo tesoro delle sue esperienze africane aveva pubblicato un innovativo volume dedicato alle operazioni controinsurrezionali, intitolato *Bush Warfare*, ancora recentemente riedito, cfr. William C. G. HENEKER, *Bush Warfare: The Early Writings of General Sir William C. G. Heneker, KCMG, DSO*, Ottawa. Department of National Defense, 2009. Nel 1907 era stato nominato aiutante di campo di Edoardo VII: si trattava di un evidente riconoscimento delle sue capacità. Alla fine delle ostilità, Heneker si trovava al comando dell'Ottava divisione di fanteria, che aveva guidato con alterne fortune negli ultimi due anni di guerra. Successivamente aveva preso parte all'occupazione della Renania, per poi assumere il comando della *UpSi Force*. Dopo la Slesia, Heneker farà ritorno in Inghilterra, concludendo la sua carriera militare in India al vertice del *Southern Command*. Per un profilo biografico di Heneker, cfr. Andrew B. GODEFROY, *The Military Career of William Charles Gifford Heneker*, in William C. G. HENEKER, *Bush Warfare*, cit., pp. 9-23.



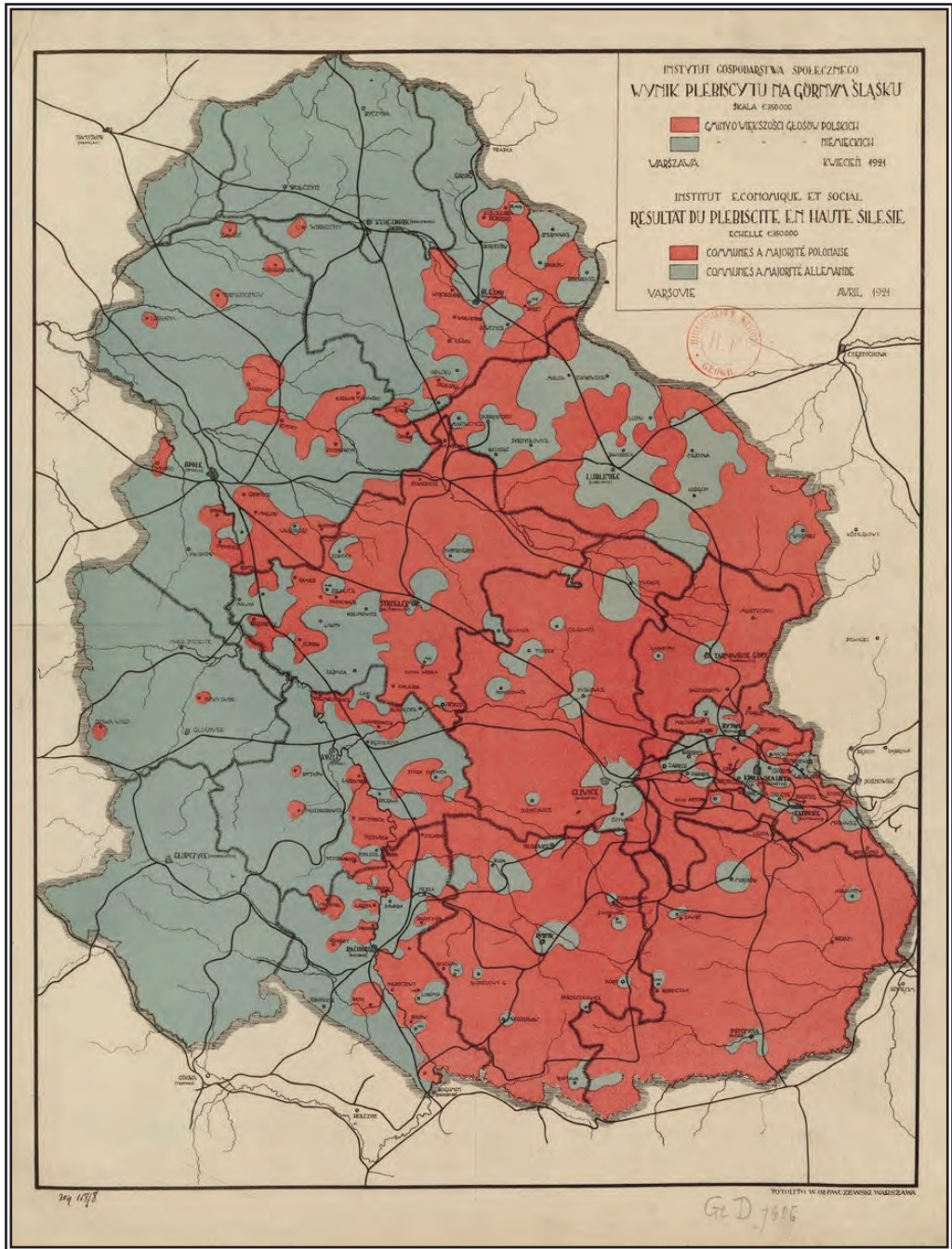
Oppel (Opole)

Funerali del Sergente Albert John Marriott Selvester, caduto il 7 giugno 1921 dopo essere stato attinto da colpi di arma da fuoco. il picchetto d'onore è composto da militari del 2nd Battalion, *The Black Watch* (Royal Highland Regiment)
(<https://www.tracesofwar.com>)

Nonostante il cessate il fuoco la situazione restava comunque critica: gli insorti, continuavano a mantenere il controllo su circa un terzo della provincia mentre era quanto meno dubbio che le unità paramilitari avessero eseguito l'ordine di sciogliersi. La tensione, dunque, restava palpabile e nonostante misure eccezionali come il coprifuoco, imposto fino alla fine dell'estate, gli episodi di violenza erano frequenti, coinvolgendo anche militari interalleati: ad esempio il 4 luglio, a Beuthen (Bytom), nel corso di alcuni torbidi causati dai miliziani dei *Freikorps* fu ucciso il comandante del 27^e *Bataillon de chasseurs alpins*, Bernard Montalègre⁽⁴⁵⁾. Il 12 luglio un sottufficiale del *Durham Light Infantry Regiment* fu ferito mortalmente mentre, assieme ad alcuni militari francesi, stava portando a termine l'arresto di un tedesco ad Oppeln (Opole)⁽⁴⁶⁾.

(45) Nello stesso fatto erano rimasti feriti altri due militari francesi. Si veda la comunicazione inviata dal Ministro degli Esteri Briand all'ambasciatore a Berlino relativa agli eventi della prima metà del luglio 1921 in *Ministère des affaires étrangères - Commission des Archives diplomatiques, Documents Diplomatiques Français: 1921*. Tome II (1^{er} Juillet - 31 Dec.), Volume 2, Bruxelles, Peter Lang, 2005, pp. 44-45.

(46) Cfr. Alun M. THOMAS, *The British Upper Silesia Force*, cit., p. 20.



11 marzo 1921

I risultati del plebiscito: in **rosso** le località dove avevano prevalso i nazionalisti polacchi.

In **blu** quelle favorevoli ad un'Alta Slesia tedesca

(<https://gallica.bnf.fr>)

Sul piano diplomatico, però, erano stati fatti passi decisivi. Il Consiglio della Società delle Nazioni, dopo la stasi determinata dall'esito del plebiscito, aveva scelto in maniera un poco pilatesca di attribuire ad una commissione 'tecnica', composta da cittadini neutrali, la effettiva ripartizione dell'Alta Slesia⁽⁴⁷⁾.

In vista di tali determinazioni, Roma aveva prudentemente deciso di rafforzare il dispositivo militare presente in Alta Slesia: alla metà di settembre giunsero dall'Italia un battaglione del 61° reggimento della brigata "Sicilia" ed il II battaglione del 2° reggimento Granatieri⁽⁴⁸⁾. I rinforzi furono tempestivi, perché esattamente un mese dopo la commissione sciolse le riserve: la proposta prevedeva che a Berlino fosse riconosciuto il settantuno per cento del territorio, in cui risiedeva il cinquantatré per cento della popolazione⁽⁴⁹⁾. Alla Polonia, dunque, sarebbe spettata una porzione minore dell'Alta Slesia, grosso modo corrispondente ai territori controllati dagli insorti all'indomani del cessate il fuoco del giugno precedente. Si trattava dunque di una vittoria tedesca? Non proprio: se si mette da parte il dato puramente geografico, la spartizione assume un significato ben diverso, là dove i tre quarti delle installazioni minerarie e la quasi totalità degli impianti industriali si trovavano nella porzione di Alta Slesia assegnata alla Polonia. Non è un caso che, all'indomani della spartizione, quest'area, ribattezzata Voidovato di Slesia, divenisse rapidamente la più ricca dell'intera Polonia.

Il Consiglio della Società delle Nazioni, vincendo le resistenze francesi, si affrettò a recepire la proposta della commissione ma questo non significò la smobilitazione delle forze militari interalleanze⁽⁵⁰⁾. Anzi, si apriva una fase molto delicata in cui le truppe, oltre a dover rintuzzare gli atti di violenza politica che continuavano a tormentare l'Alta Slesia, si trovarono a gestire un imponente afflusso di profughi.

Si stima che almeno centocinquantamila profughi abbandonassero i territori destinati alla Polonia verso la Germania, mentre coloro che si muovevano in direzione opposta furono non meno di quarantamila: in altri termini, circa un sesto della popolazione dell'Alta Slesia scelse di abbandonare le proprie case a seguito della decisione della Società delle Nazioni⁽⁵¹⁾.

(47) La commissione era composta da quattro membri: un cittadino, belga, uno spagnolo, un brasiliano e un cinese. Cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland*, cit., p. 143.

(48) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Alta Slesia*, cit., p. 278.

(49) Cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland*, cit., pp. 143-44.

(50) Ancora una volta si replicava a livello diplomatico ciò che era avvenuto a livello operativo: Parigi si manteneva filo-polacca, mentre Londra e Roma si dimostravano meno sensibili alle rivendicazioni dei nazionalisti di Korfanty, cfr. il quadro di sintesi contenuto in Davide ARTICO, *Il contingente militare italiano in Slesia 1919-1922*, cit., pp. 551-552.

(51) Cfr. Brendan KARCH, *Nation and Loyalty in a German-Polish Borderland*, cit., p. 144.



La divisione dell'Alta Slesia: in **arancione** i territori attribuiti alla Germania, in **verde** quelli attribuiti alla Polonia. In **viola** la porzione di Alta Slesia attribuita alla Repubblica Ceca (<https://gallica.bnf.fr>)

Il ritiro dei contingenti iniziò solo a cavallo tra la primavera e l'estate del 1922, dopo che a Ginevra fu sottoscritta la Convenzione Germano-Polacca sull'Alta Slesia che assicurava la protezione delle minoranze, oltre a prevedere misure in grado di preservare l'unità dei processi di produzione mineraria.

Sotto ogni profilo si trattava di una operazione complessa, tanto più che la situazione restava comunque tesa: a Ratibor (Racibórz), allorché il presidio stava per abbandonare la città si verificarono gravi incidenti che portarono al ferimento di un granatiere⁽⁵²⁾. Era andata peggio il mese precedente ad un sottufficiale britannico, assassinato a sangue freddo dai nazionalisti polacchi mentre stava svolgendo attività informativa nei dintorni di Tarnowitz (Tarnowskie Góry). Ancora il 6 luglio, alla vigilia del rimpatrio del contingente, un altro militare britannico era rimasto ucciso mentre cercava di tranquillizzare gli animi durante un violento alterco tra un militare francese e un cittadino tedesco⁽⁵³⁾.

4. Questioni aperte

Il 9 luglio 1922 gli ultimi reparti del contingente del colonnello Salvioni avevano definitivamente lasciato l'Alta Slesia. Si era trattato di una missione particolarmente difficile che, prolungatosi per due anni mezzo, aveva visto l'avvicendamento di oltre novemila militari italiani.

(52) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Alta Slesia*, cit., p. 279.

(53) Cfr. Alun M. THOMAS, *The British Upper Silesia Force*, cit., pp. 24-25. Vale la pena sottolineare che l'episodio era avvenuto in una località che era stata assegnata alla Polonia, benché l'82 per cento dei residenti si fosse espresso a favore della Germania.



Gian Carlo

La stazione radio di Gleiwitz (Gliwice), teatro del finto attacco che rappresentò il *casus belli* dell'invasione della Polonia
(https://it.wikipedia.org/wiki/Incidente_di_Gleiwitz)

Slesia è stata solo una delle tessere del mosaico composto dal trattato di Versailles, su cui continua ad aleggiare l'icastico giudizio del Maresciallo Ferdinand Foch, capo delle forze francesi a partire dal marzo 1918: «Ce n'est pas un traité de paix, c'est un armistice de vingt ans»⁽⁵⁵⁾. E certo il fatto che lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale abbia avuto la propria scintilla in Alta Slesia, con il falso assalto alla stazione radio di Gleiwitz (Gliwice) orchestrato dalla intelligence militare tedesca per preconstituire un *casus belli*, rappresenta una vera e propria pietra d'inciampo per ogni valutazione storiografica. Piuttosto, può essere utile accostare questi avvenimenti per iniziare a riflettere, con la opportuna profondità storica, sulle operazioni militari di pace. Tanto più che, come suggerito dalla dottrina giusinternazionalistica, le insurrezioni che hanno sconvolto l'Alta Slesia possono essere catalogate come un precoce caso di *non-international armed conflict*⁽⁵⁶⁾.

(54) Cfr. Piero CROCIANI, *Il contingente italiano in Alta Slesia*, cit., p. 279.

(55) O almeno queste sono le parole che Paul Reynaud, che guiderà il governo francese nelle tragiche giornate del giugno 1940, gli ha voluto mettere in bocca, cfr. Paul REYNAUD, *Mémoires*, Volume 1, Paris, Flammarion, 1960, p. 457.

(56) Per tutti si veda Sandesh SIVAKUMARAN, *The Law of Non-International Armed Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Pesanti le perdite umane: i caduti negli scontri erano stati complessivamente venticinque, a cui dovevano aggiungersi altri quarantaquattro decessi per cause varie. I feriti erano stati almeno cinquanta-sette⁽⁵⁴⁾. Si trattava di un numero davvero elevato, che testimoniava l'impegno dei militari italiani e l'asprezza degli scontri in cui erano stati coinvolti. Il confronto con le perdite britanniche è illuminante: in un ciclo operativo dimezzato rispetto a quello delle truppe italiane, i morti furono quarantuno, ma quelli effettivamente caduti nel corso di attività operativa si contavano in poche unità. Non è il caso di tracciare un bilancio generale della vicenda. La suddivisione dell'Alta



Norimberga, 1923

Il *Freikorps Oberland* sfila per le strade della città dopo il suo ritorno dall'Alta Slesia
(https://de.wikipedia.org/wiki/Freikorps_Oberland)

L'attività della Missione Interalleata può dunque essere caratterizzata nei termini di una lesson learned? Non c'è dubbio, tanto più se a fianco delle problematiche a carattere operativo, si tiene conto dei profili giuridici e diplomatici della vicenda. Ed è proprio adottando questa prospettiva che emergono le maggiori criticità, a partire dal fatto che le disposizioni del trattato di Versailles avevano ben pochi appigli nella realtà. La questione dell'Alta Slesia era infinitamente complessa: il fatto di averla liquidata in pochi articoli era la cifra di una conoscenza superficiale della situazione, o peggio, di una sua lettura in chiave ideologica.

Ancora: se la stella polare che aveva guidato la Missione Interalleata era il diritto all'autodeterminazione dei popoli, perché non si era scelta una soluzione 'belga', con un Alta Slesia suddivisa in cantoni e indipendente tanto dalla Germania, quanto dalla Polonia⁽⁵⁷⁾?

(57) Sulla plausibilità di questa opzione, si veda per tutti Tomasz KAMUSELLA, *Upper Silesia in Modern Central Europe: on the Significance of the Non-national/A-national in the Age of Nations*, in Tomasz KAMUSELLA, James BJORK, Timothy WILSON, Anna NOVIKOV (eds), *Creating Nationality in CENTRAL EUROPE, 1880-1950. MODERNITY, VIOLENCE AND (BE) LONGING IN UPPER SILESIA*, London, Routledge, 2016, pp. 24-68.

La opzione adottata, invece, non solo non riconosceva le specificità culturali della provincia, ma metteva i suoi abitanti davanti ad una scelta - o Berlino, o Varsavia - che finiva per avvantaggiare le componenti nazionaliste e per alimentare le violenze. Il fatto poi che le disposizioni del trattato spesso finissero per essere lette attraverso le lenti dell'interesse nazionale costituiva l'ennesima criticità: l'atteggiamento parziale dei vertici militari francesi fu di grave nocuo-mento alla credibilità della Missione Interalleata. Anche la indeterminatezza dei compiti affidati alle forze interalleate era un fattore altamente problematico: non era stato previsto un termine temporale per l'esecuzione della missione, ma soprattutto il mandato risultava fumoso: la presenza del contingente interalleato era diretta esclusivamente ad impedire interventi militari provenienti dal di fuori dei confini dell'Alta Slesia? Oppure tali forze avrebbero dovuto interporre anche nel caso si fossero verificati dei torbidi all'interno della provincia? E, ancora, posto che le forze di polizia erano soggette alla Commissione Interalleata, quale grado di coordinamento si intendeva assicurare? Si trattava di interrogativi che nel corso delle tre insurrezioni erano destinati ad avere risposte tutt'altro che univoche⁽⁵⁸⁾.

Infine, un ulteriore fattore di criticità era costituito dalla proliferazione dei centri di decisione, per altro collegati tra loro in maniera precaria. Sul piano delle relazioni esterne alla provincia la Commissione Interalleata doveva necessariamente interfacciarsi con differenti attori istituzionali: in primo luogo con il Consiglio dei Quattro - Gran Bretagna, Stati Uniti, Francia, Italia - e, successivamente, con il Consiglio della Società delle Nazioni. Altrettanto rilevanti, poi, erano le relazioni con il Consiglio degli Ambasciatori e con il Comitato Supremo Interalleato⁽⁵⁹⁾. All'interno dell'Alta Slesia, invece, la Commissione Interalleata dialogava direttamente solo con l'amministrazione della provincia: i rapporti come i contingenti militari, infatti, passavano necessariamente dal filtro costituito dal comando superiore delle forze interalleate⁽⁶⁰⁾.



(58) In merito cfr. anche Olivier FORCADE, *Interposition Françaises dans le cadre des traits de paix en Hongrie, Haute-Silésie et Turquie de 1918 à 1923*, cit., pp.170-171.

(59) Cfr. per tutti Massimo COLTRINARI, Laura COLTRINARI, *La ricostruzione e lo studio di un avvenimento militare*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2009, p. 159.

(60) Cfr. Olivier FORCADE, *Interposition Françaises dans le cadre des traits de paix en Hongrie, Haute-Silésie et Turquie de 1918 à 1923*, cit., p. 171.

ATTUALITÀ E INFORMAZIONI

Il 19 ottobre 2019, gli Ufficiali del 199° Corso di Applicazione “Osare”, alla presenza del Comandante Generale dell’Arma dei Carabinieri, Generale di Corpo d’Armata Giovanni Nistri, di autorità civili e militari, dei propri familiari e del Corpo accademico dell’Istituto, hanno prestato Giuramento di Fedeltà alla Repubblica, al cospetto della Bandiera dell’Istituto.







**Dottore
Pietro ORIZIO**

Collabora con le riviste *Analisi Difesa*,
Limes e *Rivista Militare*

La criminalità organizzata nigeriana (*)

Abstract

La criminalità organizzata nigeriana costituisce una minaccia concreta per la Nigeria e almeno un'ottantina di altri Paesi nel mondo, tra cui l'Italia. In questo articolo ne ho ripercorso i tratti salienti partendo dalle prime confraternite universitarie, create all'insegna dei più nobili ideali negli anni Cinquanta del Novecento, alla deriva criminale che le ha viste trasformarsi in vere e proprie organizzazioni criminali.

Un salto di qualità reso possibile dal contesto politico-sociale del proprio Paese, in cui si sono presentate come un'alternativa alle istituzioni, ma anche dai flussi migratori, dalla diaspora di connazionali e dallo sviluppo di sinergie con organizzazioni malavitose straniere che ne hanno incoraggiato la proiezione globale. Dopo aver presentato brevemente le principali attività illecite e le confraternite - o *cults* - più attive nel nostro Paese, concludo questa panoramica con qualche considerazione su di un argomento tanto attuale quanto famigerato.

Nigerian Organized Crime represents a concrete threat to Nigeria and around eighty others countries all around the world, including Italy. In this article I have recalled its highlights, starting from the first confraternities, created under the banner of the noblest ideals in the 1950s, up to the criminal excess, under which they have turned themselves into actual criminal organizations.

A quality leap enabled by the socio-political context of their own country, where they present themselves as an alternative to the institutions, but also by the migration flows, by the diaspora of compatriots and by the development of synergies with foreign crime syndicates which fostered their global projection. After shortly presenting their main criminal activities and the most active confraternities - or cults - in our country, I conclude this overview with some remarks on such a current and infamous topic.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Origini e diffusione del fenomeno in patria... - 2. ...in Italia... - 3. ...e nel Mondo. - 4. Attività illecite. - 5. *Cults* e confraternite. - 6. Qualche considerazione.

Quella della criminalità organizzata nigeriana è una minaccia che nel nostro Paese ha raggiunto livelli tali da spingere la Direzione Investigativa Antimafia, nel II semestre 2018, a dedicarvi un nuovo e specifico *focus* nella relazione del Ministero dell'Interno al Parlamento. Una prima trattazione, infatti era già stata effettuata nel 2001, per un fenomeno che in Italia ha mosso i primi passi trent'anni or sono: inizialmente, con sporadici episodi di microcriminalità, successivamente ai livelli della criminalità organizzata nazionale. Una recente e nutrita serie di arresti, nonché il barbaro assassinio di Pamela Mastropietro, presumibilmente da parte di un affiliato, hanno conferito all'argomento "mafia nigeriana" un'estrema attualità e notorietà anche agli occhi dell'opinione pubblica.

Diffusa in ben ottanta Paesi, la mafia nigeriana si caratterizza per la forte proiezione globale delle organizzazioni che la costituiscono, beneficianti dei grandi flussi migratori, dell'onnipresente diaspora di connazionali e di significative sinergie con le organizzazioni criminali locali. Il primario posizionamento anche in ambito *cybercrime* e un potenziale nesso con l'estremismo islamico rendono l'organizzazione ancora più meritevole d'attenzione, soprattutto per quanto riguarda carceri e strutture di accoglienza, perenni crocevia di facili prede di criminalità e terrorismo internazionale.



"I Magnifici Sette". Fondatori dei Pyrates, prima confraternita nigeriana
(<https://bacladtvonline.com>)

1. Origini e diffusione del fenomeno in patria...

Alla base del crimine organizzato nigeriano troviamo le confraternite - o *Cults*⁽¹⁾ - nate in ambito universitario a partire dagli anni Cinquanta del Novecento che si prefiggevano ideali di pace, uguaglianza o lotta al colonialismo e *apartheid*. La prima confraternita, quella dei *Pirates*, è stata fondata nel 1952 da Wole Soyinka, nobel per la letteratura, e altri sei compagni⁽²⁾ come movimento antisistema interno alle classi dirigenti del Paese. Successivamente, tra gli anni Sessanta e Settanta hanno iniziato a diffondersi altri *Cults*. Da una scissione dei *Pirates* sono nati *Sea Dogs* e *Buccanneers*; da questi si è originato il *Neo Black Movement of Africa*; evolutosi poi in *Black Axe Confraternity*. Un'ulteriore dissociazione ha portato alla *Eije Confraternity*.



Membri del cult Black Axe - Aye

(<https://commons.wikimedia.org>)

Dal 1979 le confraternite hanno iniziato a sostituire il carattere filantropico con uno criminale ottenendo, a ridosso del crollo dei prezzi del petrolio del 1980 e del golpe del 1983, un potere tale da uscire dagli ambiti universitari ed anche nazionali. Un cambiamento epocale reso possibile da militari e politici che, utilizzandole sempre più come bacino elettorale e milizie private per combattere gli oppositori, hanno provveduto a finanziarle e armarle.

(1) Da "cultisti," che utilizzano riti derivanti da culti locali e tribali (NdA).

(2) CAMPOS GARCÍA A., *Cultos y fraternidades en Nigeria: de la universidad al crimen organizado*, in *DOCUMENTO DE OPINIÓN IEEE 107/2018*, pag. 3, http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2018/DIEEEE107_2018ALFCAM-Nigeria.html.

Tra gli anni Novanta e Duemila i *Cults*, diventati ormai vere e proprie organizzazioni criminali molto attive nello sfruttamento della prostituzione, traffico di sostanze stupefacenti, sequestri e violenze politiche hanno spinto il Governo a vietarli ed avviare una lotta senza quartiere, pur senza grandi risultati. Fondamentale per il loro successo non solo il sostegno della politica deviata⁽³⁾, il benessere petrolifero e l'imperante sistema clientelare, ma anche l'attrazione suscitata nei giovani, come promotori di una - seppur corrotta - stabilità economico-politica e possibilità di affermazione personale⁽⁴⁾. I *Cults* sono così riusciti ad attecchire ed espandersi nel tessuto economico, politico e sociale del Paese.

2. ...in Italia...

Per quanto riguarda l'Italia, le prime attività illegali condotte da cittadini nigeriani risalgono agli anni Ottanta, in concomitanza con i primi flussi migratori irregolari, principalmente verso il Nord. Il primo arresto per traffico di droga di un nigeriano è avvenuto nel 1987⁽⁵⁾, mentre i primi gruppi criminali organizzati si possono individuare all'inizio degli anni Novanta, con una discreta presenza anche al Centro-Sud - Palermo, Cagliari e tra Napoli e Caserta. Nonostante si sia parlato d'incontri tra confraternite segrete già nel 1995, è nell'aprile del 2003 che per la prima volta è stata provata l'esistenza di un'organizzazione mafiosa nigeriana. Nell'ambito dell'inchiesta *Restore Freedom*⁽⁶⁾ della Polizia e DDA di Napoli vengono arrestati per associazione di tipo mafioso (416-bis cp) trentadue tra ghanesi e nigeriani che favorivano l'ingresso clandestino di nigeriane da avviare alla prostituzione. Da allora si sono susseguiti numerosi procedimenti penali a carico di nigeriani per associazione a delinquere, anche se non sempre è stato possibile dimostrarne il vincolo mafioso. Nel 2011 l'Ambasciata nigeriana di Roma ha comunicato ufficialmente la presenza di sette segrete criminali in Italia.

Negli ultimi dieci-quindici anni troviamo una loro presenza più uniforme che interessa, oltre a città maggiori come Torino e Milano, anche realtà più piccole quali Novara, Padova, Brescia e Rimini⁽⁷⁾.

(3) PORTANOVA M., *Mafia nigeriana, "in patria protetta dal governo. E i politici la usano per battere gli avversari alle elezioni"*, in *IL FATTO QUOTIDIANO*, 17 novembre 2018, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/17/mafia-nigeriana-in-patria-protetta-dal-governo-e-i-politici-la-usano-per-battere-gli-avversari-alle-elezioni/4771587/>.

(4) DI LIDDO M., TERENGI F., CERASUOLO A., PIOL V., *Le capacità italiane di contrasto alla criminalità organizzata come strumento di stabilizzazione in Africa occidentale*, CE.S.I., aprile 2019, pag. 26, <https://www.cesi-italia.org/articoli/969/le-capacita-italiane-di-contrasto-alla-criminalita-organizzata-come-strumento-di-stabilizzazione-in-africa-occidentale>.

(5) Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, in DIA, 2° Semestre 2018, pag. 507, <http://direzio-neinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2018/2sem2018.pdf>

(6) Relazione del Ministro dell'Interno..., cit., pag. 518.

(7) DI LIDDO M., TERENGI F., CERASUOLO A., PIOL V., *Le capacità italiane...*, cit., pag. 43.

Addirittura, in certe zone si è assistito ad un vero e proprio avvicendamento con la criminalità organizzata nazionale, reso possibile dall'indebolimento di quest'ultima ad opera delle autorità. Le consorterie nazionali, infatti “nemmeno sarebbero più in grado di combattere una tradizionale guerra di mafia: troppo grande ormai la disparità di uomini a favore dei nigeriani⁽⁸⁾”.

A parte qualche sanguinoso episodio - stragi di Pescopagano e di Castel Volturno, i rapporti sono stati collaborativi. I nigeriani hanno saputo stare al loro posto, pagando il pizzo ed occupandosi di quei *business* - prostituzione e tratta di persone - che hanno da sempre poco interessato Cosa Nostra⁽⁹⁾. E così, in Sicilia, Calabria e Campania i nigeriani possono operare con il beneplacito delle mafie storiche, mentre in altre zone dimostrano addirittura una completa autonomia⁽¹⁰⁾.

Gli stretti contatti con la madrepatria, dove i rapporti tra criminalità e gruppi terroristici non sono infrequenti, rendono tangibile il rischio di possibili contaminazioni da parte dell'estremismo islamico. In Nigeria Boko Haram continua a proliferare e i germi della radicalizzazione potrebbero diffondersi anche nel nostro territorio; soprattutto in penitenziari e strutture d'accoglienza⁽¹¹⁾, dove il proselitismo radicale può trovare terreno fertile⁽¹²⁾.

3. ...e nel Mondo

Secondo l'FBI, la criminalità organizzata nigeriana è una tra le organizzazioni più rilevanti ed aggressive a livello globale⁽¹³⁾.

Con estrema ferocia per suscitare timore e rispetto e, allo stesso tempo, una gran capacità di stringere alleanze e collaborazioni⁽¹⁴⁾ con le organizzazioni criminali locali e transnazionali⁽¹⁵⁾, i *Cults* si sono diffusi in almeno ottanta Paesi

(8) CAPEZZONE D., *La mafia dei nigeriani è cresciuta così tanto da competere con la nostra*, in *LA VERITÀ*, 26 novembre 2018, <https://www.laverita.info/la-mafia-dei-nigeriani-e-cresciuta-cosi-tanto-da-competere-con-la-nostra-2621475918.html>.

(9) HARLAN C. E PITRELLI S., *A foreign mafia has come to Italy and further polarized the migration debate*, in *THE WASHINGTON POST*, 25/06/2019, https://www.washingtonpost.com/world/europe/a-foreign-mafia-has-come-to-italy-and-further-polarized-the-migration-debate/2019/06/25/377cf978-8235-11e9-b585-e36b16a531aa_story.html.

(10) *Tribale, spietata e tecnologica: cresce in Italia la forza della mafia nigeriana*, in *AGI*, 19 luglio 2019, https://www.agi.it/cronaca/mafia_nigeriana-5865974/news/2019-07-19/.

(11) *L'allarme della Dia: dalla mafia nigeriana rischi di radicalizzazione islamica*, in *TGCOM24*, 19 luglio 2019, https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/dia-dalla-mafia-nigeriana-rischi-di-radicalizzazione-islamica-monitorare-i-penitenziari_3220955-201902a.shtml?sfn=mo.

(12) CAPEZZONE D., *La mafia dei nigeriani...*, cit.

(13) *Transnational Crime Threats and Programs*, in *FBI*, consultato il 15 settembre 2019, <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>.

(14) PORTANOVA M., *Mafia nigeriana...*, cit.

potendo contare sull'appoggio di comunità di connazionali nei luoghi più impensabili.

In Svizzera le confraternite nigeriane sono considerate una minaccia crescente, fortemente attiva nel traffico di sostanze stupefacenti.

Secondo gli inquirenti elvetici i “nigeriani sono il gruppo dominante, seguito dai dominicani”.

In Cambogia sono stati arrestati diversi boss della droga di origine nigeriana. Ciò ha mostrato un posizionamento rilevante nel panorama criminale del Paese. In particolare, *Precious Nwoko*, avvenente narcotrafficante, era solito sedurre donne locali e straniere per poi impiegarle come corrieri della droga.

Negli Stati Uniti il venticinque per cento dei sequestri di eroina negli aeroporti internazionali degli ultimi anni ha coinvolto corrieri nigeriani, mentre le frodi “419” sarebbero costate agli americani fino a duecentocinquanta milioni di dollari l'anno⁽¹⁶⁾.

Per quanto riguarda il Canada, nel 2015, a Toronto è stato scoperto un sofisticato cartello per il furto di auto gestito dai *Black Axe*: oltre cinquecento vetture di lusso per un valore di trenta milioni di dollari. Nel 2014 nelle carceri canadesi vi erano ben 3.719 nigeriane, su una popolazione carceraria nigeriana all'estero di 16.300⁽¹⁷⁾.

In India la mafia nigeriana ha assunto il controllo di oltre il sessanta per cento del traffico di droga - avanti a russi ed israeliani - ed ha avuto sanguinosi scontri interni. Nel Regno Unito le bande nigeriane sono specializzate nel traffico di stupefacenti e frodi elaborate che costano al sistema almeno seicento milioni di sterline l'anno.



Simbolo del cult dei Supreme Eiyé

(<https://www.facebook.com>)

(15) *Tribale, spietata e tecnologica...*, cit.

(16) BRUNKER M., *Oil crises led nigerians to crime*, in *NBC NEWS*, 31 agosto 2019, <http://www.nbcnews.com/id/3071656/t/oil-crisis-led-nigerians-crime/#.XXqgzizY2x>.

(17) *Blood as Nigerian drug, cult gangs take Europe, America, Asia by storm*, in *PUNCH*, 26 agosto 2017 <https://punchng.com/blood-as-nigerian-drug-cult-gangs-take-europe-america-asia-by-storm/>.

Secondo le autorità, le attività della mafia nigeriana potrebbero presto superare quelle di altre organizzazioni come quella colombiana, italiana e turca, con possibili *escalations* violente. La polizia francese ha smantellato ad ottobre 2018 un *network* di prostituzione e traffico di droga, costituito da una trentina di nigeriani appartenenti ai *Supreme Eije* e *Black Axe*, sospettati anche del riciclaggio di trenta-cinquanta milioni di euro negli ultimi tre anni⁽¹⁸⁾.

L'*intelligence* d'oltralpe ha identificato trentasei giri di prostituzione nigeriana tra il 2006-2010. In Spagna la polizia ha mostrato una forte preoccupazione per il crescente potere e violenza delle confraternite nigeriane, in grado di scalzare le altre organizzazioni criminali, tra cui colombiani e turchi. Le operazioni contro i gruppi nigeriani sono aumentate dal sette al quindici per cento negli ultimi mesi⁽¹⁹⁾.

A marzo dell'anno scorso la Guardia Civil ha assestato uno dei colpi più duri alla mafia nigeriana in Europa: nell'operazione Nanga-Parbat sono state arrestate ottantanove persone e liberate trentanove prostitute⁽²⁰⁾.



Prostitute nigeriane
(<https://www.poliziadistato.it>)

In Sudafrica i nigeriani, presenti da fine anni Novanta, hanno introdotto nel Paese cocaina e crack, riorientando un mercato degli stupefacenti precedentemente basato su marijuana e *Mandrax*⁽²¹⁾.

(18) *France, dismantled Nigerian criminal network*, in PRP CHANNEL, 6 ottobre 2018 <https://www.prpchannel.com/en/France-dismantled-Nigerian-mafia-network/>.

(19) HERRAIZ P. E ROJAS A., *Mafia Nigeriana S.A.*, in EL MUNDO, 5 aprile 2015, <https://www.elmundo.es/espana/2015/04/05/55200396ca47418c2c8b458a.html>.

(20) *La Guardia Civil asesta uno de los mayores golpes a la mafia nigeriana en Europa*, in ABC, 22 marzo 2018, https://www.abc.es/espana/abci-guardia-civil-asesta-mayores-golpes-mafia-nigeriana-europa-201803221044_noticia.html.

(21) Nome commerciale del *Metaqualone*, farmaco sedativo-ipnotico (NdA).

Grazie all'assunzione in massa di buttafuori nigeriani nei club locali e ai propri contatti in Sudamerica, inaccessibili alla concorrenza, la criminalità nigeriana ha ottenuto il controllo del mercato degli stupefacenti nel Paese⁽²²⁾.

L'*intelligence* tedesca ha messo in guardia sulla crescita del crimine nigeriano in Germania, alimentato dalla massa crescente di richiedenti asilo provenienti dall'Italia, tra cui si celano numerosi malviventi⁽²³⁾. Un notevole incremento è stato rilevato anche nel 2011 in Repubblica Ceca, relativo a prostitute nigeriane con visti turistici forniti in Italia e Spagna. E ancora, nel gennaio 2012 nelle carceri cinesi erano detenuti mille nigeriani per reati legati alla droga⁽²⁴⁾.

4. Attività illecite

Tra le principali attività gestite da queste organizzazioni troviamo il traffico transnazionale di sostanze stupefacenti, di armi, furto e contrabbando di petrolio, estorsioni, sfruttamento della prostituzione, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, falsificazione di documenti, frodi finanziarie ecc.⁽²⁵⁾.

I proventi vengono tendenzialmente reinvestiti oppure riciclati all'estero, acquistando, ad esempio, attività economiche dedite all'importazione e commercio di prodotti etnici, funzionali alla copertura dei sopraccitati reati⁽²⁶⁾. Il resto viene inviato alle organizzazioni in patria attraverso *money transfer* oppure *hawala* e altri sistemi di trasferimento valori informali.

4.1 *Tratta di esseri umani*

Nei flussi migratori illegali che stanno interessando il continente africano e l'Europa ormai da tempo e in cui la Nigeria rappresenta un punto di arrivo e di transito verso l'Europa, le organizzazioni criminali nigeriane si sono buttate a capofitto, trasformandoli in una vera e propria tratta di esseri umani. Un traffico di cui, attraverso contatti transnazionali ed elevate capacità organizzative, controllano tutte le fasi. Al centro di esso donne da avviare alla prostituzione, uomini per lo sfruttamento lavorativo e accattonaggio, nonché bambini per lavoro minorile ed espianto di organi.

(22) BERNARDO C., *Migration of the Nigerian mafia*, in UNIVERSITY OF CAPE TOWN, 16 maggio 2017, <https://www.news.uct.ac.za/article/-2017-05-16-migration-of-the-nigerian-mafia>.

(23) *German Intelligence Warns of "Extremely Brutal" Nigerian Mafia in Germany as Fake Refugee Invasion Continues*, in THE NEW OBSERVER, 26 febbraio 2019, <http://newobserveronline.com/german-intelligence-warns-of-extremely-brutal-nigerian-mafia-in-germany-as-fake-refugee-invasion-continues/>.

(24) WILLIAM P., *Nigerian Criminal Organizations*, in THE OXFORD HANDBOOK OF ORGANIZED CRIME, Oxford University Press, New York, 2014, pag. 2555, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199730445.001.0001/oxfordhb-9780199730445>.

(25) PORTANOVA M., *Mafia nigeriana...*, cit.

(26) *Ibidem*.

4.1.1 Sfruttamento della prostituzione

La tratta per lo sfruttamento della prostituzione è un fenomeno articolato su più fasi. Tutto inizia con giovani donne, anche minorenni, “reclutate” con la falsa promessa di un lavoro in Europa. Il reclutamento avviene attraverso i *social* o la *web*, tramite conoscenti e familiari, oppure per strada, da stranieri o individui ritornati in Nigeria in condizioni di benessere. Nei casi più estremi, con il rapimento. Un ruolo fondamentale viene svolto dalle *maman*, donne che convincono le ragazze all’espatrio e le seguono in tutta la loro “carriera.” Alla partenza, le vittime vengono sottoposte a riti voodoo e maledizioni di magia nera per ottenere fedeltà assoluta, nel timore di conseguenze nefaste nei propri confronti o dei famigliari. Prima della fase di trasporto, ad ogni donna viene data una piccola somma di denaro ed un numero telefonico da chiamare una volta in Italia. Durante il viaggio sono controllate costantemente dai *trolley*, incaricati di portarle fino in Libia dove vengono sottoposte a stupri e violenze da bande criminali⁽²⁷⁾.

Una volta attraversato il Mediterraneo, vengono raggiunte dalla malavita nei punti di sbarco o nelle strutture di accoglienza; diversamente ricevono istruzioni telefoniche sul da farsi e sulle procedure di richiesta d’asilo. Inizia così la fase di sfruttamento. Dietro la minaccia di violenze, sono obbligate a prostituirsi per riottenere la libertà da una “schiavitù da debito”. Un debito che tra viaggio, affitto posto letto, bollette, cibo, vestiti ecc. ammonta a 25mila - 40mila euro. Considerando le 9.400 nigeriane obbligate a prostituirsi in Italia tra il 2014-2016⁽²⁸⁾, alla criminalità nigeriana sono entrati 376 milioni di euro.

Per riottenere la libertà, una donna impiega circa cinque anni; allora, alcune di esse diventano *maman* a loro volta, per profitto o vendetta⁽²⁹⁾.

4.1.2 Traffico di organi

In gran parte limitato al subcontinente indiano e sud-est asiatico fino al Duemila, attualmente il traffico di organi interessa anche l’America latina, l’Africa centro-settentrionale e il Medioriente. Per il settantacinque per cento dei casi si tratta di reni, per la crescente diffusione di diabete e altre malattie tipiche delle società benestanti. Un “donatore” di reni ottiene tra i mille e i tremila dollari, mentre il ricevente arriva a pagare tra i centomila e i trecentomila dollari.

(27) Tribale, *spietata e tecnologica...*, cit.

(28) SPADA A., “Nigerian Mafia” (and Islamist Boko Haram?) is ‘colonizing Italy’, in *ISLAM MEDIA ANALYSIS*, 19 febbraio 2018, <http://www.islamedianalysis.info/nigerian-mafia-and-islamist-boko-haram-is-colonizing-italy/>.

(29) LATZA NADEU B., ‘Migrants are more profitable than drugs’: how the mafia infiltrated Italy’s asylum system, in *THE GUARDIAN*, 1° febbraio 2018, <https://www.theguardian.com/news/2018/feb/01/migrants-more-profitable-than-drugs-how-mafia-infiltrated-italy-asylum-system>.

Nel *business* della donazione di organi sono coinvolti soggetti come chirurghi, anestesisti, infermieri, brokers e complici nelle istituzioni⁽³⁰⁾. Il tutto, in grado di generare un *business* globale compreso tra gli 840-1.700 milioni di dollari l'anno. Con i suoi ottantaquattro milioni di concittadini di età compresa tra zero e quattordici anni e la diffusa povertà, la mafia nigeriana può svolgere un ruolo importante in questo settore⁽³¹⁾, di cui ne gestirebbe già almeno un terzo a livello globale. Tra i donatori troviamo principalmente minori - almeno sessantamila ogni anno nel mondo - ceduti dalle famiglie o rapiti, persone che vengono convinte a sottoporsi ad un'operazione per vendere i propri organi per pagarsi il viaggio verso l'Europa.

L'eventualità che tale fenomeno coinvolga direttamente l'Italia è alquanto remota e non suffragata da prove giudiziarie, mentre piuttosto diffuso è il rischio che nigeriane intenzionate a sottrarsi alla prostituzione accettino "offerte di lavoro" verso Paesi a rischio.

L'agenzia ONU per le migrazioni avverte, infatti, di prestare attenzione a proposte "troppo belle per essere vere" dietro le quali si cela il rischio di finire nelle mani di organizzazioni dedite al traffico di organi⁽³²⁾.

4.2 Traffico di sostanze stupefacenti

Pur non essendo un Paese produttore di droga, salvo per qualche coltivazione di cannabis, né un ovvio punto di trasbordo, la Nigeria ha sempre svolto un ruolo cruciale nel traffico di sostanze stupefacenti verso l'Europa.

Un traffico di tutti i principali tipi di droga - eroina da Pakistan e Afghanistan, cocaina dal Sudamerica, cannabis e droghe sintetiche - in cui la criminalità organizzata nigeriana opera almeno dagli anni Ottanta⁽³³⁾ come fornitrice, mediatrice e organizzatrice⁽³⁴⁾. La struttura reticolare distribuita in tutto il mondo e gli stretti collegamenti coi produttori, uniti a grandi disponibilità economiche consentono ai nigeriani d'inserirsi nei mercati più redditizi e sfruttarne il pieno potenziale. Grandi quantitativi di sostanze stupefacenti raggiungono, così i Paesi centrafricani dove vengono temporaneamente stoccati, per poi raggiungere l'Italia e l'Europa, principalmente per via aerea.

(30) MUSACCHIO V., *Mafia nigeriana, traffico di organi e di esseri umani in Italia*, in *AFFARI ITALIANI*, 4 febbraio 2019, http://www.affaritaliani.it/cronache/mafia-nigeriana-traffico-di-organi-di-esseri-umani-585748.html?refresh_ce.

(31) BARONE D. M., *Nigerian mafia and the shady trail of organ trade*, in *ITSTIME*, 23/01/2019, <https://www.itstime.it/w/nigerian-mafia-and-the-shady-trail-of-organ-trade-by-daniele-maria-barone/>.

(32) Nigerians warned against organ traffickers, in <https://www.aa.com.tr/en/africa/nigerians-warned-against-organ-traffickers/1445802>.

(33) *Nigeria: Transit point for Southwest Asian Heroin*, in CIA, 6 novembre 1984, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00287R001200620001-2.pdf>.

(34) *Tribale, spietata e tecnologica...*, cit.



Ovuli contenenti cocaina
(<http://www.sardegnaordnews.com>)

L'abilità dei trafficanti nigeriani viene confermata dall'impiego, invece dell'invio di grandi quantitativi con navi e container, di diversi portatori di ovuli sullo stesso volo, con una tecnica a grappolo o a pioggia⁽³⁵⁾: qualora uno venga arrestato, gli altri riescono ad arrivare comunque a destinazione. Spesso incensurati, questi corrieri sono utilizzati per un limitato numero di operazioni e rimangono in contatto solamente con chi organizza il viaggio e chi riceve la droga. Per superare i controlli delle Forze dell'ordine, principalmente, sono utilizzate donne dell'Est Europa o del Sud America che ingeriscono ovuli neri di soli cinque grammi, più facilmente occultabili rispetto ai precedenti ovuli bianchi da quindici grammi⁽³⁶⁾. Contestualmente, rotte e tappe intermedie sono costantemente variate.

4.3 Frodi e Cybercrime

Le organizzazioni nigeriane sono coinvolte anche nelle frodi a pagamento anticipato, meglio note come "419" - sezione del Codice penale nigeriano in cui rientrano⁽³⁷⁾ - e altre truffe finanziarie.

(35) Relazione del Ministro dell'Interno..., cit., pag. 516.

(36) DI LIDDO M., TERENCE F., CERASUOLO A. E PIOL V., *Le capacità italiane...*, cit., pag. 56.

(37) CAPEZZONE D., *La mafia dei nigeriani...*, cit.

Le ipotesi sull'origine sono diverse; tra le più accreditate quella di abusi amministrativi e sovrapprezzamenti su beni importati tra gli anni Settanta e Ottanta. Indipendentemente dall'origine, l'attività inizialmente domestica o regionale si è trasformata ben presto in un fenomeno globale, in grado di muovere miliardi di dollari. Un fenomeno che ha saputo sfruttare il boom tecnologico ed alcuni tra i migliori informatici al mondo, finiti sul lastrico con il collasso dei prezzi petroliferi del 1980. Sostanzialmente, in una "truffa alla nigeriana" viene promesso un consistente patrimonio - una fantomatica vincita alla lotteria o un'eredità, in cambio del pagamento anticipato di tasse o diritti vari. Se la vittima acconsente, viene richiesta una serie di ulteriori pagamenti, oppure i malfattori spariscono semplicemente⁽³⁸⁾.

Negli anni si sono evolute le forme - dalle lettere, ai *fax ed email* - e i contenuti - dall'essenziale semplicità a stratagemmi più articolati.

5. *Cults* e confraternite

La criminalità organizzata nigeriana, non essendo legata ad alcuna particolare forma organizzativa, è un'entità molto fluida, in grado di spaziare da gruppi ristretti e di tipo banditesco a veri e propri clan strutturati; così come da realtà specializzate ad altre che puntano sulla diversificazione delle attività. Solitamente in feroce rivalità tra loro, possono anche sviluppare temporanee collaborazioni opportunistiche.



Scontri tra cults rivali a Jos, Nigeria
([https:// dailypost.ng](https://dailypost.ng))

(38) BARONE D. M., *Nigerian mafia...*, cit.

Il reclutamento di nuovi affiliati avviene su base volontaria oppure sempre più forzata, obbligando giovani studenti. I rituali d'iniziazione, macabri e cruenti, vanno dal cannibalismo rituale - ingestione di sangue ed organi umani⁽³⁹⁾ - a prove di "virilità" come subire pestaggi o stuprare una giovane donna. L'appartenenza geografica e tribale dei membri dei *cults*, così come le ritualità magiche e fideistiche, garantiscono forte coesione interna ed efficacia operativa, nonostante la distribuzione globale dei gruppi. L'affiliazione ad un *cult* rispetto ad un altro viene orgogliosamente marcata indossando abiti e segni distintivi - bandane, collane, tatuaggi - oppure adottando un preciso *slang* o forme di saluto. Uno dei fattori di pericolosità della criminalità nigeriana sono gli stretti contatti con le organizzazioni-madre in Nigeria che forniscono fondi, supporto e la possibilità di minacciare i propri concittadini non solo in Italia e all'estero, ma anche in patria⁽⁴⁰⁾.

In comune con la mafia italiana, infatti i gruppi nigeriani si avvalgono della forza d'intimidazione, del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà, così come di riti di affiliazione e codici di condotta: una "bibbia verde" in cui sono riportati i comportamenti da tenere, la struttura del clan, cariche ed investiture, rituali e punizioni ecc.⁽⁴¹⁾.



Bibbia verde
([http:// www.rainews.it](http://www.rainews.it))

(39) SPADA A., "Nigerian Mafia".

(40) *Mafia nigeriana, 40 fermi tra Emilia Romagna e Piemonte: trovata una "Bibbia verde" con il codice di regole del clan*, in *IL FATTO QUOTIDIANO*, 18 luglio 2019, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/18/mafia-nigeriana-40-fermi-tra-emilia-romagna-e-piemonte-trovata-una-bibbia-verde-con-il-codice-di-regole-del-clan/5333983/?fbclid=IwAR3fVCPkBFisxmMijvjL0s3s8rO2TZAyZ9DC6fHo7JErXAaE5p9LgTSeDU>.

(41) *Sequestrata a Roma la "Green Bible", il manuale segreto della mafia nigeriana*, in *TGCOM24*, 29 agosto 2019 https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/piemonte/sequestrata-a-roma-la-green-bible-il-manuale-segreto-della-mafia-nigeriana_3228749-201902a.shtml.

Una somiglianza certificata anche dalle condanne di cittadini nigeriani per 416-*bis*, articolo del codice penale specificamente designato per punire i membri delle organizzazioni mafiose. A differenza di quella italiana, quest'organizzazione "tribale e spietata", pur da non sottovalutare, mancherebbe di quella raffinatezza e capacità di pervadere settori della società⁽⁴²⁾.

Relativamente al territorio nazionale possiamo riscontrare la presenza di *Cults* principali come *Supreme Eije*, *Black Axe*, M.A.P.H.I.T.E., *Vikings* e altri minori.



Struttura della "Famiglia Vaticana" del cult M.A.P.H.I.T.E. in Italia
(<https://www.ilrestodelcarlino.it>)

Quello dei *Supreme Eije*, considerato uno dei più pericolosi e presenti in Italia⁽⁴³⁾, opera principalmente nel Nord (Torino, Brescia, Verona e Padova), a Roma e nel Sud (Napoli, Castel Volturno, Palermo e Cagliari). *Eije*, in dialetto yoruba significa uccello; ed è proprio a tale campo semantico che appartengono tutti i termini di tale struttura criminale, definita appunto *Aviary* - voliera. Con a capo un vero e proprio boss in stretto contatto con la struttura madre in Nigeria, l'organizzazione consta di sezioni locali e provinciali chiamate *Nest* - nidi, dotati di un proprio capo. Le cariche - otto le più importanti - sono elettive⁽⁴⁴⁾. La confraternita dei *Black Axe*, conosciuta anche come *Neo Black Movement of Africa*, ha come simbolo un'ascia nera che recide le catene della schiavitù, a richiamo degli ideali originari.

(42) PORTANOVA M., *Mafia nigeriana...*, cit.

(43) INDELICATO M., *La mappa della mafia nigeriana in Italia*, in *IL GIORNALE*, 18 febbraio 2019, <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/mappa-mafia-nigeriana-italia-1647120.html>.

(44) Relazione del Ministro dell'Interno..., cit., pag. 523.

La sua diffusione e potere in Nigeria le consentono di esser definita un anti-stato o addirittura uno stato confederato con un'organizzazione a livello mondiale. In Italia, considerata come seconda organizzazione cultista nigeriana per numero di aderenti, è presente soprattutto in Piemonte, Campania (Napoli), Puglia e Sicilia (Palermo), ma anche a Verona, Bologna e Roma⁽⁴⁵⁾.

La struttura fortemente gerarchizzata e piramidale prevede autorità legislative, esecutive e giurisdizionali per la risoluzione delle controversie. Ogni organizzazione che ha sede in uno Stato estero viene chiamata Zone, al cui comando vi è un boss di rilevanza nazionale, chiamato appunto *National Head*.

Vi sono poi *forum*, cellule locali con relativi capi chiamati Lord⁽⁴⁶⁾. A rimarcare il carattere estremamente violento⁽⁴⁷⁾ dell'organizzazione, particolare importanza è rivestita dai *Butchers o Sluggers*, sostanzialmente picchiatori: il superamento di una serie di pestaggi è prova di selezione per entrare nell'organizzazione. Altro *cult* è quello dei M.A.P.H.I.T.E., *Maximum Academic Performance Highly Intellectuals Train Executioner*⁽⁴⁸⁾.

Da anni presente nel Nord Italia, in particolare in Piemonte ed Emilia Romagna, può anch'esso esser considerato a tutti gli effetti un'organizzazione di stampo mafioso che opera sul territorio nazionale, europeo e globale. In Italia il *cult* è suddiviso in quattro gruppi che si sono spartiti l'intero territorio: Famiglia Vaticana, Famiglia Latino, Famiglia Roma Empire e Famiglia *Light house of Sicily*. Il *cult* è organizzato verticisticamente, con un capo nazionale chiamato Don e una serie di consiglieri dei capi, dei coordinatori e dei professori che sovrintendono a tutte le attività illecite sulle aree di propria competenza.



Membri della confraternita dei Vikings
(<https://www.facebook.com>)

(45) Tribale, *spietata e tecnologica...*, cit.

(46) Relazione del Ministro dell'Interno..., cit., pag. 531.

(47) CAMPOS GARCLÁ A., *Cultos y fraternidades en Nigeria...*, cit., pag. 9.

(48) F. Q., *Mafia nigeriana, 40 fermi...*, cit.

Attività che vengono gestite da apposite sezioni: *Tyrus* per gli stupefacenti, *Jazibel Rhaba* per la prostituzione, Mario Monti per il trasferimento di denaro, Operation Sanyo-Sanyo per le armi ed Operation Canaland per le estorsioni⁽⁴⁹⁾.

Infine, i *Vikings*, che operano principalmente in Piemonte, Marche, Emilia Romagna, in provincia di Bari, Sicilia e Sardegna, si sono resi protagonisti di numerosi scontri di strada tra opposte fazioni per il controllo dello spaccio anche a Ferrara. Ai fini di arruolamento forzato e per la conduzione di attività illecite, il *cult* vanta una discreta presenza all'interno delle strutture di accoglienza. L'organizzazione è sempre verticistica, con un capo ed una serie di luogotenenti incaricati di gestire le relative aree di competenza⁽⁵⁰⁾.

6. Qualche considerazione

Quando vennero fondate le prime confraternite all'insegna della pace, tolleranza ed eguaglianza, nessuno avrebbe mai pensato di aver gettato le basi di una delle organizzazioni criminali più pericolose al mondo. Questo non sarebbe stato possibile senza il clima di instabilità e violenza, povertà, corruzione e clientelismo, flussi migratori e l'onnipresente diaspora all'estero. La Nigeria è l'unico Paese del continente africano in cui sia riuscita a radicarsi un'organizzazione criminale simile alle più famose mafie internazionali.

Considerando che il bacino di reclutamento delle confraternite è costituito da giovani e che essi costituiscono il cinquanta per cento della popolazione nigeriana, risulta fondamentale affrontare il problema alla radice, anticipandone l'attività di reclutamento a livello scolastico. La repressione, infatti, non è sufficiente; va integrata con campagne di prevenzione ed educazione per superare la diffusa cultura dell'impunità che spinge la popolazione verso l'illegalità identificando lo Stato come un nemico. Un'azione molto efficace, quanto utopica - almeno nel breve periodo - sarebbe quella di costringere il Governo nigeriano alla redistribuzione delle immense ricchezze petrolifere, a beneficio della popolazione e la costruzione di infrastrutture che diano opportunità di un miglior avvenire, sostiene il giornalista Antonio Pannullo⁽⁵¹⁾.

In questo modo si conquisterebbero “i cuori e le menti” della popolazione, erodendo quel malcontento che il crimine organizzato è riuscito a catalizzare, offrendosi come alternativa alle istituzioni. A livello internazionale, per affrontare i nuovi scenari dei flussi migratori, servono politiche migratorie più

(49) Relazione del Ministro dell'Interno..., cit., pag. 537.

(50) Relazione del Ministro dell'Interno..., cit., pag. 539.

(51) PANNULLO A., *Alle radici della mafia nigeriana: dalla guerra del Biafra alla diffusione dei gruppi jibadisti*, in *SECOLO D'ITALIA*, 22 febbraio 2019, <https://www.secoloditalia.it/2019/02/alle-radici-della-mafia-nigeriana-dalla-guerra-del-biafra-alla-diffusione-dei-gruppi-jihadisti/>.

efficaci ed attente, così come, a detta degli esperti, una prospettiva più ampia nel contrasto che allarghi il focus: dalle attività delittuose ad una maggior comprensione del *modus operandi*, dinamiche interne e linguaggi di questi gruppi criminali⁽⁵²⁾.

In particolare, quello che il giudice Giovanni Falcone riassumeva con l'espressione "*follow the money*": un'innovativa metodologia d'indagine basata su una visione analitica e finanziaria che intercetti e contrasti le attività della criminalità nigeriana⁽⁵³⁾.

Per quanto riguarda l'Italia quella della mafia nigeriana rappresenta una minaccia concreta. Da un'iniziale sottovalutazione del fenomeno, alla lingua e alla contrapposizione con una realtà potente, flessibile, lungimirante ed in grado di stipulare alleanze ovunque. Una realtà destinata a crescere per via dei flussi migratori, dell'elevato tasso di disoccupazione dei cittadini nigeriani sul nostro territorio e da una loro integrazione lavorativa definita "non del tutto compiuta".

Un controllo capillare del territorio ed una disponibilità illimitata di manovalanza a basso costo⁽⁵⁴⁾ potrebbero anche spingere le organizzazioni nigeriane ad affrancarsi dal ruolo di subordinazione finora accettato nei confronti delle mafie nazionali, avviando guerre per la conquista del potere.

Pertanto risulta importante un contrasto efficace, sia a livello nazionale sia attraverso una maggior cooperazione a livello europeo, in campo giudiziario⁽⁵⁵⁾, senza tralasciare accordi bilaterali con le autorità nigeriane per un costante scambio di informazioni ed assistenza reciproca.

L'Italia ha un'esperienza ineguagliabile nella lotta alla criminalità organizzata e così, come è riuscita a combattere ed indebolire le consorterie nazionali, ha tutte le carte per affrontare adeguatamente anche quest'ennesima sfida.



Simbolo della confraternita dei Vikings
(<https://www.facebook.com>)

(52) CAMPOS GARCÍA A., *Cultos y fraternidades en Nigeria...*, cit., pag. 18.

(53) TRICARICO L., TRENTO I. S., in *Genesi e sviluppo del progetto "Fighting terrorism on the tobacco road"*, in *TERRORISMO, CRIMINALITÀ E CONTRABBANDO*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2019, pag. 4.

(54) CAPEZZONE D., *La mafia dei nigeriani...*, cit.

(55) *Tribale, spietata e tecnologica...*, cit.

La mafia nigeriana all'assalto dell'Italia e del mondo: capire per intervenire

Conclusioni del Professore Mario Caligiuri

Direttore Master in Intelligence dell'Università della Calabria

Presidente della Società Italiana di Intelligence

Premessa

Riflettere sulla criminalità organizzata nigeriana significa fare il punto sulle trasformazioni delle organizzazioni criminali in seguito alla globalizzazione, che da un lato amplia a dismisura il raggio di azione dell'illecito e dall'altro compromette l'esistenza delle democrazie.

Nel 1994 Claire Sterling, giornalista americana che viveva in Italia, aveva ipotizzato che l'avvento del liberalismo su scala planetaria avrebbe ampliato l'influenza delle mafie e auspicava una forte collaborazione internazionale. Infatti, così affermava: "Un'impressionante rete di organismi paragovernativi e intergovernativi, ufficiali e ufficiosi, è stata posta in essere per combattere il terrorismo: si è andati al di là delle politiche delle frontiere nazionali, si sono accorpate le risorse, si sono condivise informazioni segrete estremamente importanti. La paura del terrorismo può portare a tanto. Dobbiamo solo capire che la mafia e i suoi alleati sono i più pericolosi terroristi del nostro tempo"⁽⁵⁶⁾.

Non a caso, qualche anno dopo il capo del controspionaggio tedesco Eckart Wertherbach affermò che il XXI secolo si sarebbe caratterizzato da una lotta senza quartiere tra Stati legali e organizzazioni criminali⁽⁵⁷⁾.

In tale scenario si collocano le riflessioni di Pietro Orizio che illustra le origini del fenomeno e la penetrazione in Italia e nel resto del mondo della mafia nigeriana, specificando nel dettaglio i settori di intervento: dalla tratta degli esseri umani allo sfruttamento della prostituzione, dal traffico di organi al commercio della droga. E non a caso conclude il suo saggio sottolineando i rischi che possono riguardare il nostro Paese, causati dall'aumento del flusso migratorio e dalla disponibilità di manovalanza a basso costo, con la prospettiva di un'eventuale sostituzione delle mafie nazionali⁽⁵⁸⁾.

(56) C. STERLING, *Un mondo di ladri. Le nuove frontiere della criminalità internazionale*, Mondadori, Milano 1994, pag. 318.

(57) "Con la sua colossale potenza finanziaria, la criminalità organizzata influenza segretamente tutta la nostra vita economica, l'ordine sociale, l'amministrazione e la giustizia. In alcuni casi, detta alla politica la sua legge, i suoi valori. In questo modo scompaiono gradualmente l'indipendenza della giustizia, la credibilità dell'azione politica e, non da ultimo, la funzione tutelare dello stato di diritto. La corruzione diviene un fenomeno accettato. Il risultato è l'istituzionalizzazione progressiva della criminalità organizzata. Se questa evoluzione dovesse procedere, lo stato sarebbe ben presto incapace di garantire i diritti e le libertà civiche dei cittadini". Eckart WERTHBACH, riportato in J. ZIEGLER, *I signori del crimine*, Tropea, Milano 2000, pag. 31.

(58) P. ORIZIO, *La criminalità organizzata nigeriana*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 4, 2019.

Non a caso, proprio nel 2019 sono usciti una serie di volumi tutti dedicati alla mafia nigeriana⁽⁵⁹⁾.

Tendenze evolutive

Introducendo una pubblicazione del 2014 sulle mafie straniere in Italia, Franco Roberti evidenziava che il volume di affari sviluppato dalle organizzazioni criminali erano superiori a quelli di qualsiasi multinazionale con sede nel nostro Paese, ribadendo che le mafie disponevano di ingenti liquidità, poiché operavano in modo efficiente e con forti capacità di specializzazione⁽⁶⁰⁾. Tutte caratteristiche che, a ben guardare, mettono in difficoltà le istituzioni democratiche, che rispondono ai problemi in modo burocratico, hanno limiti territoriali e legali, dispongono di ristrette disponibilità finanziarie, selezionano in modo approssimativo le proprie élite⁽⁶¹⁾.

Le risposte statali sono nazionali mentre l'azione delle mafie è globale, rendendo assai difficile il contrasto. Tanto è vero che la Convenzione di Palermo sottoscritta da quasi tutte le Nazioni nel 2000 ancora non è in gran parte operativa per la mancanza di adeguati protocolli attuativi⁽⁶²⁾.

E mentre gli Stati hanno difficoltà a trovare punti di incontro per la lotta alla criminalità, le mafie invece riescono a trovare alleanze e convergenze, diffondendosi in modo capillare. Dagli anni Ottanta in poi, il nostro Paese ha sviluppato acuminati strumenti di contrasto, sia a livello legislativo sia con la creazione di apparati specializzati nell'ambito della magistratura e delle forze di polizia, impiegando pure i servizi di *intelligence*⁽⁶³⁾.

Rispetto ad altri Paesi, siamo largamente più attrezzati, ma questa impostazione fino a quando potrà garantire rilevanti risultati vista l'evoluzione che investe la società e quindi la trasformazione del crimine organizzato? E questo soprattutto tenendo conto nella sua dimensione globale e della prevalenza del *cyber* e dell'intelligenza artificiale.

(59) Tra questi, L. PALMISANO, *Ascia nera. La brutale intelligenza della mafia nigeriana*, Fandango, Roma 2019; S. Nazzaro, *Mafia Nigeriana. La prima inchiesta della squadra anti tratta*, Città Nuova Editrice, Roma 2019; C. BERNIERI, *Ascia nera. La mafia nigeriana in Italia*, Edizioni del Presidio, Milano 2019; F. FEDERICI, *Il lato oscuro della mafia nigeriana in Italia*, Oligo, Mantova 2019; A. MELUZZI, G. MELONI, *Mafia nigeriana. Origini, rituali, crimini*, Oligo, Mantova 2019; I.M.D., *Mafia nigeriana. Tra animismo e neo-schiavismo: come i secret cult nigeriani operano in Italia*, Flaccovio, Palermo 2019.

(60) F. ROBERTI, *Prefazione*, in G. CONZO, G. CRIMALDI, *Mafie. La criminalità straniera alla conquista dell'Italia*, edizioni CentoAutori, Villaricca 2014, pagg. 9-12.

(61) M. CALIGIURI, *L'insostenibile leggerezza delle élite democratiche*, in *GNOISIS*, n. 1/2017, pagg. 165-173.

(62) La convenzione dell'ONU venne approvata da 189 su 193 Paesi ed ha rappresentato il primo strumento di lotta degli stati contro le mafie. È stato necessario aggiornarla durante la nona sessione della Conferenza sulla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale tenutasi a Vienna nell'ottobre del 2018.

(63) C. VISCONTI, *"La mafia è dappertutto". Falso!*, Laterza, Roma-Bari 2016.

Un secolo nigeriano?

Nel 2050 la Nigeria potrebbe avere quasi 510 milioni di abitanti, a fronte dei cinquecento milioni dell'intera Unione Europea⁽⁶⁴⁾, tanto che c'è chi ipotizza addirittura un "secolo nigeriano"⁽⁶⁵⁾, che competerebbe con chi prevede un "secolo [ancora] americano"⁽⁶⁶⁾, un "secolo cinese"⁽⁶⁷⁾ oppure un "secolo asiatico"⁽⁶⁸⁾.

In tale quadro, non è irrilevante che la mafia nigeriana sia sempre più aggressiva e in espansione in tutti i continenti⁽⁶⁹⁾. Aldo Giannuli la considera "fra le maggiori del mondo. E sarebbe interessante sapere quante persone hanno percezione di questa realtà"⁽⁷⁰⁾. Questa penetrazione ha come sfondo l'immigrazione di massa dal continente africano e la circostanza che la Nigeria è uno dei maggiori produttori di petrolio al mondo, con l'estrazione di due milioni di barili al giorno, che provocano un inquinamento devastante.

La mafia nigeriana ha tantissimi punti di contatto con le altre consorterie criminali, come l'incrocio tra tradizioni ancestrali e modernità e con i collegamenti costante con la madre patria, in questo simile per esempio alla 'ndrangheta. Ci sono però aspetti molto originali che derivano in parte dalla cultura animista (per gli abitanti dell'Africa nera "il mondo degli spiriti ha un potere reale sul mondo materiale") e dalla circostanza che è nata del 1952 nelle università, come confraternita studentesca, con l'intenzione di recuperare la cultura tradizionale in funzione anticoloniale. Tale iniziativa venne promossa, tra gli altri, da Wole Soyinka, che poi divenne premio Nobel per la letteratura nel 1986. Soprattutto dopo l'indipendenza ottenuta dal Regno Unito nel 1960, nacquero altre confraternite universitarie la cui trasformazione in consorterie criminali avvenne in seguito alla crisi petrolifera del 1980 e del golpe militare del 1983.

Questi aspetti, però, vanno inseriti nel contesto. Infatti nel Paese convivono tre grandi gruppi etnici: gli hausa fulani che sono musulmani, e nei cui territori c'è la capitale Lagos, e gli yoruba e gli igbo, che sono invece cristiani e nei cui territori insistono notevoli insediamenti di petrolio.

(64) Fonte ONU. *Proiezioni centrali*.

(65) M. RICCI, *Il mondo nel 2100. Saremo tutti nigeriani*, 21 luglio 2013, https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2013/07/21/il-mondo-nel-2100-saremo-tutti-nigeriani.html?refresh_ce.

(66) Vedi il controverso documentario *Il Nuovo Secolo Americano* di Massimo Mazzucco del 2007, https://www.youtube.com/watch?v=4ouOj9vDSYM&has_verified=1&bpctr=1562522292. In relazione al Novecento, G. ALVI, *Il Secolo Americano*, Adelphi, Milano 1996. A riguardo, vedi anche W. ENGDahl, *Full Spectrum Dominance: Totalitarian Democracy in the New World Order*, Editor Engdahl, 2009.

(67) F. RAMPINI, *Il secolo cinese*, Mondadori, Milano 2005.

(68) P. KHANNA, *Il secolo asiatico?*, Fazi, Roma 2019.

(69) Interessante il numero della rivista mensile *MILLENNIUM*, *La mafia nigeriana*, Novembre 2018. Vedi pagg. 10-21.

(70) A. GIANNULI, *Mafia mondiale. Le grandi organizzazioni criminali all'epoca della globalizzazione*, Ponte alle Grazie, Milano 2019, pag. 169.

Tra loro, si è combattuta una sanguinosa guerra civile durata fino al 1970, provocando oltre tre milioni di morti.

E queste terribili divisioni potrebbero contare ancora nelle attuali proiezioni criminali planetarie delle mafie nigeriane.

Tanto più che nel frattempo è nato proprio in Nigeria il gruppo islamico radicale Boko Haram, entrato in contatto con Al Qaeda e l'ISIS, in uno scenario in cui si sono realizzate convergenze tra organizzazioni terroristiche da un lato e mafia nigeriana e le altre mafie dall'altro, soprattutto per il traffico di cocaina e degli immigrati.

Presente in tutto il mondo, dall'Ucraina al Brasile, dalla Francia agli USA, la mafia nigeriana, considerata dall'FBI un "pericolo globale", è stata spesso in grado di stabilire relazioni speciali con le organizzazioni criminali che operano nei vari luoghi. In altri casi, è entrata in competizione sostituendosi alle mafie tradizionali, come sembra stia accadendo, tra l'altro, in India, in Svizzera, nel Regno Unito.

La sua crescita impetuosa è accompagnata dalla diaspora nazionale dell'emigrazione composta prevalentemente da giovani che non riescono pienamente a integrarsi nelle società di arrivo e che quindi rappresentano un consistente bacino di reclutamento, rafforzando la coesione dell'organizzazione criminale. Teniamo però conto che non si tratta di un gruppo omogeneo, poiché le varie confraternite sono in sfrenata competizione tra loro, trovando di volta in volta le alleanze tattiche tipiche della "pax mafiosa", che si realizza sulla momentanea convergenza di interessi.

Inoltre, la dimensione sociale prevalente rappresentata dal *cyber*, dove i proventi dei reati sono inferiori solo a quelli del traffico della droga, non poteva non interessare la mafia nigeriana. In tale ambito è emersa una specificità nelle frodi on line con le cosiddette "truffe alla nigeriana", che si svolgono con modalità tipiche e che fruttano profitti notevoli.

Nella patria delle mafie

In Italia, la mafia nigeriana è stata dapprima ovviamente sottovalutata, in quanto considerata gregaria delle mafie più antiche. Infatti, risale al 1987 il primo arresto per droga, nel 1995 si hanno notizie di incontri segreti delle confraternite e nel 2002 viene provata la sua esistenza attraverso la punta dell'iceberg: la prostituzione, l'aspetto più evidente e, rispetto ad altri, non il più remunerativo.

Nel frattempo, la sua presenza si era ampiamente diffusa, soprattutto nelle città del Nord ma anche nel casertano e a Palermo.

Nel 2003 i *Black Axe* e i *Supreme Eye* si combattono apertamente nelle strade di Torino a colpi di ascia, tanto che nel 2005 il presidente internazionale di Black Axe sospende la presenza in Italia, per riattivarla poi nel 2013 a Verona.

È quanto rivela il primo pentito, il trentacinquenne Austine Johnbull, spacciatore nel quartiere di Ballarò a Palermo, spiegando come la mafia nigeriana si stia muovendo alla conquista del mondo⁽⁷¹⁾.

Le attività di contenimento sono difficoltose, non tanto per l'iniziale minimizzazione, quanto per la difficoltà culturale di comprendere queste organizzazioni, accentuata dalla comprensione della lingua. Basti pensare che i periti nei primi processi si rendevano presto irrintracciabili per la paura delle ovvie ritorsioni.

Che sono quelle che temono pure i giornalisti nigeriani che denunciano mafie e corruzioni. È il caso di Ekhaton McDaniel Aiyanyo, costretto a firmare le sue inchieste con uno pseudonimo.

Infine, va rilevato che, in alcune zone del nostro Paese, la mafia nigeriana si è avvicinata alle mafie nazionali, decapitate dalle azioni giudiziarie e peraltro incapaci di affrontare guerre di mafia tradizionali per disparità di uomini e di mezzi. Sulla sua pericolosità si è soffermata nel febbraio del 2019 l'annuale relazione dell'intelligence al Parlamento in cui si conferma che "nel panorama delle mafie straniere operanti in territorio nazionale, le più dinamiche e strutturate si confermano le formazioni nigeriane, attive in un'ampia gamma di settori dell'illecito"⁽⁷²⁾. Nel novembre 2019 il Procuratore Nazionale Antimafia Federico Cafiero de Raho in un'audizione parlamentare ha ribadito la estrema pervasività della mafia nigeriana affermando che ci sono "articolarità presenti in quasi tutte le regioni italiane [...] al momento non collegate tra loro" nonostante sembri evidenziarsi "l'ipotesi di una struttura verticistica unitaria che opera al di sopra"⁽⁷³⁾.

Conclusioni

Quella nigeriana è certamente una mafia emergente, che "forse grazie alla partecipazione di elementi di cultura superiore, esprime una notevole proiezione al pensiero strategico"⁽⁷⁴⁾.

(71) G. PIPITONE, *Sputi, botte e frustate. Il Buscetta nero racconta riti e crimini della mafia nigeriana*, in *MILLENNIUM*, cit., pagg. 10-18.

(72) Presidenza del Consiglio dei Ministri-sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2018*, Roma 2019, pag. 72.

(73) Dichiarazioni espresse nel corso dell'audizione al Comitato parlamentare di controllo su Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol e in materia di immigrazione.

(74) A. GIANNULI, *Mafia mondiale. Le grandi organizzazioni criminali all'epoca della globalizzazione*, cit., pag. 174.

Come le altre organizzazioni criminali, si tratta di entità fluide che ben interpretano l'attuale società, dove la capacità di adattamento e di trasformazione diventa vitale⁽⁷⁵⁾. Le confraternite nigeriane provengono dal continente africano, depredato dai sistemi coloniali che ancora impongono la sovranità monetaria, creando condizioni di sfruttamento globale. Si diffondono quindi nel mondo con un carico di violenza e di rivendicazioni, proponendosi come alternative alle istituzioni, mentre la componente animistica rende ancora più indecifrabile questo particolare tipo di criminalità, dove i ruoli di vertice vengono individuati per elezione.

Per alcuni, in determinati Paesi c'è ancora una ridotta capacità di infiltrazione nei contesti finanziari e politici, ma dovunque si esprime con la violenza fisica e la potenza economica. Ma se ci sono queste due componenti, aumentare il livello del condizionamento è solo una questione di tempi.

Pertanto, sono vie obbligate ribadire le collaborazioni internazionali, rafforzare gli accordi bilaterali, mettere in pratica attività analoghe a quelle riservate alle organizzazioni criminali italiane.

Dobbiamo però affinare la capacità di guardare oltre, poiché le trasformazioni costanti della società, e quindi delle sue componenti criminali, potrebbero presto rendere inefficaci questi strumenti di contrasto. Cambia velocemente la società e cambiano rapidamente le mafie, mentre le istituzioni democratiche sembrano operare con difficoltà, soprattutto a causa dell'inadeguatezza delle proprie classi dirigenti⁽⁷⁶⁾. In definitiva, mi sembra opportuno approfondire due temi di contesto. Il primo è quello del rapporto dell'Africa, continente del futuro, con l'Europa, in preda al suicidio demografico. Prescindendo dagli scontati riflessi demografici, forse occorrerebbe riflettere su quanto aveva evidenziato tre mesi prima di essere assassinato il Presidente del Burkina Faso Thomas Sankara: "Le masse popolari in Europa non sono contro le masse popolari in Africa. Ma quelli che vogliono sfruttare l'Africa sono gli stessi che sfruttano l'Europa. Abbiamo un nemico comune"⁽⁷⁷⁾.

Il secondo aspetto è quello relativo al rapporto tra la democrazia e la criminalità nel nostro Paese. A riguardo, intendo fare riflettere sulle riflessioni suscitate da Francesco Cossiga che "nel suo libro *testamento*, coltivando quella tradizione del realismo politico abituato a guardare in faccia con estremo disincanto il "male della politica", a proposito delle mafie italiane scriveva che non possiamo considerarle un corpo estraneo, perché fanno parte in maniera indissolubile della nostra società.

(75) Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna 1999.

(76) M. CALIGIURI, *La formazione delle Élite. Una pedagogia per la democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

(77) Thomas SANKARA, *Discorso sul debito all'Organizzazione per l'Unità Africana*, 29 luglio 1987.

Sono un prodotto storico del nostro spirito nazionale con cui nelle regioni di origine bisogna rapportarsi riconoscendone il peso strutturale [...].

Lo scenario rischia di essere aggiornato verso un orizzonte in cui non sarà più possibile separare “mafie” e “Stato” nell’intero spazio della politica e dell’economia italiana”⁽⁷⁸⁾.

Occorre allora rafforzare l’impegno a tutti i livelli affinché questo non accada.



(78) A. ARESU, M. GASPARRI, *Siamo destinati a diventare uno Stato-Mafia*, in *LIMES*, n. 2/2012, pag. 288. Il libro a cui fanno riferimento i due ricercatori è F. COSSIGA, *Fotti il potere. Gli arcana della politica e dell’umana natura*, (con A. CANGINI), Aliberti, Reggio Emilia 2010.

Bibliografia

- ALVI G., *Il Secolo Americano*, Adelphi, Milano 1996;
- ARESU A., GASPARRI M., *Siamo destinati a diventare uno Stato-Mafia*, in *LIMES*, n. 2/2012;
- BAUMAN Z., *La società dell'incertezza*, il Mulino, Bologna 1999;
- BERNIERI C., *Ascia nera. La mafia nigeriana in Italia*, Edizioni del Presidio, Milano 2019;
- CALIGIURI M., *La formazione delle Élite. Una pedagogia per la democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008;
- CALIGIURI M., *L'insostenibile leggerezza delle élite democratiche*, in *GNOSIS*, n. 1/2017;
- COSSIGA F., *Fotti il potere. Gli arcana della politica e dell'umana natura*, (con A. CANGINI), Aliberti, Reggio Emilia 2010;
- ENGD AHL W., *Full Spectrum Dominance: Totalitarian Democracy in the New World Order*, Editor Engdahl, 2009;
- FEDERICI F., *Il lato oscuro della mafia nigeriana in Italia*, Oligo, Mantova 2019;
- GIANNULI A., *Mafia mondiale. Le grandi organizzazioni criminali all'epoca della globalizzazione*, Ponte alle Grazie, Milano 2019;
- I.M.D., *Mafia nigeriana. Tra animismo e neo-schiavismo: come i secret cult nigeriani operano in Italia*, Flaccovio, Palermo 2019;
- KHANNA P., *Il secolo asiatico?*, Fazi, Roma 2019;
- MAZZUCCO M., *Il Nuovo Secolo Americano*, 2007, <https://www.youtube.com>.
- MELUZZI A., MELONI G., *Mafia nigeriana. Origini, rituali, crimini*, Oligo, Mantova 2019;
- MILLENIUM, *La mafia nigeriana*, Novembre 2018;
- NAZZARO S., *Mafia Nigeriana. La prima inchiesta della squadra anti tratta*, Città Nuova Editrice, Roma 2019;
- ORIZIO P., *La criminalità organizzata nigeriana*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 4;
- PALMISANO L., *Ascia nera. La brutale intelligenza della mafia nigeriana*, Fandango, Roma 2019;
- PIPITONE G., *Sputi, botte e frustate. Il Buscetta nero racconta riti e crimini della mafia nigeriana*, in *MILLENIUM*, novembre 2018;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2018*, Roma 2019;

- RAMPINI F., *Il secolo cinese*, Mondadori, Milano 2005;
- RICCI M., *Il mondo nel 2100. Saremo tutti nigeriani*, 21 luglio 2013, <https://ricerca.repubblica.it>.
- ROBERTI F., *Prefazione*, in G. CONZO, G. CRIMALDI, *Mafie. La criminalità straniera alla conquista dell'Italia*, edizioni CentoAutori, Villaricca 2014;
- STERLING C., *Un mondo di ladri. Le nuove frontiere della criminalità internazionale*, Mondadori, Milano 1994;
- VISCONTI C., *“La mafia è dappertutto”. Falso!*, Laterza, Roma-Bari 2016;
- ZIEGLER J., *I signori del crimine*, Tropea, Milano 2000.

Bibliografia e Sitografia

- BARONE D. M., *Nigerian mafia and the shady trail of organ trade*, in ITSTIME, 23 gennaio 2019, <https://www.itstime.it/w/nigerian-mafia-and-the-shady-trail-of-organ-trade-by-daniele-maria-barone/>;
- BERNARDO C., *Migration of the Nigerian mafia*, in *University of Cape Town*, 16 maggio 2017, [https://www.news.uct.ac.za/article/-2017-05-16-migration-of-the-nigerian-mafia](https://www.news.uct.ac.za/article/-2017-05-16-migration-of-the-nigerian-mafia;);
- *Blood as Nigerian drug, cult gangs take Europe, America, Asia by storm*, in PUNCH, 26 agosto 2017 <https://punchng.com/blood-as-nigerian-drug-cult-gangs-take-europe-america-asia-by-storm/>;
- BRUNKER M., *Oil crises led nigerians to crime*, in NBC NEWS, 31 agosto 2019, <http://www.nbcnews.com/id/3071656/t/oil-crisis-led-nigerians-crime/#.XXqgzigzY2x>;
- CAMPOS GARCÍA A., *Cultos y fraternidades en Nigeria: de la universidad al crimen organizado*, in DOCUMENTO DE OPINIÓN IEEE 107/2018, http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2018/DIEEEO107_2018ALFCAM-Nigeria.html;
- CAPEZZONE D., *La mafia dei nigeriani è cresciuta così tanto da competere con la nostra*, in LA VERITÀ, 26 novembre 2018, <https://www.laverita.info/la-mafia-dei-nigeriani-e-cresciuta-cosi-tanto-da-competere-con-la-nostra-2621475918.html>;
- DI LIDDO M., TERENCE F., CERASUOLO A. e PIOL V., *Le capacità italiane di contrasto alla criminalità organizzata come strumento di stabilizzazione in Africa occidentale*, CE.S.I., aprile 2019, <https://www.cesi-italia.org/articoli/969/le-capacit-italiane-di-contrasto-alla-criminalit-organizzata-come-strumento-di-stabilizzazione-in-africa-occidentale>;

- F. Q., *Mafia nigeriana, 40 fermi tra Emilia Romagna e Piemonte: trovata una ‘Bibbia verde’ con il codice di regole del clan*, in *IL FATTO QUOTIDIANO*, 18 luglio 2019, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/18/mafia-nigeriana-40-fermi-tra-emilia-romagna-e-piemonte-trovata-una-bibbia-verde-con-il-codice-di-regole-del-clan/5333983/?fbclid=IwAR3fVCPkBFisxmMijvjL0s3sj8rO2Tz9DC6fHo7JErXAaE5p9LgTSeDU>;
- *France, dismantled Nigerian criminal network*, in *PRP CHANNEL*, 6 ottobre 2018 <https://www.prpchannel.com/en/France-dismantled-Nigerian-mafia-network/>;
- *German Intelligence Warns of ‘Extremely Brutal’ Nigerian Mafia in Germany as Fake Refugee Invasion Continues*, in *THE NEW OBSERVER*, 26 febbraio 2019, <http://newobserveronline.com/german-intelligence-warns-of-extremely-brutal-nigerian-mafia-in-germany-as-fake-refugee-invasion-continues/>;
- HARLAN C., PITRELLI S., *A foreign mafia has come to Italy and further polarized the migration debate*, in *THE WASHINGTON POST*, 25 giugno 2019, https://www.washingtonpost.com/world/europe/a-foreign-mafia-has-come-to-italy-and-further-polarized-the-migration-debate/2019/06/25/377cf978-8235-11e9-b585-e36b16a531aa_story.html
- HERRAIZ P., ROJAS A., *Mafia Nigeriana S. A.*, in *EL MUNDO*, 05/04/2015, <https://www.elmundo.es/espana/2015/04/05/55200396ca47418c2e8b458a.html>;
- INDELICATO M., *La mappa della mafia nigeriana in Italia*, in *IL GIORNALE*, 18 febbraio 2019, <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/mappa-mafia-nigeriana-italia-1647120.html>;
- *La Guardia Civil asesta uno de los mayores golpes a la mafia nigeriana en Europa*, in *ABC*, 22 marzo 2018, https://www.abc.es/espana/abci-guardia-civil-asesta-mayores-golpes-mafia-nigeriana-europa-201803221044_noticia.html;
- *L’allarme della Dia: dalla mafia nigeriana rischi di radicalizzazione islamica*, in *TGCOM24*, 19 luglio 2019, https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/dia-dalla-mafia-nigeriana-rischi-di-radicalizzazione-islamica-monitorare-i-penitenziari_3220955-201902a.shtml?sfns=mo;
- LATZA NADEU B., *‘Migrants are more profitable than drugs’: how the mafia infiltrated Italy’s asylum system*, in *THE GUARDIAN*, 1° febbraio 2018, <https://www.theguardian.com/news/2018/feb/01/migrants-more-profitable-than-drugs-how-mafia-infiltrated-italy-asylum-system>;
- MUSACCHIO V., *Mafia nigeriana, traffico di organi e di esseri umani in Italia*, in *AFFARI ITALIANI*, 4 febbraio 2019 http://www.affaritaliani.it/cronache/mafia-nigeriana-traffico-di-organi-di-esseri-umani-585748.html?refresh_ce;
- *Nigeria: Transit point for Southwest Asian Heroin*, in *CIA*, 6 novembre 1984, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00287R001200620001-2.pdf>;

- *Nigerians warned against organ traffickers*, in <https://www.aa.com.tr/en/afrika/nigerians-warned-against-organ-traffickers/1445802>;
- PANNULLO A., *Alle radici della mafia nigeriana: dalla guerra del Biafra alla diffusione dei gruppi jihadisti*, in *SECOLO D'ITALIA*, 22 febbraio 2019, <https://www.secoloditalia.it/2019/02/alle-radici-della-mafia-nigeriana-dalla-guerra-del-biafra-alla-diffusione-dei-gruppi-jihadisti/>;
- PORTANOVA M., *Mafia nigeriana, "in patria protetta dal governo. E i politici la usano per battere gli avversari alle elezioni"* in *IL FATTO QUOTIDIANO*, 17 novembre 2018, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/11/17/mafia-nigeriana-in-patria-protetta-dal-governo-e-i-politici-la-usano-per-battere-gli-avversari-alle-elezioni/4771587/>;
- Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, in *DIA*, 2° Semestre 2018, <http://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2018/2sem2018.pdf>;
- *Sequestrata a Roma la "Green Bible", il manuale segreto della mafia nigeriana*, in *TGCOM24*, 29 agosto 2019 https://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/piemonte/sequestrata-a-roma-la-green-bible-il-manuale-segreto-della-mafia-nigeriana_3228749-201902a.shtml;
- SPADA A., "Nigerian Mafia" (and Islamist Boko Haram?) is 'colonizing Italy', in *ISLAM MEDIA ANALYSIS*, 19 febbraio 2018, <http://www.islamediaanalysis.info/nigerian-mafia-and-islamist-boko-haram-is-colonizing-italy/>;
- *Transnational Crime Threats and Programs*, in FBI, consultato il 15 settembre 2019, <https://www.fbi.gov/investigate/organized-crime>;
- *Tribale, spietata e tecnologica: cresce in Italia la forza della mafia nigeriana*, in *AGI*, 19 luglio 2019, https://www.agi.it/cronaca/mafia_nigeriana-5865974/news/2019-07-19/;
- TRICARICO L., TRENTO I. S., in *Genesi e sviluppo del progetto "Fighting terrorism on the tobacco road"*, in *TERRORISMO, CRIMINALITÀ E CONTRABBANDO*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, 2019;
- WILLIAM P., *Nigerian Criminal Organizations*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF ORGANIZED CRIME*, Oxford University Press, New York, 2014, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199730445.001.0001/oxfordhb-9780199730445>.





CONFERENZE

Il 14 ottobre 2019, il Dottor Marcello Foa, Presidente della RAI, ha tenuto la conferenza dal titolo "Informazione e comunicazione nell'era delle guerre asimmetriche: il difficile ruolo della stampa".



**Informazione e comunicazione nell'era delle guerre asimmetriche:
il difficile ruolo della stampa**

È uno dei paradossi della nostra epoca: tutti parliamo di comunicazione, tutti pensiamo che, essendo in democrazia, si sia al riparo dalle grandi manipolazioni di massa che nel corso della storia hanno condotto ai più grandi crimini contro l'umanità. L'antisemitismo ha segnato, come sappiamo, lunghi periodi della storia politica e sociale d'Europa ma è diventato sistematico, fino a concepire l'orrore dell'Olocausto, grazie al sostegno decisivo di una propaganda particolarmente efficace e pervasiva come quella del regime neonazista. Senza Goebbels, Hitler non avrebbe potuto realizzare i suoi agghiaccianti piani. Le tecniche utilizzate all'epoca si rivelarono particolarmente efficaci e innovative e la loro forza persuasiva risultò amplificata dall'assolutismo assicurato dal regime dittatoriale. Quando non c'è democrazia ma una sola verità, il messaggio passa senza filtri, senza contraddizione, è totalizzante e per questo si dimostra, soprattutto nei primi anni di un regime, particolarmente efficace. Le dittature ricercano e promuovono le tecniche per irreggimentare le masse, che vengono sottoposte a lavaggi del cervello collettivi, a cui solo poche, coraggiose e lucide menti riescono a sottrarsi, pagando un prezzo sovente altissimo. Lo stesso avvenne sotto Stalin, sotto Mao: ogni dittatura è accomunata dalla massimizzazione della propaganda quale elemento indispensabile per la propria esistenza e per la realizzazione dei propri piani.

In democrazia, invece, fortunatamente, non si impone mai una sola voce e ai cittadini è sempre data la possibilità di confrontare opinioni articolate e differenti. La nostra libertà e la nostra capacità di sviluppare coscienze critiche collettive rappresentano una delle più belle conquiste comuni, che sanciscono la superiorità del nostro sistema politico, benché imperfetto, e il suo anelito verso una società davvero umana e rispettosa di ogni singolo cittadino. Ma siamo sicuri che la democrazia sia al riparo da forme di condizionamento collettive? E siamo certi che la nostra epoca, segnata dall'informazione 24 ore su 24, che ha ritmi e logiche bulimiche, permetta ai cittadini di essere più informati di prima? E infine: la stampa adempie in modo ottimale alla propria missione?

Da giornalista dovrei rispondervi: certo, la stampa è al servizio del lettore. E dovrei procedere alla difesa d'ufficio della categoria, ricorrendo, come da copione, ad argomentazioni così comuni da diventare retoriche. Ma non sarei sincero con me stesso e dunque non avrei la coscienza a posto. In realtà da oltre un decennio evidenzio, anche con studi a livello accademico - esposti nel mio saggio «Gli stregoni della notizia» pubblicato nel 2006 e ampliato e aggiornato nell'atto secondo uscito nel 2018 - quelli che consideravo e considero ancora

oggi dei rischi gravissimi per la credibilità della nostra categoria e dunque per la tenuta virtuosa della nostra democrazia. Oggi tutti parlano di *fake news* e di post verità, denunciando le bufale che vengono diffuse sui social media e su internet. Battaglia sacrosanta ma parziale e tutt'altro che risolutiva per restaurare il prestigio della stampa, in quanto non contempla l'altro aspetto delle *fake news*, quello delle "bufale" veicolate non dai social media e da siti improvvisati ma dall'insieme del sistema mediatico, secondo modalità in gran parte sconosciute al largo pubblico e persino, purtroppo, agli stessi giornalisti.

Il nostro, infatti, è il mestiere più bello del mondo ma di questi tempi anche uno dei più difficili e non solo per le sfide che accompagnano la vita del giornalista: verificare le fonti, resistere alle pressioni, sforzarsi di distinguere i fatti dalle opinioni. Il mio maestro Indro Montanelli ripeteva che bisogna servire onestamente il lettore, ma oggi questo anelito è molto più complicato di un tempo per la crescente complessità del mondo della comunicazione e perché l'informazione è diventata uno degli strumenti principali delle moderne guerre di potere, che si combattono su scala globale, e che sono per lo più invisibili. Sì, invisibili, eppure altrettanto efficaci di un conflitto militare.

Oggi i giornalisti, per onorare il ruolo della stampa quale indispensabile cane da guardia della democrazia, dovrebbero essere consapevoli dell'importanza e della diffusione delle cosiddette guerre ibride o asimmetriche e dovrebbero finalmente ammettere che la comunicazione è uno dei veicoli privilegiati per condurre queste operazioni; di conseguenza dovrebbero elevare le proprie conoscenze con l'intento di decrittare le tecniche della disinformazione ed evitarla, anche perché il loro ruolo è tutt'altro che secondario. Il grande stratega cinese Sun Tzu, autore del manuale «L'arte della guerra», ammoniva che per vincere una guerra devi conoscere il tuo nemico come te stesso. Questo insegnamento viene disatteso proprio dai giornalisti, i quali nemmeno si rendono conto di essere veicolo di operazioni sofisticate di condizionamento, mentre i cosiddetti «stregoni della notizia» conoscono benissimo le logiche, le debolezze, i criteri di selezione dei media e riescono a sfruttarli a proprio vantaggio.

Costoro operano fundamentalmente avvalendosi da un lato di una conoscenza molto accurata del sistema mediatico, dall'altro ricorrendo a tecniche di condizionamento psicologico collettive.

I moderni «stregoni della notizia» si chiamano *spin doctor* e rappresentano l'evoluzione di quello che è un ruolo naturale nel processo elettorale, quello del comunicatore politico. Normalmente lo *spin doctor* organizza e implementa una campagna elettorale, aiuta il politico a vincere le elezioni. Dunque, non commette nulla di illecito o di disdicevole: la sua è diventata una funzione indispensabile per qualunque uomo politico.

Il problema sorge quando tali tecniche e ruoli evolvono sino a contaminare in modo opaco e insidioso le istituzioni, fino a erodere il confine tra comunicazione istituzionale e politica. È in queste circostanze che lo spin doctor si trasforma, perde la propria identità, fino a diventare nei casi estremi un manipolatore. Questi signori si distinguono per la loro straordinaria spregiudicatezza e per la facilità con cui abusano del privilegio di poter condizionare l'insieme del sistema informativo.

Notizie che appaiono, emozionano, coinvolgono e poi spariscono senza che si sappia com'è andata a finire. Notizie, altresì, che sembrano attendibili e in certa misura incontestabili e che si dimostrano a distanza di anni parzialmente o totalmente infondate, ma che nell'impeto di una crisi in corso vengono usate per raggiungere fini mai dichiarati e che possono essere usate anche per giustificare guerre.

Ne abbiamo avuto la prova nel 2013, quando la commissione d'inchiesta britannica pubblicò le conclusioni sull'operato del governo Blair in occasione della guerra in Iraq di dieci anni prima, nel 2003, certificando che si trattò di una deliberata manipolazione per influenzare l'opinione pubblica, non essendo mai stato trovato alcun riscontro oggettivo circa la presenza delle armi di distruzione di massa negli arsenali di Saddam Hussein. Allora alcuni giornalisti avevano sostenuto coraggiosamente, schierandosi contro una propaganda che all'epoca era martellante e si trincerava dietro l'autorevolezza dell'istituzione: «Ve lo dice il governo! E chi siete voi giornalisti per mettere in dubbio la nostra parola?». Eppure, quei giornalisti - pochi purtroppo - avevano ragione e il primo ministro Blair torto, con le conseguenze umanitarie, militari e geostrategiche che ben conosciamo.

Il problema è che con il passare degli anni le operazioni di spin, anziché diminuire sono aumentate, diventando sempre più sofisticate. Nell'era della globalizzazione le guerre non si combattono più solo con la forza militare, quanto, se non soprattutto, con le cosiddette armi asimmetriche, che hanno la capacità di produrre effetti simili a quelli di un conflitto classico, in termini di conquista, destabilizzazione, controllo delle masse o delle risorse strategiche.

I primi a indicare questo scenario sono stati due generali cinesi, nella seconda metà degli Anni Novanta, autori di un testo di strategia, sconosciuto ai giornalisti e alle masse, eppur fondamentale: "Guerra senza limiti". Qiao Liang e Wang Xiangsui lo hanno scritto nel 1999 ed è stato tradotto in italiano nel 2001 per felicissima iniziativa del Generale italiano Fabio Mini. Da allora la loro intuizione ha trovato numerosi riscontri.

Le armi asimmetriche sono rappresentate dal terrorismo sia tradizionale che informativo, dagli allarmi socio-sanitari, dal condizionamento delle masse

attraverso internet e le comunicazioni digitali, dalla manipolazione dei media e dell'opinione pubblica, dalla turbativa dei mercati economici, dalle guerre culturali, dalla diffusione degli stupefacenti, dall'introduzione di norme e regole internazionali capaci di influenzare dall'alto e in modo invisibile il corso di interi settori economici o addirittura di nazioni. E tra queste tecniche, quella della comunicazione è quella più usata, come emerso recentemente durante un seminario a Roma organizzato da *Aspen Institute* e del Centro Studi Americani. Le guerre asimmetriche ormai sono costanti, sebbene esplicitamente mai dichiarate.

Un'analisi disincantata di molti fatti dell'attualità internazionale dimostra che i tentativi di condizionare l'opinione pubblica internazionale sono in costante crescita e in ambiti molto diversi. Le tecniche asimmetriche possono essere usate dagli Stati, da organismi sovranazionali ma anche da piccoli gruppi sovversivi o grandi gruppi economici o lobbies che dispongono di mezzi adeguati e possono, se bene organizzati, infliggere danni immensi. Pensate all'11 settembre: è bastato un attentato tragico e "spettacolare", di fronte alle telecamere del mondo, per cambiare l'anima, i valori e le priorità strategiche di un grande Paese come gli Stati Uniti. Vi ricordate l'Y2K, il baco della data dei computer? I calendari a sei cifre dei sistemi informatici avrebbero dovuto provocare il 31 gennaio 1999 il blocco dei sistemi informatici con conseguenze devastanti in tutto il mondo. I cattivi profeti angosciarono l'opinione pubblica affermando che "le centrali nucleari rischiavano di bloccarsi", "i treni, come gli aerei, di impazzire e di schiantarsi", che "gli archivi elettronici delle banche e delle Casse pensioni avrebbero potuto cancellarsi". Le fonti? Governi e organizzazioni internazionali. L'allarme, come ormai ampiamente provato, era infondato, perché riguardava una piccola percentuale di Personal Computer ma non i sistemi che non sono mai stati a rischio. E infatti nei Paesi del Terzo Mondo, che non avevano i mezzi per aggiornare le proprie reti informatiche, non è successo assolutamente nulla allo scoccare dell'ora X. Insomma, era una truffa, costata miliardi ai contribuenti. Anche allora alcuni esperti dichiararono pubblicamente il loro fondato scetticismo, ma la loro voce era troppo flebile per contrastare la propaganda unanime e ansiogena che accomunò il mondo occidentale; voce che ovviamente la stampa non colse, preferendo rilanciare acriticamente i proclami ufficiali. Non si è mai saputo da chi fosse orchestrata quella campagna.

Così come incredibilmente esagerato è stato l'impatto di alcune delle epidemie che hanno angosciato l'opinione pubblica nell'ultimo ventennio. "Mucca Pazza", "Sars", influenza aviaria e, naturalmente, suina sono accomunate da una caratteristica: l'allarme è stato volutamente esagerato e amplificato, come provato da numerose inchieste, vedi riguardo all'H1N1 quella del Consiglio europeo.

Allarme, anche in questo caso, propagato da governi e istituzioni internazionali prestigiose come l'Organizzazione mondiale della Sanità, secondo logiche e finalità ancora oggi inspiegate.

E che ne è stato di Zika, la zanzara assassina che, secondo certe narrazioni, avrebbe addirittura messo in pericolo i Giochi Olimpici di Rio, paventandone l'annullamento a tutela della salute pubblica? Sapete quanti casi di contagio sono stati riscontrati durante le Olimpiadi tra gli atleti e i turisti? Nessun caso, zero assoluto. E quanti sono consapevoli di ciò che è avvenuto veramente durante le recenti vicende in Ucraina, dove il ricorso a tecniche ibride è risultato diffuso in tutte le parti in causa?

Le guerre asimmetriche non si dichiarano. Si fanno. Chi attacca non si scopre e non rivendica, ma è implacabile nel suo agire. Chi subisce sovente non capisce e dunque non sa difendersi, favorendo così paradossalmente i propri impalpabili nemici e accelerando i tempi della sconfitta.

Uno spin doctor, che agisce sempre per conto di un governo o di un'istituzione o di una grande azienda, ha il potere di far dimettere il capo di un governo o di creare le premesse per distruggere l'economia di un Paese. Il problema è che ogni operazione di spin ha successo solo se riesce a far veicolare i propri messaggi attraverso i media. Ed è qui che sorgono i problemi per i giornalisti. Sgomberiamo il campo da un possibile equivoco: pensare che sia possibile «comprarli» è fuorviante. Che ci siano casi di giornalisti che vendono i propri servizi, è noto. Ce ne sono stati in passato e ce ne saranno in futuro; ma è assurdo immaginare che tutti i giornalisti possano essere comprati simultaneamente, soprattutto sapendo che le operazioni di spin mirano a condizionare non una singola testata ma l'insieme dei media e proprio per questo sono ancor più insidiose rispetto a un'ipotetica e in realtà impraticabile «corruzione di massa». Ma è proprio per questo che un esame di coscienza collettivo da parte dei giornalisti è più che mai indispensabile, tanto più che, quando le manipolazioni vengono smascherate, sebbene a distanza di anni, a subirne il discredito non sono gli spin doctor, il cui operato resta quasi sempre sconosciuto, ma la stessa stampa, che viene accusata di scarsa credibilità. Il crollo delle vendite dei giornali o il declino dell'influenza dei TG si spiega anche con questo processo di progressiva disaffezione nei confronti non di una sola testata ma di un'intera categoria, addirittura della funzione sociale della stampa, che, al contrario, dovrebbe essere capace di analizzarne la complessità, individuarne i nessi invisibili, impiegare tutto quanto in proprio possesso per limitare al minimo il rischio di farsi strumentalizzare attraverso tecniche che risultano sempre più articolate e multidisciplinari. Ci vorrebbe, insomma, un bagno di umiltà e una capacità di autocritica, che purtroppo non rientrano nelle principali virtù della

categoria, e al contempo si richiederebbe un'elevazione qualitativa della propria formazione. Invece la stampa continua a ripetere gli errori, a essere prigioniera del proprio ego e della propria effimera memoria; difetti la cui conseguenza è rendere agevole il compito degli spin doctor.

Se i giornalisti procedessero a un esame introspettivo, peraltro, prenderebbero coscienza di tecniche psicologiche sorprendenti. Ad esempio, capirebbero come funziona il "frame", concetto elaborato dal linguista americano George Lakoff, il quale sostiene che ognuno di noi ragiona, appunto, per frame, ovvero per cornici di riferimento costituite da una serie di immagini o di giudizi o di conoscenze di altro tipo (culturali, identitarie). Ogni giorno noi elaboriamo continuamente, senza esserne consapevoli, dei frame valoriali, che possono essere effimeri (creiamo un giudizio negativo sull'automobilista che ci taglia la strada e di cui dopo poche ore non ci ricorderemo più) o profondi se associati, su temi importanti, a una forte emozione e ai nostri valori più radicati. La nostra visione della realtà e il nostro modo di pensare ne risultano condizionati, perché una volta impressa una larga, solida cornice, il nostro cervello tenderà a giudicare la realtà attraverso questi parametri. Tutte le notizie coerenti con il frame saranno recepite ed enfatizzate facilmente dalla nostra mente, rinforzando la nostra convinzione. Al contrario, tutte quelle distoniche tenderanno a essere relativizzate o scartate come assurde e - nei casi estremi - irrazionali, folli o stupide. Alla nostra mente non piacciono le contraddizioni e questo spiega perché per un militante di destra gli scandali che colpiscono politici di sinistra sono percepiti come gravissimi e veritieri, mentre quelli che colpiscono la propria parte sono derubricati come illegittimi, irrisori o faziosi. E naturalmente viceversa, il frame è istintivo e riguarda tutti.

Anche il modo in cui si nega un certo concetto ha un'influenza. Quando George Lakoff invita i suoi lettori «a non pensare all'elefante», tutti pensano all'elefante (ovvero al simbolo del partito repubblicano). Quando Nixon, ai tempi del *Watergate*, affermò in televisione di «non essere un imbroglione», tutti pensarono che era un imbroglione, perché la negazione di fatto accredita, nella nostra mente, l'accusa. Per essere davvero convincente avrebbe dovuto ricorrere a un'espressione affermativa, che avrebbe attivato i giusti frame nel cervello, come "Io sono innocente".

Procedere per frame significa impostare il linguaggio in modo tale da soddisfare le nozioni "subliminali" del pubblico, dall'altro imporre attraverso il linguaggio una visione della realtà. Questa tecnica viene usata non solo per forgiare un giudizio su notizie contingenti, ma anche per stabilire nell'opinione pubblica dei valori di fondo e dunque il confine tra politicamente corretto e politicamente scorretto, tra quel che è conveniente o non conveniente dire su un

argomento; tra quel che l'opinione pubblica "moderata" deve considerare ragionevole o deve respingere come scandaloso, ponendo di fatto le premesse per screditare le opinioni che travalicano quel confine invisibile e che possono pertanto, all'occorrenza, essere etichettate come estremiste, complottiste o fasciste.

Quando, poi, il frame è sostenuto da immagini ad alto impatto emotivo, l'effetto è decuplicato, perché l'immagine ha il potere straordinario di superare il filtro dell'intelligenza razionale e di colpire direttamente il nostro cuore, la nostra sensibilità. Le immagini parlano a tutti indipendentemente dal livello di formazione. Le immagini sono universali e non richiedono elaborazioni: le vediamo con i nostri occhi e dunque sono "vere". Ecco perché da sempre qualunque forma di propaganda attribuisce grande importanza alla coreografia, alla gestione delle fotografie e dei filmati. Una tendenza che, nell'era di *Instagram*, *You Tube* e ora dell'ultimo *social Tik Tok*, risulta ulteriormente amplificata, certificando una crescente importanza della comunicazione visiva rispetto a quella scritta. Pensate a quale impatto hanno avuto sul fenomeno dell'immigrazione le immagini del corpicino di Aylan riverso, in braghette e maglietta, su una spiaggia turca dopo il naufragio dell'imbarcazione con cui tentava di raggiungere la costa greca con i suoi familiari. Quelle immagini indussero la cancelliera Merkel a rivedere la propria linea di fermezza e ad aprire i confini, seppure per un periodo che risultò poi limitato.

Gli specialisti conoscono e sanno decriptare la manipolazione delle immagini da parte dei terroristi dell'Isis, che ricorrono a tecniche di condizionamento subliminale per ingigantire la percezione della propria forza. Le terribili immagini del pilota giordano bruciato vivo dall'Isis ne sono un esempio: immagini a così alto impatto emotivo e di così elevata qualità, da risultare chiaramente e pesantemente postprodotte. Altresì le foto dei prigionieri catturati sulle coste libiche, sono state ritoccate per far apparire molto più grandi e muscolosi gli stessi terroristi dell'Isis, vestiti di nero, rispetto ai piccoli prigionieri vestiti di arancione e a capo chino. Lo scopo è di influenzare il nostro subconscio, proiettando l'impressione di una minaccia imminente e sovrastante.

Bastano questi esempi per percepire le insidie delle guerre asimmetriche e per rendersi conto di quanto sia indispensabile una stampa davvero accorta e autorevole, che però, per essere tale, dovrebbe entrare in una nuova consapevolezza e dunque in una nuova dimensione professionale. Una sfida che proprio il servizio pubblico potrebbe cogliere in un'epoca di profonda e traumatica trasformazione del mondo editoriale, dove anche testate prestigiose hanno difficoltà a reperire le risorse economiche necessarie per garantire un giornalismo di qualità.

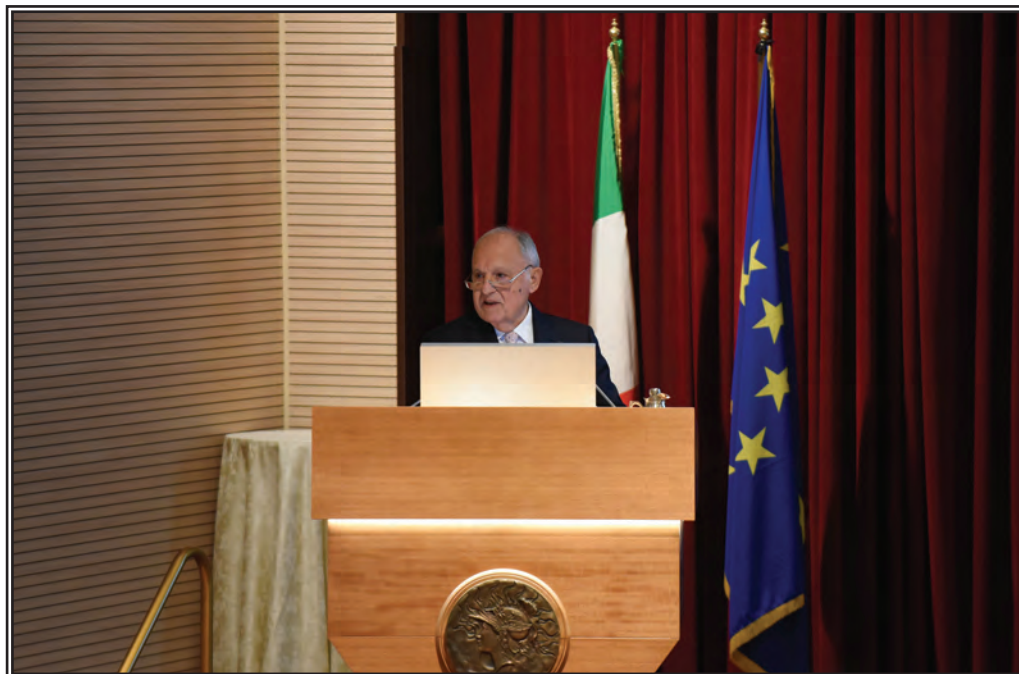


Problema che invece non tocca, se non marginalmente, il servizio pubblico, che è finanziato in larga misura dagli introiti derivanti dal canone. Questa invidiabile stabilità economica dovrebbe tradursi, a mio giudizio, in un rinnovato impegno da parte della RAI nel proporre e promuovere un giornalismo davvero plurale, al contempo autorevole e coraggioso, capace di garantire una copertura seria e credibile di tutta l'attualità, da quella locale fino a quella internazionale e dunque di procedere altresì all'elevazione degli standard professionali, che passa anche attraverso un'analisi e una conoscenza delle tecniche usate dagli *spin doctor* nell'ambito delle guerre asimmetriche.

Riuscire in questa impresa significherebbe onorare fino in fondo il proprio mandato di servizio pubblico e contribuire alla difesa di una democrazia autentica e viva.



Il 22 ottobre 2019, il Professor Paolo Savona, Presidente della CONSOB, ha tenuto la conferenza dal titolo “Situazione politica internazionale ed i riflessi sui mercati finanziari”.



Situazione politica internazionale e riflessi sui mercati finanziari

Situazione politica internazionale

L'obiettivo che mi sono posto è troppo ampio e, di conseguenza, mi limiterò a esaminare soprattutto gli aspetti geoeconomici (l'economia globale), astruendo dalle sue pur strette relazioni con la geopolitica (la politica internazionale).

Nel dopoguerra si è affermato l'intervento dello Stato sotto due differenti regimi:

- 1 quello di mercato o decentralizzato, nell'area occidentale;
- 2 quello programmato o centralizzato, nell'area sovietica.

La competizione tra i due si è risolta a favore dell'economia di mercato nel cui ambito le istituzioni sovranazionali che sono state create (FMI, WB, ONU, OCSE, G7-G20) hanno svolto il compito di mantenere aperta - e per quanto possibile corretta - la concorrenza globale.

Caduto il Muro di Berlino, l'area economica sovietica è confluita nel regime di mercato e nelle relative istituzioni, pur mantenendo autonomia politica nazionale e forme diverse (si pensi alla Cina).

Da quel momento il capitale ha prosperato, ma l'utilizzo del lavoro si è espanso ancor più, concentrandosi soprattutto nelle aree arretrate a più bassa remunerazione.

Riflessi della globalizzazione sui mercati finanziari

I mercati finanziari si sono anch'essi globalizzati e hanno svolto inizialmente il ruolo di veicoli della crescita produttiva.

La creazione monetaria è stata la variabile che ha svolto un ruolo innovativo, muovendo i fili del mercato finanziario.

Raggiunta la «maturità», la finanza si è strutturata in industria a sé stante, inventando strumenti indipendenti dalla moneta. L'economia si è finanziarizzata.

Nel dopoguerra il rapporto *stock* finanziario/*flow* reale era intorno alle 4-5 volte, oggi supera le 15 volte. Le autorità di controllo faticano a seguire gli sviluppi (la stabilità sistemica) e la politica monetaria si è messa a perseguire questo obiettivo, anche perché l'offerta di beni è diventata talmente elastica da declassare il compito primario a essa affidata di impedire l'inflazione.

Effetti asimmetrici della globalizzazione

La globalizzazione ha causato effetti asimmetrici: ha indotto i paesi sviluppati a puntare sull'innovazione tecnologica per risparmiare il lavoro che per essi era più costoso e quelli in via di sviluppo, almeno inizialmente, si sono dedicati alla produzione di beni tradizionali, beneficiando del minor costo del lavoro.

Nel giro di pochi lustri il salto nel livello dello sviluppo ha indotto anche i paesi densamente popolati (come India e Cina) e i piccoli paesi intraprendenti dell'area asiatica a puntare sulle innovazioni tecnologiche. Sono rimasti indietro Sud America e Africa, pur presentando saggi di crescita reale «a macchia di leopardo».

Il livello di occupazione globale si è incrementato, come pure il reddito, ma la sua distribuzione all'interno delle nazioni e a livello globale è peggiorata, creando reazioni politiche a tutti i livelli.

Si è di conseguenza riproposto il problema irrisolto della «conciliabilità» tra democrazia, Stato e mercato; nel primo la distribuzione del reddito è legato alla volontà degli elettori e nel terzo alla capacità degli imprenditori, con il secondo dedito al compito di conciliare le istanze redistributive della democrazia con quelle commutative (leggi tramite gli scambi) del mercato.

Politica fiscale e politica monetaria

Fin dalla Grande Crisi 1929-33 si è affermato il convincimento che il mercato non fosse in condizione di garantire la piena occupazione e il governo del ciclo economico.

La politica fiscale si è data il compito di governare le quantità di beni e di servizi e l'occupazione, mentre la politica monetaria i prezzi. Tra le due politiche esistono intrecci non facilmente distinguibili (ad esempio le imposizioni tributarie e la presenza pubblica nelle utilities contribuiscono a determinare i prezzi e la moneta influenza lo sviluppo reale tramite il governo del credito e dei tassi dell'interesse).

La situazione è oggi ancora più complicata perché la politica fiscale è sempre più coinvolta nella gestione dei problemi sociali piuttosto che nella piena occupazione e nel governo del ciclo economico, che richiederebbe la flessibilità che ha perso; mentre la politica monetaria è sempre più coinvolta nell'esercitare le funzioni della politica fiscale (il Quantitative Easing e i tassi bassi e negativi).

Ritorno del protezionismo e innovazioni tecnologiche

La coscienza acquisita dai cittadini di ogni paese dei loro diritti di avere un'occupazione o un reddito, presente non solo nei regimi democratici, spinge verso la protezione sociale e, poiché questa non soddisfa mai, verso il ritorno al protezionismo, nel convincimento che così si difende il proprio benessere.

L'innovazione tecnologica ha perso l'attrazione del passato d'essere strumento che avrebbe combattuto la povertà e dato benessere crescente.

La fiducia nel progresso tecnologico si è trasformata in una forte diffidenza, divenendo un ostacolo alla diffusione delle innovazioni, soprattutto nel

campo dell'intelligenza artificiale, suscitando reazioni in forme simili a quelle che nel XVIII secolo si manifestarono contro le macchine, sia pure in modo non violento.

La diffusione dell'informazione su base globale ha generato una spinta verso l'emigrazione non regolata, creando altre pressioni per ridurre le relazioni di collaborazione tra Stati.

Finanza e rischi bellici

Ho già ricordato la sproporzione nella crescita tra finanza e crescita reale.

Lo squilibrio tra le due si regge perché i possessori delle attività finanziarie credono che le loro scritture contabili o bit sui computer sono ricchezza, ossia «potere di acquisto» attivabile on demand. Il sistema finanziario si regge su questa fiducia.

Il gioco è asimmetrico, perché gli emittenti delle passività finanziarie possono fallire, come è accaduto con la Crisi finanziaria globale che ha preso avvio negli Stati Uniti nel 2008 per la diffusione incontrollata dei titoli derivati, mentre i possessori delle attività finanziarie pagano il costo dei fallimenti. Per i depositi bancari esistono fondi di tutela, ma mancano per gli altri titoli di credito.

Se, per malaugurata ipotesi, le tensioni geopolitiche dovessero sfociare in conflitti bellici, la «piramide» di scritture contabili o bit di computer potrebbero entrare in crisi di credibilità, con le ovvie conseguenze.

Questo «cigno nero» non può «scolorirsi», perché nessuna autorità di controllo può fronteggiare una crisi di fiducia. Le guerre sono il modo più classico di ridimensionare l'eccesso di debiti ovunque siano situati (pubblico e privato).

Dalla Pax americana alla difficile convivenza tra leader globali

Sconfitto il nazismo con una coalizione temporanea tra i due sistemi antagonisti (capitalismo e comunismo), questi ovviamente si divisero, generando quella che ricordiamo come Guerra fredda.

Nel 1989, caduto il regime russo sovietico è venuta meno la rivalità tra sistemi di idee e si è instaurata una rivalità tra leader. La *Pax americana* ha perso presa e le relazioni internazionali si sono attenuate, trasformando i rapporti multilaterali in bilaterali, entrando in contraddizione con la globalizzazione.

L'evoluzione economica e sociale in precedenza descritta è figlia di questa situazione, dove le strategie dei leader di turno cambiano, soprattutto dove la democrazia è più diffusa. Si pensi alla catena Kennedy-Reagan-Clinton-Obama-Trump, ma accade lo stesso dove esistono regimi alternativi come in Russia, in Cina e in India, con manifestazioni di forza altrove (Kim Jong-un).

Le attuali autorità sovranazionali sono ancora utili?

Il precedente sistema pazientemente messo in piedi dall'area occidentale aveva un solo punto di contatto veramente multilaterale, ma debole, nell'ONU, soprattutto, nel suo Consiglio di sicurezza.

L'area occidentale aveva sviluppato l'OCSE, il FMI, la WB e il GATT che, con le loro tante debolezze, hanno rappresentato un luogo di compensazione dei conflitti di interesse.

Di seguito fu creato il G5 divenuto G7 e poi G8, per accogliere la Russia, e anche G20 per accogliere i paesi emergenti, soprattutto la Cina; il GATT si trasformò in WTO per governare la globalizzazione degli scambi reali. La globalizzazione finanziaria si è svolta in maniera anche più libera.

Le insoddisfacenti prestazioni di tutte queste istituzioni sono il termometro dei mutamenti geoeconomici e geopolitici finora descritti.

Epilogo: chi guiderà lo sviluppo?

Per quanto fin qui ricordato, la domanda è se sarà il capitale oppure il lavoro che avrà un ruolo determinante negli sviluppi geopolitici e geoeconomici.

Gli sviluppi del capitale finanziario, pur procedendo autonomamente rispetto a quelli del capitale reale, possono irrompere negli equilibri geoeconomici, come già accaduto nella crisi finanziaria del 2008.

Anche la forza lavoro ha al suo interno dinamiche distinte, come l'emigrazione, un fenomeno diffuso e per buona parte incontrollato perché non ha, come il capitale, un mercato e un'autorità di regolazione dei flussi.

Non è facile prevedere quale sarà il lato verso il quale graviterà questo quadrilatero (capitale reale, capitale finanziario, lavoro nazionale, immigrazione); il problema si può solo seguire decifrandone i contenuti giorno dopo giorno.

Una breve nota a margine: che cosa fa la Consob?

I punti di forza dell'economia italiana sono due: le esportazioni e il risparmio. L'economia italiana è una piramide rovesciata che si regge sulle esportazioni (che pesano circa un terzo del totale); le imprese esportatrici sono moderne ed efficienti, capaci di sostenere il peso del resto dell'economia a bassa produttività (settore pubblico e terziario).

Il risparmio è la vera forza sociale, pari a circa dieci volte il PIL. La Consob tutela il risparmio tentando di incanalarlo verso gli investimenti.

La crisi di fiducia del debito pubblico italiano ha creato una frattura fra risparmi e investimenti interni. Il risparmio defluisce all'estero e così diviene un fattore di forza dell'Italia, sia pure non riconosciuto, e non una sua debolezza, come non di rado si sente ripetere.

Che la fiducia sia determinante lo dimostra ciò che è avvenuto nel passaggio dal governo Conte1 al governo Conte2. È bastato un mutamento di clima per dimezzare lo spread sui titoli pubblici nonostante l'economia stesse peggiorando per i mutamenti di indirizzo geopolitico e geoeconomico già ricordati.



Il 24 e 25 ottobre 2019, in occasione della ricorrenza dei cinquant'anni dell'Istituzione del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, si è svolta una conferenza per affrontare, per la prima volta, le tematiche del contrasto al traffico illecito dei beni culturali.



Conferenza Internazionale sulla Protezione del Patrimonio Culturale
Il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale
50 anni di esperienza proiettata nel futuro
(sintesi del Tenente Colonnello Alfio Gullotta)

Celebrare i cinquant'anni dall'istituzione del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale e offrire un momento di riflessione: questo lo scopo della conferenza organizzata nel quadro degli incontri annuali internazionali previsti nella sede della Scuola Ufficiali Carabinieri, in cui quest'anno, per la prima volta, sono state affrontate le tematiche del contrasto al traffico illecito di beni culturali. I lavori sono stati aperti, alla presenza del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, Dario Franceschini, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Giovanni Nistri.

Il Comando TPC, che ha assistito al profondo mutamento dello scenario globale, sapendosi adeguare costantemente alle nuove tecniche nella lotta per la salvaguardia della cultura pur mantenendo il suo spirito originario, oggi è un riconosciuto punto di riferimento nazionale ed internazionale. È il più antico reparto di polizia al mondo istituito specificamente per la protezione del patrimonio culturale e il Ministro ha affermato, nel suo intervento, di provare “orgoglio per essere il Paese che ha investito per primo nella tutela del patrimonio culturale. E i Carabinieri del Comando Tutela Patrimonio Culturale sono figli di questa cultura”. L'apertura dei lavori è stata poi caratterizzata dalla restituzione all'Italia, da parte degli Stati Uniti d'America, nella persona dell'Ambasciatore Lewis Michael Eisenberg, della testa della statua in marmo raffigurante il dio Pan - databile tra la fine del II e inizi III secolo d.C. - provento di furto avvenuto nel 1968 da un'area archeologica romana. A seguire, il Cardinale Gianfranco Ravasi, Presidente del Pontificio Consiglio per la Cultura, ha tenuto un'apprezzatissima lectio magistralis che partendo dalla citazione di un volumetto intitolato “Manuale sulla tutela dei beni culturali ecclesiastici”, elaborato anni or sono in collaborazione col Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, ha poi approfondito i tre concetti di bellezza, fede e tutela.



Nell'analisi di queste tre parole l'alto prelato ha guidato l'uditorio in un viaggio nell'etimologia, nella filologia e nella cultura, approfondendo i collegamenti tra il vivere nel bello ed il vivere bene, sottolineando la necessità dell'arte e della fede per dare un senso alla vita, e la necessità della tutela dell'arte proprio in funzione della tutela della vita.

Il prosieguo delle due giornate di incontro, strutturate su quattro *panel*, ha visto protagonisti alcuni insigni relatori nazionali e internazionali che hanno illustrato nei loro interventi un consuntivo di questo mezzo secolo di attività, ciascuno attraverso esperienze proprie e di cooperazione con forze di polizia estere, quale utile bilancio per la comprensione dell'evoluzione nel tempo del quadro di riferimento internazionale della tutela e protezione del patrimonio culturale.

Particolare attenzione è stata posta alla cooperazione con il Comando Carabinieri TPC nell'organizzazione di attività di formazione e nella diffusione di strumenti legali per combattere il traffico illecito di beni culturali.

Tra gli interventi da citare doverosamente vi è quello di Suay Aksoy, presidente di ICOM (International Council of Museums), che ha sottolineato il fondamentale ruolo dei musei nella protezione del patrimonio culturale, non solo come custodi della conoscenza e divulgatori nei confronti del grande pubblico, ma anche e soprattutto quando si tratta di acquisire e gestire le proprie collezioni, perché nel passato i musei stessi sono stati spesso inconsapevoli acquirenti di oggetti di "dubbia" provenienza. I musei, proprio attraverso ICOM, si sono dotati di un codice etico per la gestione responsabile delle proprie raccolte. Il codice etico, fra l'altro, è solo una delle iniziative di ICOM, creatore anche delle *Red List*, strumento indispensabile per gli operatori di polizia e di frontiera nella lotta al traffico illecito di beni culturali.

Anche i rappresentanti delle case d'asta e delle associazioni di antiquari presenti alla conferenza hanno sottolineato la necessità di servirsi di misure incisive per sostenere il commercio legale e, allo stesso tempo, combattere il traffico illecito di beni culturali. Sono stati adottati nel tempo, infatti, codici etici e regole più stringenti per gli oggetti posti in vendita, che sono sottoposti a controlli approfonditi per accertarne la provenienza, la qualità e l'autenticità prima della vendita. Altro aspetto attentamente vagliato è la conformità alle normative nazionali e internazionali in materia di commercio di beni culturali, in particolare le leggi sull'importazione e sull'esportazione. Esperti in diversi settori, come storici dell'arte e avvocati, sono anche essenziali per aiutare a valutare i rischi legali, reputazionali e finanziari in una azione che mira a salvaguardare un mercato equo e sicuro in cui acquirenti e venditori siano a conoscenza di possibili criticità. Gli stessi rappresentanti del mercato internazionale dell'arte hanno sottolineato il ruolo centrale svolto dal Comando Carabinieri TPC, che

tramite i suoi controlli garantisce che le transazioni di beni d'arte siano condotte legalmente e in modo trasparente, contrastando così i fenomeni illeciti legati al contrabbando, al terrorismo e al riciclaggio di denaro.

Quando i tradizionali strumenti d'indagine e cooperazione internazionale non sono sufficienti ad ottenere il risultato concreto auspicato, cioè il rimpatrio delle opere illecitamente trafugate o esportate, entra in gioco la diplomazia culturale, argomento del secondo *panel*.

Il Capo Ufficio legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali, Annalisa Cipollone ha sottolineato il ruolo centrale, proprio in questo ambito, del Comitato per il recupero e la restituzione dei beni culturali, nato nel 2003 con il preciso compito di coordinare le diverse competenze in ordine all'esercizio dell'azione di restituzione dei beni illecitamente usciti dal territorio italiano e di uniformare i comportamenti dell'Amministrazione, anche attraverso l'interpretazione della normativa statale, comunitaria e internazionale e con il compito ulteriore di analizzare tutte le problematiche afferenti l'esercizio dell'azione di restituzione. Quest'attività di coordinamento si è resa necessaria per le azioni di recupero e di restituzione legate a un percorso amministrativo, spesso anche giudiziario, che vede protagonista lo Stato italiano nel suo complesso e che investe la competenza di più Amministrazioni. Non sarebbe stato possibile raggiungere risultati effettivi senza la sinergia dei soggetti interessati in seno al Comitato: l'Avvocatura Generale dello Stato per le procedure, il Comando Carabinieri per l'attività investigativa e per la Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti (che ha spesso fornito la chiara evidenza dell'illecita provenienza dei beni), l'Autorità Giudiziaria cui compete la direzione delle indagini e l'emissione dei necessari provvedimenti, le Direzioni generali che assicurano il fondamentale apporto scientifico e metodologico sulla storia dei beni, l'azione di coordinamento dell'Ufficio Legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali e per il Turismo e le attività di negoziazione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

Proprio dalle parole del Ministro Plenipotenziario Vincenzo de Luca, Direttore Generale per la Promozione del Sistema Paese del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, si evince che la promozione della cultura, nel senso più ampio, è una delle priorità della politica estera nazionale, e di conseguenza uno degli obiettivi principali del MAECI. La diplomazia culturale rientra in pieno nella strategia di promozione del sistema paese come uno degli strumenti più efficaci di *soft power* per sviluppare azioni di pace, sicurezza e crescita sostenibile della nostra politica estera. Il contributo dell'Italia alla tutela e alla promozione del patrimonio culturale si ispira a due direttrici principali: la cooperazione multilaterale, soprattutto negli scenari di crisi e di *state-building*, e il sostegno alle missioni archeologiche italiane all'estero.

A livello internazionale, il Direttore Generale ha ricordato inoltre l'impegno italiano per l'adozione della Risoluzione 2347 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla protezione del patrimonio culturale in situazioni di conflitto e la collaborazione tra il MAECI e il Comando Carabinieri TPC, elemento essenziale nel processo che ha portato alla firma del *Memorandum of Understanding* con l'UNESCO per la costituzione di una *Task Force* italiana "Unite4Heritage" per la lotta contro il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali.

La prima giornata di lavori si è chiusa con una analisi delle nuove prospettive nella protezione del patrimonio culturale. Le strategie di contrasto devono essere al passo con i tempi e dare spazio alle innovazioni tecnologiche, ma la tecnologia non basta, è proprio l'approccio internazionale alla percezione del problema del traffico illecito di beni culturali che sta mutando, riconoscendo la complessità del fenomeno e dei fattori ad esso connessi.

In tale contesto, il Vice Avvocato Generale dello Stato, Giuseppe Albenzio, ha descritto il ruolo centrale dell'Avvocatura in ogni intervento di recupero di beni culturali all'estero, sia giudiziale sia extragiudiziale. Essa ha infatti un ruolo di consulenza che facilita il TPC e la magistratura nell'interazione con sistemi legislativi differenti, per attagliare meglio le richieste di collaborazione e restituzione.

Il ruolo diventa ancora più importante nei tentativi di recupero extragiudiziali, laddove si debbano realizzare accordi che siano funzionali a facilitare il rientro dei beni illecitamente usciti dal Paese.

La funzione delle Nazioni Unite nella protezione della cultura è centrale, come dimostra l'impegno dell'UNESCO, una delle più note agenzie dell'ONU, ma non l'unica che si occupa di tutela del patrimonio culturale. La protezione del patrimonio culturale è un tema trasversale, che interessa numerosi attori, tra i quali l'UNICRI (Istituto Interregionale delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Crimine e la Giustizia), un'entità indipendente con sede a Torino, che sviluppa attività di ricerca applicata, formazione specialistica e cooperazione tecnica. La Dott.ssa Cristina Nardelli, ricercatrice dell'Istituto, ha spiegato nel suo intervento che uno dei più recenti campi di analisi è proprio la protezione del patrimonio culturale, al cui riguardo sono stati recentemente realizzati diversi *workshop* e corsi nell'ambito delle attività che mirano a favorire l'adozione di politiche innovative per la prevenzione della criminalità e lo sviluppo sociale, la riforma dei sistemi di giustizia e il rafforzamento delle istituzioni e della società civile che sono l'obiettivo di UNICRI.

Così come per le Nazioni Unite, la protezione del patrimonio culturale sta assumendo un ruolo sempre più importante anche per l'Unione Europea. Le missioni e le operazioni civili e militari sono strumento unico e indispensabile



della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE Markus Ritter, Capo della *EU Advisory Mission in support of security sector reform in Iraq* (EUAM Iraq), ha presentato nel suo intervento una panoramica sulla missione e sulla centralità che stanno assumendo le attività a sostegno delle autorità irachene sulla protezione del patrimonio culturale nazionale.

Anche l'ultimo intervento del terzo *panel* rimane nell'ambito delle politiche europee a difesa del patrimonio culturale.

Miguel Angel Villanueva Guijarro, esperto di EUROPOL, l'agenzia dell'UE che ha l'obiettivo di sostenere e rafforzare l'azione degli Stati membri nella prevenzione e nella lotta alla criminalità e al terrorismo, ha indicato che recentemente il reato di traffico illecito di beni culturali è stato aggiunto all'elenco dei crimini nella competenza EUROPOL.

In particolare è stata creata una posizione all'interno dell'unità crimini contro il patrimonio, occupata da un funzionario di polizia esperto proprio nella tutela del patrimonio culturale (e che al momento è occupata da un ufficiale dei Carabinieri proveniente dal TPC) che si occuperà di favorire lo scambio informativo e la cooperazione nello svolgimento delle indagini e nell'esecuzione di tutte le attività a queste connesse esclusivamente nell'ambito dei reati riguardanti i beni culturali. La creazione di tale posizione da un lato indica la crescente importanza che il traffico di beni culturali, quale reato considerato "grave", ha per l'Unione Europea, dall'altro consentirà di avere un maggior coordinamento internazionale.

Il quarto *panel*, riservato agli “addetti ai lavori”, ha visto il susseguirsi negli interventi di magistrati e funzionari di polizia espressione delle forze di polizia più attive nel mondo dal punto di vista del contrasto al traffico di beni culturali.

Tra i casi concreti ricordati è stata menzionata l’Operazione “Demetra”, una delle più importanti degli ultimi anni, che ha permesso di disarticolare una complessa organizzazione criminale dedita al traffico e riciclaggio di reperti archeologici provenienti da scavi clandestini in Sicilia, venduti poi nel mercato antiquario londinese. L’indagine ha consentito l’arresto di ventitré persone in quattro Paesi e il sequestro di 23mila oggetti archeologici del valore di circa quaranta milioni di euro, oltre a disvelare la complessa rete di intrecci internazionali che consentivano di trasportare illegalmente i beni fuori Italia, restaurarli, dotarli di una falsa provenienza in Germania e nuovamente immetterli sul mercato in Gran Bretagna. La complessità dell’operazione ha richiesto il supporto di EUROPOL e delle forze di polizia di quattro Paesi.

Dalla disamina di casi concreti affrontata in quest’ultimo *panel* risalta la necessità di incrementare la cooperazione internazionale, creare strutture capaci di effettuare indagini complesse e affidarsi ai più moderni mezzi di scambio informativo per bloccare un commercio che da un lato arricchisce le organizzazioni criminali e dall’altro impoverisce i Paesi vittime di trafugamenti dei segni tangibili della propria cultura storica.

Il bene culturale, una volta asportato dal suo originale contesto, perde il proprio valore scientifico trasformandosi in un oggetto di mero pregio estetico e grande valore commerciale, ma privo di quell’intrinseco valore di testimonianza di civiltà che ne rappresenta l’essenza.

È proprio questa, in sintesi, la missione del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale e di tutti gli attori che concorrono nella lotta al traffico illecito di beni culturali: evitare che oggetti che rappresentano le radici e la cultura di un Paese si trasformino in semplici beni di consumo. La storia non è negoziabile.



L'11 e il 12 novembre 2019, ha avuto luogo il congresso di Studi Storici Internazionali, promosso dallo Stato Maggiore della Difesa, dal titolo "Il 1919. Un'Italia vittoriosa e provata in un'Europa in trasformazione. Problematiche e prospettive".



**Il 1919. Un'Italia vittoriosa e provata in un'Europa in trasformazione.
Problematiche e prospettive.**

(sintesi della Professoressa Maria Gabriella Pasqualini)

L'11 e il 12 novembre scorso si è tenuto nella Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma un Convegno di Studi Storici sull'anno 1919, periodo che vide la politica internazionale affannarsi per costruire una pace duratura dopo il disastro della Prima guerra mondiale durata cinque anni.

Lo Stato Maggiore Difesa, in particolare l'Ufficio Storico in esso incarnato, ha dedicato, nel centenario di ogni anno di questo conflitto, un congresso di studi che ha coinvolto affermati storici militari e civili, giovani storici e studiosi stranieri, in particolare francesi e austriaci, con le loro interessanti relazioni.

I lavori delle precedenti edizioni, che sono confluite negli Atti dei singoli convegni, hanno dato origine a un nutrito blocco di pubblicazioni di studi militari, politici e economici sulla Grande Guerra. Qualora non si rendano disponibili ulteriori documenti d'archivio ancora inesplorati, si può affermare che questa serie di riunioni scientifiche ha messo un punto fermo sugli studi di quell'epoca.

L'apertura del convegno è stata affidata al Comandante della Scuola, Generale di Divisione Riccardo Galletta, alla presenza del Sottocapo dello Stato Maggiore della Difesa, Generale di Corpo d'Armata Luigi Francesco De Leverano, mentre la conclusione dell'incontro è stata curata dal Capitano di Vascello Michele Spezzano, Capo dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore Difesa, al cospetto del Generale di Divisione Carmelo Burgio, Comandante in SV delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri.

Il meeting sul 1919, "Anno della pace", si è sviluppato su tre tematiche principali: gli aspetti militari (il dopoguerra dell'aviazione, la smobilitazione del Regio Esercito e la ristrutturazione della Regia Marina), considerando anche l'apporto delle Forze armate nella ricostruzione dell'Italia; la situazione interna all'Italia (l'ordine pubblico, la ristrutturazione dell'Arma dei Carabinieri, l'attività della Guardia di Finanza), la politica internazionale prima e dopo Versailles; alcuni mutamenti nella geopolitica internazionale in particolare di Vicino e Medio Oriente.

Due giorni densi di notizie e stimoli intellettuali.

La crisi del dopoguerra è grave in Italia. Si va a casa dalla famiglia o da quel che resta e si torna a lavorare i campi, che hanno bisogno urgente di manodopera, travolti violentemente anch'essi dai bombardamenti, dalle avanzate e dalle ritirate. Si ricomincia o almeno si spera. Passato un primo momento di euforia, durante il quale si comprende che la guerra non è solo finita ma è anche vinta, la disillusione e la depressione psicologica si affacciano.

Il problema economico è grave: certo il conflitto è terminato e con esso la produzione di guerra, perché, si accetti o non si accetti moralmente il concetto, la guerra è un volano economico senza pari. Occorre pensare, però, alla riconversione degli impianti industriali che non è mai semplice. Il governo forse non riesce ad avere un degno piano industriale e, se lo ha, dimostra di non saperlo gestire anche perché la grave situazione di deficit della bilancia dei pagamenti nel quale si trova l'Italia non consente voli pindarici. I vari Presidenti del Consiglio che si succedono al governo del Regno hanno un obiettivo principale: quello di risanare i conti dello Stato operando una drastica riduzione delle spese tagliando a volte, o tentando di farlo, organismi istituzionali che possono invece essere utili al futuro della nazione.

Tra le varie circolari del Presidente del Consiglio Francesco Saverio Nitti (nel suo breve mandato 23 giugno 1919 - 15 giugno 1920), che tese a ridurre le spese dello Stato, influenzando pesantemente anche sulla ristrutturazione delle Forze Armate, ne ricordiamo una molto particolare sulla riorganizzazione dei rispettivi Servizi informativi, quella del 25 agosto 1919, quando, insieme al Ministro degli Esteri Tittoni, riteneva che l'ampia rete diplomatica all'estero avrebbe potuto utilmente prendere in carico il servizio informativo, anche militare, concentrando poi i risultati in un Ufficio Centrale di quel Dicastero. Di conseguenza bisognava chiudere i corrispondenti uffici o reparti militari. Rivolse il primo attacco alla Regia Marina ma si attendevano simili circolari anche per gli altri Stati Maggiori: "Pertanto tenuto conto anche delle urgenti necessità di venire eliminando dal bilancio tutte le spese create dallo stato di guerra e che con esso debbono cessare, prego di voler dare disposizioni affinché l'ufficio informazioni al servizio dello stato maggiore della Marina, con i centri che ne dipendono, venga soppresso sollecitamente, bastando alle attuali condizioni il servizio informazioni del quale dispone la direzione generale di pubblica sicurezza...".

Il primo settembre il Ministro della Marina rispose con la consueta cortesia che sicuramente sarebbe stato studiato il piano relativo alla collaborazione con il Ministero degli Esteri ma in realtà chiaramente indicava che non era il caso di procedere e così il IV Reparto dello Stato Maggiore Marina rimase attivo nell'organigramma, come gli altri Servizi informativi militari.

Le riconversioni industriali certamente non sono semplici e necessitano di tempo e lo necessitavano anche se in quel periodo migliorarono le condizioni delle maestranze industriali che ottennero il bramato traguardo delle otto ore giornaliere di lavoro. Anche l'elemento femminile ottenne dei miglioramenti nella propria situazione sociale ma dopo aver assaggiato una certa libertà e essere entrata nel mondo del lavoro anche industriale, non riusciva a accettare un

L'ITALIA E LA GRANDE GUERRA



STATO MAGGIORE
DELLA DIFESA

IL **1919.**
UN' **ITALIA VITTORIOSA E PROVATA**
IN UN' **EUROPA IN TRASFORMAZIONE**

PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE

CONGRESSO DI STUDI STORICI INTERNAZIONALI
STATO MAGGIORE DELLA DIFESA

ABSTRACT DELLE RELAZIONI
E PROFILI BIOGRAFICI DEI RELATORI



ritorno puro e semplice al focolare domestico, anche se spesso, per la morte del capofamiglia, provvedeva al mantenimento familiare. In sintesi: poteva rivelarsi a volte un momento di disturbo nella ricostruzione di un equilibrio sociale e familiare e partecipare alla pari ai fermenti rivoluzionari in atto, come fece più volte.

Intanto, come quasi sempre accade finanziariamente, dopo periodi così tragici e di cambiamento epocale, l'inflazione iniziò a divenire molto pesante soprattutto per la classe media e la piccola borghesia che pativano sempre di più della classe operaia o di quella contadina delle fluttuazioni del potere d'acquisto della moneta. Si viveva anche di contrabbando frontaliero e non scattarono le attenzioni alla valuta e era proibito esportare quella austro-ungarica da e verso i territori confinanti.

L'ordine pubblico non era più assicurato ovunque: l'Arma dei Carabinieri ebbe bisogno di un nuovo modello organizzativo che potesse gestire gli scioperi, le dimostrazioni e quindi strutturò dei Battaglioni mobili, diventando protagonista della difficile tutela di un ordine pubblico sempre più messo in discussione.

Inoltre, il problema economico diventò un serio problema sociale: la smobilitazione dei reparti combattenti, anche se eseguita progressivamente, rappresentava una forza lavoro non sempre riassorbibile nella vita civile anche per via di un alto numero di disabili che non potevano rientrare nella catena produttiva e un gran numero di militari, segnati nella psiche dai combattimenti, dai bombardamenti e dalla morte di commilitoni, amici o non, avvenuta nelle trincee e durante gli attacchi alla baionetta. Ancora non erano state approfondite le origini del "male oscuro".

Bisogna anche notare che in quel momento dell'anno immediatamente successivo alla fine della guerra e in quelli che vengono subito dopo, i partiti di massa non seppero intercettare le richieste della popolazione come conseguenza di un conflitto devastante che per la prima volta aveva coinvolto pesantemente anche la popolazione civile.

Vi era sicuramente un momento di confusione generale, un forte disorientamento di fronte anche alle nuove istanze bolsceviche che negli ultimi due anni di guerra si erano fatte sentire tra i soldati della popolazione. Il risultato di questo malessere generale non tardò ad arrivare dopo soli tre anni dalla fine del conflitto: gli ismi si impadronirono dell'Europa e condussero al secondo atto del conflitto europeo e mondiale.

Contestualmente, nuovi equilibri europei dovevano essere stabiliti perché gli imperi Austro-Ungarico e Russo erano crollati e uno, la Germania, stava volgendo ad una struttura organizzativa diversa, la Repubblica di Weimar (debole

ma ricca di una produzione architettonica, artistica e letteraria nella sua decadenza), e quello che sembrava più lontano, l'Impero Ottomano, si era completamente dissolto.

Le relazioni italo-francesi, apparentemente buone, in realtà non lo furono affatto almeno fino alla fine della seconda guerra mondiale, con una difficoltà di rapporti secolare e probabilmente continuata nel secondo dopoguerra. Non migliori furono i rapporti italo-americani anche perché presumibilmente gli americani ancora poco capivano della situazione politica, sociale, economica dell'Italia. Iniziavano ad affacciarsi nella politica mondiale come mentori e salvatori.

Tra Roma e Londra gli interessi reciproci sia in Europa sia fuori dai confini regionali erano contrastanti e quindi si giunse progressivamente a un isolamento diplomatico italiano nel quadro delle Grandi Potenze; quadro che si riproporrà dopo una quindicina d'anni quando l'Italia si alleò con il nemico sconfitto nella Prima guerra mondiale, facendo un forte errore di valutazione politica che porterà a un nuovo conflitto, seguito da una guerra civile che distruggerà il tessuto sociale italiano per molti anni a venire.

Gli equilibri dei Balcani e del Medio Oriente cambiarono dando origine a nuove cupidigie coloniali, Italia inclusa che non vide riconoscere alcuni possedimenti coloniali che sperava di ottenere.



Nasce nel 1922 la Società delle Nazioni per organizzare la stabilità a livello mondiale ma ad essa non partecipavano la vinta Germania e la Russia bolscevica. Assenze non da poco nel panorama politico generale.

La Società delle Nazioni, di fronte a nuovi stati sorti sulle ceneri della vinta Costantinopoli - Istanbul - inventò un sistema giuridico-amministrativo, quello dei Mandati, che permetteva alle Grandi Potenze di agire in nome e per conto di alcuni territori non in grado di amministrarsi da soli. Le Nazioni Unite faranno un passo avanti con le Amministrazioni fiduciarie, pensate per preparare nuovi stati, nati sulla spinta della decolonizzazione, al debutto nell'agone mondiale da maggiorianni... ma molti problemi resteranno irrisolti.

La Francia ottenne il mandato su Siria e Libano; la Gran Bretagna, quello sulla Mesopotamia, la Transgiordania e la Palestina.

La Gran Bretagna con i presidi in Sudan, sulle coste del Mar Arabico e del Golfo Persico diviene la grande potenza della regione e controlla l'importante via di comunicazione con le Indie britanniche.

La dimensione fondamentale del dopo-guerra è la rivalità franco-britannica per il controllo della regione, un forte antagonismo franco-britannico aggravato dal profondo senso di risentimento della Germania per le imposizioni del Trattato di Pace. Nasce la questione palestinese. Si trascina dal 1917, con la Dichiarazione Balfour. Affonda le sue radici in una problematica che esula da quella regionale. Poteva essere risolta nel 1947 con la creazione di due Stati, Ebraico e Palestinese, ma le nazioni arabe rifiutarono quanto previsto dalla Risoluzione ONU n.181, non accettando la creazione di uno stato ebraico, condannando la popolazione palestinese a una diaspora e una guerra che tuttora continua, per la quale non si intravede una soluzione.

Nasce la questione kurda con il territorio di quella popolazione diviso in quattro stati: Siria, Turchia, Iran, Irak, problema irrisolto di estrema attualità.

Il panarabismo moderno nasce agli inizi del secolo XIX e si rinnova soprattutto durante e dopo la Prima guerra mondiale, quando le Grandi Potenze si dividono le spoglie dell'Impero Ottomano, dando origine a questioni tuttora insolute, ma non governate dal panarabismo forse obsoleto.

L'Egitto assume il ruolo di Stato guida arabo, mentre la Turchia sorge come Stato laico dalle ceneri dell'impero ottomano. Nel 1925 viene proclamata la Repubblica del Libano. Si espande il dominio dei sauditi nella penisola arabica: nel 1926 Ibn Saud è proclamato Re dell'Hegiaz e del Neged, territori che nel 1932 vengono riuniti nel Regno dell'Arabia Saudita. Nel 1925 l'Emiro Feisal fonda una monarchia costituzionale in Iraq (alleata della Gran Bretagna) e l'anno successivo ottiene la zona petrolifera di Mosul contesa dalla Turchia. Sempre nel 1925 diventa Scià d'Iran Reza Shah Pahlavi, cancellando la precedente Dinastia Kadjar.

Il Sudafrica ottiene il mandato sui territori dell'Africa occidentale tedesca, suscitando reazioni in Stati europei che avrebbero voluto assegnati quei ricchi territori.

Si assiste in pratica in quegli anni a un'occupazione militare del Medio Oriente, avallata dalla Società delle Nazioni, a una spartizione, nonostante le velleità d'indipendenza del popolo arabo e la rivolta del 1916.

La Guerra è vinta ma non è stata vinta la Pace.





LIBRI



Roberto Riccardi

Detective dell'Arte

Rizzoli Editore, 2019, pagg. 235, euro 18.00

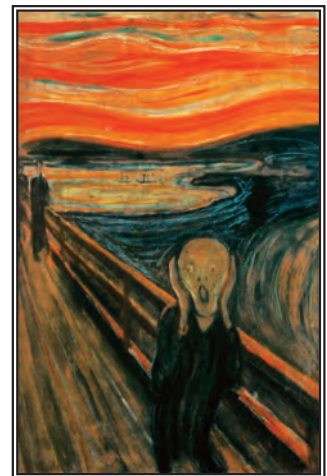
La perdita di un'opera d'arte sottratta alla sua esposizione, il trafugamento di reperti archeologici ma anche tutti quegli atti di irresponsabile sfregio e vandalismo che vengono riferiti dalla cronaca sono azioni criminali che offendono la memoria comune e la cultura, sono ferite profonde inferte all'identità storica e un insulto all'esistenza stessa della bellezza.

Il vuoto che un quadro rubato lascia sulla parete che lo ospitava è, dunque, una crepa nell'anima di ogni individuo cosciente ed ha l'effetto di una cecità improvvisa che sembra sfociare in un urlo senza fine. Torna, infatti, sempre alla memoria, in questi casi, e in modo partico-

larmente emblematico, proprio l'immagine e le vicende del clamoroso furto dell'opera più celebre del pittore espressionista norvegese Munch intitolata l'"Urlo", sottratta per ben due volte dalla Galleria Nazionale d'Arte di Oslo.

In quell'immagine iconica si riassume tutto lo sconcerto dell'animo umano di fronte all'incapacità di interpretare gli eventi, come quando sullo sfondo di un sole al tramonto, sotto un cielo rosso sangue, si staglia l'urlo straziante di un uomo. In modo paradossale l'immagine sottratta continua a parlare di sé, quasi fosse lo specchio del nostro sgomento di fronte al furto.

La ricchezza del patrimonio artistico italiano ci espone, in maggior misura che non altri, alle mire di questi ladri di beni, ma anche di sentimenti. A "risarcire", in qualche modo, le nostre paure viene in soccorso una piacevole lettura che presentiamo volentieri nelle nostre recensioni: il libro "Detective dell'Arte" di Roberto Riccardi - Generale di Brigata dell'Arma dei Carabinieri, attuale Comandante dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale - persona che conosce dal "di dentro" i complessi percorsi del recupero di tanti nostri tesori.



L'alto Ufficiale ci accompagna, con questo nuovo testo, in un viaggio che sa di avventura e scoperta, ma rigorosamente condotto all'interno di situazioni reali di cui ebbe ad occuparsi la cronaca nazionale e internazionale, suscitando non poco clamore in tutto il mondo dell'arte.

L'autore segue percorsi definiti passando in rassegna alcuni dei più significativi episodi che hanno visto il trafugamento di beni preziosi, capolavori d'arte e reperti archeologici importanti, alla fine salvati dall'insidia della dispersione e restituiti alla collettività e ai legittimi proprietari. Nelle pagine di questo dettagliato riesame delle modalità di indagine che hanno portato al riacquisto della disponibilità dei nostri tesori, spesso rappresentazioni iconiche della nostra storia, ritroviamo passaggi particolarmente coinvolgenti, spaziando dal mondo dei tombaroli ai teatri di guerra, da vere e proprie gallerie d'arte costruite dalla malavita che opera su commissione fino alle tragedie sul territorio del post terremoto, dove all'insulto subito dalle persone e dalle cose si aggiunge l'esigenza di proteggere i beni artistici dal degrado e dagli "sciacalli". Le ambigue trame dei contraffattori e dei falsari, tra la burla e il malaffare, il furto mirato su commissione come fosse un acquisto nel supermercato, i lunghi viaggi dei capolavori che scompaiono da una parte del mondo per riapparire in luoghi lontani e imprevedibili lasciano pur labili tracce cui si aggrappano mani di esperti, uomini e donne specializzati e competenti che compongono il nucleo degli operatori a presidio e tutela del patrimonio. Il loro lavoro è qui descritto con la maestria e la partecipazione che tale autore - giornalista e scrittore e pubblicista di diversi saggi e romanzi - sa ben adoperare, offrendoci quel conforto e quel "risarcimento" di cui si è fatto cenno in premessa. I successi nella restituzione e recupero dei beni artistici e archeologici sono numerosi, purtroppo però mai quanto sono corpose e instancabili le risorse messe in campo dai saccheggiatori, i quali dispongono, e non va dimenticato, di un terreno d'azione tanto vasto che risulta molto difficoltoso anche censire, in modo compiuto e organico, tutti i beni a rischio disseminati in chiese, conventi, oratori, dimore private, tombe, siti archeologici, musei e gallerie, con un compendio di opere e oggetti minuti che, insieme, sono in effetti il bene più prezioso del Paese.

La lettura di queste pagine rimanda col pensiero all'elenco delle opere d'arte scomparse dai nostri orizzonti e in attesa di un ritorno, una lista più lunga dei latitanti più famosi e che, tuttavia in qualche modo, riunisce ciascuno di noi intorno all'ansia della restituzione perché è proprio questo il miracolo dell'arte, proprietà di qualcuno e comunque anche di tutti, da preservare, difendere e recuperare. Per quella parte di patrimonio artistico che è in attesa di un ritorno, la possibilità resta affidata alla tenacia, alla competenza e al sacrificio di uomini e donne - di cui possiamo andare fieri e orgogliosi - impegnati in un lavoro arduo e complesso che questa nuova pubblicazione ci dà l'occasione di conoscere da vicino.

Colonnello
Michele Lippiello



Nando Dalla Chiesa - Federica Cabras

Rosso Mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia

Bompiani Editore, 2019, pagg. 256, euro 18.00

“Rosso Mafia - La 'Ndrangheta a Reggio Emilia”, frutto di una ricerca ampia ed approfondita, condotta senza alcuna remora di carattere ideologico e culturale ma anzi coerentemente protesa all'individuazione dell'effettiva natura dei fenomeni obiettivo di indagine, apporta un contributo sicuramente rilevante al complesso degli studi in materia.

Il risultato raggiunto è senza dubbio dovuto sia alla ricchezza degli elementi di riflessione e di analisi introdotti sia alla oggettiva incontrovertibilità dei dati raccolti e valutati, non solo con riferimento all'ambito giudiziario, ma anche a tutte le altre componenti di ordine

sociale, culturale, storico e politico via via emergenti nel corso dell'indagine.

L'opera affronta in maniera approfondita e diretta le problematiche in argomento, sebbene risultasse evidentemente ostico, sotto qualsiasi angolo visuale, procedere con esiti felici ad un esame del contesto considerato.

Il progressivo e capillare insinuarsi, progredire e consolidarsi della realtà mafiosa, qui quella della 'ndrangheta, in un contesto socio-economico come quello di Reggio Emilia e di altre zone comprese nel bacino del Po, non appare infatti di facile comprensione nelle cause del suo sviluppo.

La minuziosa analisi su cui è incardinato il lavoro parte da lontano, dalle remote profondità della storia. E nella storia affiorano, tra l'altro, “i segni di un'antropologica fierezza” come in occasione della nascita a Reggio Emilia del primo tricolore italiano nel 1797.

In tal senso le successive vicende risorgimentali e le aspre lotte sociali dell'ottocento e del novecento daranno ampia e significativa conferma di tale sentire, venuto poi a costituire con altri fattori, come “la coscienza civile, la fiducia pubblica, la partecipazione sociale ecc.” quel “capitale sociale” menzionato da Putnam⁽¹⁾.

E nel corso dell'opera i vari momenti di edificazione di tale solido e rassicurante contesto vengono descritti con asciutta incisività.

Ma, con pari efficacia - sempre sorretta da ineccepibile rigore scientifico - si procede alla radiografia di quel mondo che, apparentemente in salute, è risultato, ad un certo punto e con sorpresa di molti, afflitto da malattia.

Ciò che dunque dà anima e significato all'opera è il percorso da effettuare per offrire una risposta a questo interrogativo. Ed il viaggio ha avuto modo di svolgersi superando concezioni, teorie, impostazioni sociologiche e politiche rivelatesi nella circostanza inidonee a dare adeguato riscontro alle domande legate all'emergere di una realtà tale da destare appunto meraviglia.

Ma non solo. Rivivono, nelle pagine di Rosso Mafia le suggestioni e le atmosfere che grandi scrittori e poeti, come Bacchelli, Soldati, Roversi, Zavattini hanno saputo far rivivere intorno al Po che “scorre per noi mortali come maestoso annuncio di memoria, dispensatore di “storia” e di “storie” da imparare”.

(1) Robert David PUTNAM, (con Robert LEONARDI, Raffaella NANETTI), *La tradizione civica nelle scuole italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

Ed è proprio “il fluire di bellezze e di umane imprese” che nell’intendimento degli autori “va elevato al di sopra di tutto”, malgrado “la corsa febbrile della Pianura Padana a generare infinite distese di cemento, e sopra di esse rossori di nubi inquinanti” abbia attenuato “nella cultura popolare” il sentimento di tale fluire.

Nell’opera si invita allora ad “aprire” geograficamente e storicamente un teatro di così alto interesse in senso economico, sociale e spirituale. Il tutto per cogliere e valutare quella che gli autori indicano come la “posta in gioco di questa storia”, da loro vista come “un’incipiente, impreveduta civilizzazione che nessuno può dire se si perfezionerà con successo o resterà alla fine un’incompiuta minacciosa”.

Puntuale è poi la descrizione, sotto il profilo storico e geografico, della formazione e definizione, attraverso i secoli, con il passaggio di eserciti ed il sorgere e progredire di città e paesi, dei tratti caratteristici del “teatro”, comprensivo anche delle aree di Mantova e Piacenza.

Proseguendo, viene posta in risalto la fitta rete di collegamenti tra zone geografiche ed economiche, un “continuum territoriale”, sotto il controllo dei Grande Aracri di Cutro o, con dimensioni più contenute, degli Arena e Nicoscia di Isola di Capo Rizzuto.

Eppure in Emilia, come in altre zone non tradizionali di espansione mafiosa, mutamenti vistosi non hanno luogo: “La violenza è di norma a bassa intensità, il suo messaggio si propaga attraverso il passaparola e i fatti che vengono da tutti visti e conosciuti; per questo “entra” più in profondità nei centri minori, per loro oggettiva debolezza a farsi “educare”.

Il rigore dell’indagine connota altresì l’analisi, penetrante e capillare, del contesto sociale ed economico di quel paese dell’entroterra calabrese, Cutro, da dove, in fondo, si è originato tutto, con la grande migrazione verso Reggio Emilia ed altri siti del Nord Italia, successiva peraltro a quella verso la Germania, iniziata alla fine degli anni sessanta, dato il perdurare ed incancrenirsi di situazioni di grave disagio sociale.

I “tratti disperati” di Cutro avevano peraltro costituito, nel 1959, l’oggetto di un articolo sulla rivista *Successo* di Pier Paolo Pasolini che, fermatosi a Cutro durante un suo viaggio lungo le coste italiane, ne aveva ricavato viva impressione.

Ciò premesso, in *Rosso Mafia* viene puntualmente colto il punto di passaggio, negli anni sessanta, da una “diffusa criminalità di sussistenza”, anche con fenomeni esasperati di lotta sociale e di faide personali, alle manifestazioni più gravi di oggi.

Vengono così evidenziate le figure di Antonio Dragone a cui viene ricondotta la creazione, negli anni settanta, di un’efficiente struttura mafiosa e di Nicolino Grande Aracri.

Di Grande Aracri gli autori riescono a comporre un ritratto a tutto tondo, ponendone in risalto gli elementi caratteristici, innovativi rispetto a Dragone, atteso che, ad esempio, “la parziale abolizione del pizzo gli ha consentito di acquisire un consenso trasversale, soprattutto tra gli imprenditori e i commercianti locali”. E ancora rilevano come lo stesso non eliminasse del tutto le estorsioni dall’ambito delle attività criminali del clan a Cutro ma invece ne mutasse le modalità “introducendo la forma delle false fatturazioni...”, unendo, nel contempo, a tale genere di attività, l’altra volta al controllo di appalti di tipologia diversificata con estensione anche ad altri comuni del crotonese e alle province di Catanzaro e Cosenza.

In tale contesto, sono stati descritti i processi di natura sociale ed economica che hanno determinato, soprattutto a partire dalla prima metà degli anni sessanta, una consistente ondata migratoria di tanti giovani, principalmente muratori, da Cutro a Reggio Emilia e altri comuni vicini.

La provincia di Reggio Emilia vide poi l'insediarsi, nella seconda metà degli anni Ottanta, di alcune famiglie mafiose dedite ai rami tradizionali di attività come le estorsioni, il controllo degli appalti pubblici nell'ambito dell'edilizia e la gestione del traffico di stupefacenti, successivamente esteso alla provincia di Modena. Il tutto peraltro in uno scenario spesso caratterizzato dal frequente verificarsi di episodi delittuosi, sebbene tali fenomeni criminali abbiano comunque incontrato la seria opposizione rappresentata, pur in un contesto certamente difficile, dalla costante ed incisiva attività di contrasto svolta dall'Autorità giudiziaria e dalle Forze di polizia.

Viene poi evidenziato come, con l'uccisione di Antonio Dragone, nel 2004, si apra una nuova epoca con la definitiva affermazione della famiglia Grande Aracri, la cui figura di spicco era rappresentata dal già citato Nicolino Grande Aracri, il cui carattere, la personalità e i metodi, sono resi con indubbia efficacia nel testo, scaturendo da un'analisi attenta ad ogni dettaglio. Altro aspetto toccato ed approfondito nell'opera è quello costituito dall'inquietante fenomeno del processo di integrazione della mafia con parte della struttura economica locale: un inserimento peraltro graduale, a partire dagli anni Ottanta, soprattutto in ambiti ad alta intensità di manodopera ed a limitato livello tecnologico, in particolare edilizia e settore degli autotrasporti, con estensione anche al mondo della ristorazione e del divertimento. Successivamente la 'ndrangheta puntò alla creazione di ricchezza mediante l'accaparramento di appalti e subappalti e intrecciando rapporti con il mondo delle cooperative, come pure con l'edilizia privata di grandi dimensioni.

È altresì evidenziato dagli autori come a tale stato di cose si aggiungesse un rinnovato dinamismo degli organi di repressione dello Stato. Il nuovo Prefetto di Reggio Emilia, Antonella De Miro, unitamente a Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza e Direzione Investigativa Antimafia con la creazione di due gruppi di lavoro interforze, dette infatti decisivo impulso al contrasto alle cosche, aprendo la cosiddetta "stagione delle interdittive". In tale ambito furono però colpite anche imprese emiliane, a dimostrazione che l'inquietante connubio aveva avuto modo di concretizzarsi. Ma questo connubio non aveva visto soltanto la partecipazione delle imprese ora citate: rilevante fu, infatti, la partecipazione allo stesso anche di professionisti qualificati, giornalisti e rappresentanti del mondo delle istituzioni.

Numerosi sono gli esempi menzionati nell'opera, che anche su tale punto riesce a scavare in profondità nel contesto.

Evidenziate le radici della presenza della 'ndrangheta in corrispondenza dell'ondata migratoria dalla provincia di Crotone, avvenuta nei primi anni ottanta, è poi descritto il graduale ma inesorabile processo di colonizzazione del paese, ponendo nel contempo in risalto come da parte di molti nel territorio l'atteggiamento di fronte al fenomeno 'ndranghetista fosse "addirittura negazionista, sebbene la difesa della comunità avrebbe dovuto comportare la segnalazione del fenomeno, anziché la sua rimozione e la denuncia di chi ne svelava la diffusione".

Nell'opera si è poi cercato di fornire una risposta alla domanda di fondo: come è stato possibile il verificarsi della situazione sin qui descritta?

Al riguardo l'analisi è complessa e approfondita, riuscendo a cogliere e riunire aspetti e cause che, nel complesso, concorrono a comporre un razionale e convincente quadro d'insieme. È innanzitutto posta in dubbio "l'obiettività della fotografia" del modello emiliano, traendo spunto da un libro di Luigi Zoja⁽²⁾ che allude a celebri foto del secolo scorso, apparentemente espressione di un dato oggettivo, e che in realtà risultano "intrise di artificio".

(2) Luigi ZOJA, *Vedere il vero e il falso*, Torino, Einaudi, 2018.

Per gli autori, “la messa in scena” c’è anche stata, ma parziale. In tal senso vengono evidenziati valori e realtà certamente positivi, atteso che ideali legati ad un fenomeno storico come la Resistenza, “sia pure con le macchie della rappresaglia postbellica”, o allo sviluppo significativo della cooperazione, “sia pure con la rendita politica di cui le imprese cooperative hanno goduto”, come anche l’elevato livello dei servizi sociali e dell’istruzione, non possono essere certamente sottaciuti. Eppure un contesto istituzionale ispirato, per sua struttura ideologica, al contrasto alle disuguaglianze e all’ingiustizia sociale, è stato “sufficiente per essere contro la mafia lontana” ma non altrettanto efficace contro “la mafia vicina, quella che cresce a un metro di distanza e frequenta gli uffici o gli studi o le case dei propri amici”.

Sulla questione è richiamato il rilevante contributo offerto da due studiosi bolognesi⁽³⁾, dai quali sono posti in luce tre aspetti idonei a rendere compatibili due realtà apparentemente assai distanti.

Come primo elemento è stato posto in risalto il consolidato sviluppo di “un’economia privilegiata” che, collegata al settore della cooperazione, può aver dato luogo ad “un’esenzione o quasi dalle regole del mercato”; il secondo elemento è stato individuato nel fattore costituito dalla “persistenza di un esclusivismo politico nel quale insistono gruppi di potere e relative domande di lealtà e rendita politica”; terzo elemento è quello rappresentato dal “valore del familismo interno allo sviluppo della piccola e media impresa”.

In Rosso Mafia viene messo in risalto come il processo di erosione di un sistema abbia poi reso “vizi di fondo” quegli elementi prima considerati come semplici “prezzi da pagare alle virtù di un sistema”.

In realtà è mutato il contesto combinato di economia e politica, sono venuti meno i tratti caratteristici del partito pilastro del sistema, il Partito comunista, in precedenza “partito società, nutrito di popolo”, caratterizzato, anche se con dei limiti, da “rigore morale interno”, come pure “formidabile meccanismo di integrazione sociale e di mediazione istituzionale”. All’assetto ora menzionato sono subentrate “somme di fazioni e correnti ad alto tasso di individualismo e opportunismo. E un crescente vuoto di popolo”. Viene allora evidenziato il consolidarsi di un contesto, ispirato in modo rilevante dal prevalere di interessi privati, magari travestiti “da convenienze collettive o da interesse generale”.

Alla luce di quanto esposto, è risultato allora relativamente agevole ai clan mafiosi, con i loro supporti legali, l’inserimento in un mondo “permeabile”. Cambiava, dunque, la tonalità di colore che aveva tradizionalmente contraddistinto la provincia: sul rosso del sol dell’avvenire era stata passata “una vigorosa pennellata di rosso mafia”. L’attività di analisi viene poi volta ad individuare l’essenza della ‘ndrangheta sotto il profilo storico e politico, la sua “anima storica”.

Risulta palese che si tratti di un’associazione mafiosa, atteso che le sue modalità operative nonché “il clima sociale” dalla stessa creato e per essa fonte di successo, sono sorretti da fenomeni come l’intimidazione, l’omertà e l’assoggettamento, i tre requisiti essenziali per riconoscere l’esistenza di questo tipo di associazione previsti dall’articolo 416-*bis* c.p., introdotto dalla legge Rognoni-La Torre del 1982.

Ma, viene osservato, tale categoria assume un carattere di eccessiva indeterminatezza per precisare con nitidezza di contorni “la qualità concreta dell’attore collettivo di cui abbiamo fin qui parlato”, dato che soggetti di diversa tipologia (dei

(3) Marco SOLAROLI, Marco SANTORO, *Forme di capitale mafioso e risonanza culturale. Studio di un caso regionale e proposta di una strategia concettuale*, in *POLIS*, Ricerche e studi su società e politica, vol. 3, 2017, pp. 375-408.

quali citiamo per brevità solo Cosa nostra siciliana o la camorra n.d.r.) hanno costituito oggetto di sentenze passate in giudicato come pure non ancora definitive.

Mirando pertanto a determinare “l’anima storica” del soggetto obiettivo di indagine, viene allora individuato, quale elemento peculiare della stessa “l’espansione mafiosa, il processo di colonizzazione”, in considerazione della “progressiva, quasi inarrestabile espansione della ’ndrangheta in territori diversi da quelli di origine”.

Si è infatti realizzato l’inserimento nelle aree di immissione di trasformazioni sociali e di sistema, sempre più profonde e diffuse, in modo tale che possa ritenersi attuato il processo di colonizzazione. Vengono però preservati alcuni tratti distintivi del posto, che si riallacciano alla sua storia. Così il contesto permette “di non avvertire lo smottamento di identità, di rinviare il più possibile il giorno della consapevolezza”.

E della colonizzazione viene evidenziato lo strumento più incisivo, laddove è indicato “un uso saggio, machiavellico della violenza”, fatto ondeggiare tra “lo spegnere” ed “il vezzeggiare”: in tal senso ne viene così posto in risalto il carattere preminente, quello dell’intimidazione nei riguardi di chi non si adegua.

Ma la diffusione della ’ndrangheta con modalità differenti non solo a Reggio, ma anche in tante località medie e minori del Nord Italia, rende non più sufficiente per essa la definizione di associazione mafiosa, obbligando a chiarire l’esatta e più profonda natura del fenomeno. Nel lavoro, risulta allora chiaro l’intendimento degli autori di provvedere a sciogliere questo “nodo concettuale”.

Dopo aver ripercorso sinteticamente, ma con scrupolo scientifico, le tappe più significative di un dibattito che ha a lungo animato la dottrina, gli stessi hanno individuato, in ordine al punto, alcuni caratteri peculiari della ’ndrangheta.

Ciò premesso, l’opinione espressa nel testo è che la ’ndrangheta sia da considerare come “un movimento sociale di conquista”, orientato “alla sovversione di civiltà esistenti, attraverso forme di civilizzazioni dal basso guidate da un orizzonte identitario irriducibile”. Movimento anche demografico che non è da identificarsi in tutto con la ’ndrangheta, ma del quale la stessa rappresenta, in sostanza, “l’ossatura egemonica”.

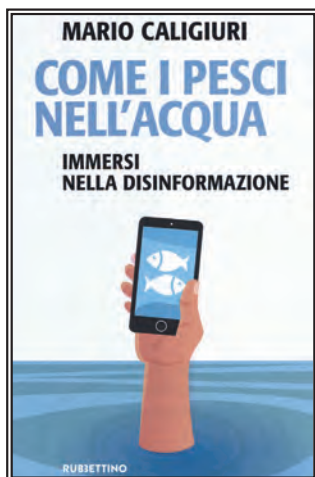
E nel testo sono evidenziati, sulla scorta di uno studio attento alla realtà umana e sociale, i meccanismi alla base del fenomeno.

Fenomeno del quale si provvede altresì a tracciare, quale movimento sociale di conquista, un significativo ed affascinante parallelo sul piano storico, laddove, si richiama, anche se “sideralmente diversa”, la vicenda storica dell’Olanda del Seicento così come descritta da un grande studioso in materia, Johan Huizinga⁽⁴⁾.

A conclusione di queste note concernenti un lavoro di grande impatto non solo per il tema trattato ma anche per i già evidenziati rigore scientifico e non comune coraggio civile, sia consentita una considerazione: l’analisi lucida e puntuale ha sì costantemente e coerentemente caratterizzato l’intera opera, ma sempre presente, seppure non ostentata per il rispetto dovuto alle esigenze di obiettività scientifica, risulta una profonda e mai sopita indignazione morale. _

Dottoressa
Chiara Pistilli

(4) Johan HUIZINGA, *La civiltà olandese del Seicento*, Torino, Einaudi, 2008 (edizione originale 1933).



Mario Caligiuri

Come i pesci nell'acqua. Immersi nella disinformazione

Rubbettino Editore, 2019, pagg. 96, euro 12.00

«Una cosa di cui i pesci non sanno assolutamente nulla è l'acqua». Questa frase, che ha chiaramente ispirato il titolo del libro di Mario Caligiuri, professore ordinario di pedagogia della comunicazione all'Università della Calabria, dove dirige il Master in *Intelligence*, è del sociologo Marshal McLuhan che fu tra i primi, negli anni settanta, a interrogarsi sugli effetti che la comunicazione, allora in gran parte affidata ai giornali e alla televisione, poteva avere sui singoli e sulla società nel suo insieme.

McLuhan, per motivi puramente anagrafici, non ebbe modo di conoscere gli attuali sviluppi della rete internet e dei *social network*. Tuttavia, questa sua frase identifica al meglio il senso di spaesamento e di incertezza che può assalire i fruitori dei nuovi media, se non sono sufficientemente attrezzati per capirne i meccanismi più profondi, nascosti e a volte pericolosi.

Non mancano gli esempi di campagne di disinformazione che hanno causato danni assai rilevanti a livello planetario, manipolando i mercati, le istituzioni e le persone, così come casi di scuola in cui servizi apparentemente innovativi, senza una seria e pregressa valutazione etica, rischiano di produrre attentati alla *privacy* e discriminazioni.

Ed è qui che interviene il ruolo centrale dell'educazione, in una fase storica in cui diventa necessario «dare forma e guidare il futuro del digitale» smettendo «di costruirlo mano a mano che andiamo avanti. È il momento di lavorare su un modello innovativo, per un'infosfera migliore», come afferma Luciano Floridi, insegnante alla *Oxford University*, nella sua preziosa prefazione al volume.

Insomma, nella «guerra delle informazioni» l'unica arma da contrapporre è «la centralità culturale della pedagogia», soprattutto nei confronti della generazione più esposta, quella dei «nativi digitali». Infatti, «i messaggi prevalenti con i quali i giovani si confrontano a livello cognitivo per comprendere la realtà sono i contenuti del web, in una continua sovrapposizione tra reale e virtuale».

Preso atto che «la società della disinformazione sarà sempre più centrale nei prossimi anni», la pedagogia della comunicazione - della quale nel libro sono declinate con precisione le strategie educative da adottare - «può rappresentare uno strumento fondamentale per affrontare questa sfida già in atto», abituando le persone a selezionare le fonti attendibili, ad acquisire le informazioni rilevanti e a scartare quelle ininfluenti o dannose, con un metodo che si può far derivare a pieno titolo dall'*intelligence*.

Solo l'educazione, che allo stato attuale non è ancora colpevolmente al centro delle scelte politiche e del dibattito pubblico, ma sulla quale si deve puntare e investire, può rendere dunque i fruitori di internet pienamente consapevoli dell'elemento in cui, proprio come i pesci, si trovano a dover «nuotare».

Dottor
Raffaele Cardamone

INDICE GENERALE

ANNO 2019



INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2018-2019

Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri <i>Generale di Divisione Riccardo Galletta</i>	I	14
Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri <i>Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri</i>	I	18
Intervento del Ministro della Difesa <i>Dottorssa Elisabetta Trenta</i>	I	26

DOTTRINA

La corruzione nella Pubblica Amministrazione <i>Professore Giorgio Spangher</i>	I	29
La sicurezza degli Stati tra guerre psicologiche e strategie di <i>intelligence</i> <i>Professore Mario Caligiuri</i>	I	33
Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa <i>Professore Avvocato Massimiliano Masucci</i>	I	53
Psicopatia: implicazioni criminologiche e giuridico-forensi <i>Professore Adriano Schimmenti - Dottor Gianluca Santoro</i>	I	59
Le <i>soft skills</i> quali determinanti dei comportamenti tra norma e relazione. L'etica della responsabilità <i>Professore Stefano Paneforte</i>	I	71
Il reato di obsolescenza programmata in Francia: un'analisi comparativa <i>Dottore Sirio Zolea</i>	I	87
Rifiuto di riconoscimento della "protezione sussidiaria" a persona condannata a pena detentiva superiore a cinque anni e violazione della direttiva "qualifiche": il caso Shajin Ahmed <i>Dottore Marco Vercillo</i>	I	103
Strategie di contrasto alla corruzione nel panorama interno e internazionale: <i>best practice</i> ed esigenze di armonizzazione <i>Professoressa Paola Severino</i>	II	13
Il <i>rating</i> di legalità: escamotage opportunistico o strumento per la prevenzione dei reati d'impresa? <i>Professore Antonio Del Pozzo</i>	II	27

Il regime delle segnalazioni interne nell'ambito della responsabilità penale d'impresa <i>Professore Avvocato Ranieri Razzante e Professore Avvocato Alessandro Parrotta . . .</i>	<i>II</i>	<i>43</i>
Le frodi commerciali in ambito agro-alimentare: la responsabilità penale dell'Operatore del Settore Alimentare (OSA) e la responsabilità cosiddetta "amministrativa" dell'ente <i>Avvocato Andrea Cianci</i>	<i>II</i>	<i>49</i>
La nuova legittima difesa nel domicilio: brevi considerazioni in tema di legittimità costituzionale della riforma <i>Avvocato Silvia De Blasis.</i>	<i>II</i>	<i>73</i>
NOSIS, ultima nata tra le abilitazioni di sicurezza <i>Colonnello Francesco Coletta</i>	<i>II</i>	<i>83</i>
<i>Stalking</i> : co-costruzione di una relazione? <i>Maggiore Laura Seragusa.</i>	<i>II</i>	<i>95</i>
Le interdittive antimafia: tra discrezionalità e arbitrio <i>Tenente Julian Colamedici.</i>	<i>II</i>	<i>111</i>
Falso in bilancio e false comunicazioni sociali: interdipendenze e connessioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 con le altre normative in argomento <i>Professore Umberto Bocchino</i>	<i>III</i>	<i>11</i>
Il delitto di atti persecutori: pregiudizi antropologici e difficoltà applicative <i>Consigliere Maurizio Fumo.</i>	<i>III</i>	<i>19</i>
Inammissibile il rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo <i>Professore Giorgio Spangher</i>	<i>III</i>	<i>27</i>
Uso consapevole dei social media da parte degli appartenenti alle Forze Armate e di Polizia <i>Consigliere Vito Tenore.</i>	<i>III</i>	<i>33</i>
Il precontenzioso nelle procedure di gara ad evidenza pubblica e il ruolo paragiurisdizionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione <i>Tenente Colonnello Riccardo Bognanni</i>	<i>III</i>	<i>87</i>
La confisca dei beni culturali nella giurisprudenza di legittimità <i>Consigliere Giuseppe Corasaniti</i>	<i>IV</i>	<i>13</i>
L'ultima riforma dello scambio elettorale politico - mafioso <i>Avvocato Silvia De Blasis.</i>	<i>IV</i>	<i>27</i>
L'abuso d'ufficio tra diritto e ragione <i>Professore Marco Naddeo e Tenente Colonnello Vincenzo Ferrara.</i>	<i>IV</i>	<i>35</i>
Téchné e Privacy. Le sfide della tecnologia alla prova del legislatore <i>Dottore Nicola Rumine e Tenente Julian Colamedici</i>	<i>IV</i>	<i>55</i>

Sicurezza informatica e nuove frontiere del diritto penale: la paradigmatica vicenda “Occhionero” <i>Capitano Gianni Cavallo</i>	IV	69
---	----	----

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

La proposta di direttiva dell’Unione europea sul diritto d’autore <i>Avvocato Vittoria Bocchetti</i>	I	117
Le unità antiterrorismo dell’Arma dei Carabinieri <i>Professore Andrea Margelletti</i>	III	143
Flussi migratori e criminalità organizzata: un <i>vacuum</i> legislativo a livello internazionale e nazionale <i>Professore Umberto Triulzi</i>	III	155
Considerazioni sulla difesa della politica europea dell’asilo e dell’immigrazione <i>Professore Luigi Daniele</i>	IV	99
Il filo della Lubjanka. Spionaggio estero e lotta alla dissidenza interna negli anni di Jurij Vladimirovic Andropov <i>Dottore Andrea Giannotti</i>	IV	105
Il trasferimento della sede di un’Agenzia europea: il caso EMA <i>Dottoressa Martina Fabiani</i>	IV	125

PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE

(*Consigliere Antonio Sabino*)

La violata consegna nel servizio di pattuglia automontata	I	165
La rilevanza delle ingiurie verbali a sfondo sessuale nel diritto penale militare.	II	181
La rilevanza penale del rifiuto di sottoscrivere per presa visione le comunicazioni riguardanti la documentazione caratteristica e i provvedimenti disciplinari	III	173
Il reato di acquisto o ritenzione di effetti militari (art. 166 c.p.m.p.).....	IV	145

PROSPETTIVE EUROPEE

Le procedure di sequestro e confisca all’estero: dal diritto alla pratica <i>Consigliere Filippo Spiezia e Dottoressa Maria Cecilia Rebecchi</i>	I	127
---	---	-----

Il mandato di arresto europeo e il bilanciamento del principio del reciproco riconoscimento nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Avvocato Generale dello Stato Gabriella Palmieri e Dottor Fabio Catini II 155

COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE

(Colonnello Fausto Bassetta)

Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I

(Prima parte) I 173

Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I

(Seconda parte) II 187

Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I

(Terza parte) III 181

Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I

(Quarta parte) IV 155

TRIBUNA DI STORIA MILITARE

Napoleone e i suoi 'servizi segreti'

Professoressa Maria Gabriella Pasqualini I 191

Quando non c'è più nulla da fare: alle radici dello stato d'assedio

Professore Fausto Giumetti I 211

La battaglia di Sedan: Napoleon, cedant Sedan, *ceda ses dents*

Tenente Tommaso Errico, Tenente Alessandro Francesco Senatore, Tenente Giovanni Spadoni . . II 201

Da 70 anni la "Virgo Fidelis" è la Patrona della Fedelissima. Presentazione dell'Arcivescovo Ordinario Militare per l'Italia, S.E. Mons. Santo Marciànò

Conclusioni del Redattore Capo, Colonnello Michele Lippiello

Dottore Saverio Gaeta III 197

L'interesse iniziale del Regno d'Italia per il Corno d'Africa *(Prima parte)*

Professore Marco Gemignani III 225

All'alba del peacekeeping: l'invio del contingente interalleato in Alta Slesia (1920-1922) tra storia e filosofia del diritto internazionale

Professore Filippo Ruschi III 237

L'interesse iniziale del Regno d'Italia per il Corno d'Africa *(Seconda parte)*

Professore Marco Gemignani IV 169

Autodeterminazione, secessione e ordine internazionale: le insurrezioni in Alta Slesia (1919-1922)

Professore Filippo Ruschi IV 185

ATTUALITÀ E INFORMAZIONI

Inaugurazione del 32° Corso d'Istituto per Ufficiali del Ruolo Normale dell'Arma dei Carabinieri	I	219
Il filo della Lubjanka. Qualche osservazione sui servizi segreti di Mosca <i>Dottore Andrea Giannotti</i>	I	221
L'uso di droni armati e come contrastare la minaccia <i>Giornalista Clara Salpietro</i>	I	239
Il moltiplicatore della base pensionabile per il personale militare dell'Arma dei Carabinieri e il beneficio figurativo dei Sei Scatti <i>Tenente Colonnello Antonio Iannone</i>	I	255
Sicurezza e qualità dei prodotti al consumo: la tracciabilità al servizio dell'anticontraffazione <i>Ingegnere Alberto Mormile</i>	II	223
La criminalità organizzata in Sicilia: un punto di situazione <i>Tenente Colonnello Paolo Azzarone</i>	II	227
I requisiti per accedere alla "pensione" di anzianità o di vecchiaia per il personale delle Forze Armate e di Polizia <i>Tenente Colonnello Antonio Iannone</i>	II	251
L'Arma dei Carabinieri nella prevenzione e repressione dei falsi d'arte <i>Capitano Fabio Castagna</i>	II	257
Discussione delle tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza degli Ufficiali del 25° Corso di Perfezionamento	II	271
Considerazioni sull'etica del comando <i>Professore Manlio Corselli</i>	III	253
Giuramento del 199° Corso di Applicazione "Osare", intitolato alla memoria del Cap. MOVIM Antonio Bonsignore	IV	211
Cenni sulla criminalità organizzata nigeriana <i>Dottore Pietro Orizio</i>	IV	213

LEGISLAZIONE

<i>Legge 9 gennaio 2019, n. 3</i> Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici	I	261
---	---	-----

CONFERENZE

L'Arma dei Carabinieri e gli Italiani <i>Professore Nando Pagnoncelli</i>	II	273
Presentazione del libro "Mi salvo da sola" <i>Dottoressa Rita dalla Chiesa</i>	II	279
Le infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso in aree diverse da quelle di origine <i>Dottore Giuseppe Pignatone</i>	II	280
La penetrazione mafiosa nel sistema economico e finanziario <i>Consigliere Piercamillo Davigo</i>	II	281
La <i>Leadership</i> nei sistemi complessi <i>Ingegnere Ugo de Carolis</i>	II	286
Informazione e Comunicazione nell'era delle guerre asimmetriche: il difficile ruolo della stampa <i>Dottore Marcello Foa</i>	IV	241
Situazione politica internazionale e riflessi sui mercati finanziari <i>Professore Paolo Savona</i>	IV	250
Conferenza Internazionale sulla Protezione del Patrimonio Culturale <i>Sintesi del Tenente Collonnello Alfio Gullotta</i>	IV	256
Congresso di Studi Storici Internazionali <i>Sintesi della Professoressa Maria Gabriella Pasqualini</i>	IV	263

ECO AMBIENTE

Il confine tra fase amministrativa e penale nei controlli ambientali <i>Consigliere Pasquale Fimiani</i>	II	123
Il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti e l'evoluzione normativa <i>Dottoressa Valentina Vattani e Tenente Marta Simonetti</i>	II	131
Una quiete assai disturbata <i>Dottore Angelo Converso</i>	II	149
Questioni problematiche nell'applicazione del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (Titolo VI-bis TUA) <i>Consigliere Pasquale Fimiani</i>	III	109
Il tema della risarcibilità dei danni conseguenti a reati ambientali <i>Avvocato Giulio Mancini</i>	III	121
Abbandono di rifiuti e discarica abusiva nella giurisprudenza di legittimità <i>Consigliere Luca Ramacci</i>	III	129

LIBRI E RIVISTE

- Marina italiana e geopolitica mondiale* di Alessandro Mazzetti
Recensione del Professore Mariano Gabriele I 271
- Un morto ogni tanto* di Paolo Borrometi
Recensione del Colonnello Michele Lippiello I 274
- Da sbirro a investigatore. Polizia e investigazione dall'Italia liberale alla Grande guerra*
di Giulio Quintavalli
Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone. I 277
- I Balcani Occidentali al bivio. La NATO, KFOR e il ruolo dell'Italia*
di Matteo Bressan
Recensione della Dottoressa Sara Cutrona I 279
- Comprendere il terrorismo* di Ranieri Razzante,
Prefazione del Dottore Federico Cafiero de Raho
Recensione della Dottoressa Marta Patacchiola II 289
- Il Generale Armando Tallarigo* di Ferdinando Scala
Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone. II 291
- A testa in giù* di Renato Nugnes e Jacqueline Monica Magi III 267
- Giorgio La Pira. Tra diritto e fede. Atti del convegno (Roma, 4 luglio 2018)*
di Raffaele Vinci
Recensione del Colonnello Michele Lippiello. III 268
- Disastro Eternit. Casale Monferrato: da città dell'amianto a esperienza di
mobilitazione collettiva* di Maria Francesca di Gioia
Recensione della Dottoressa Valentina Santoloci III 270
- Fra Europa e Asia. La politica russa nello spazio post-sovietico*
di Andrea Giannotti
Recensione della Dottoressa Sara Cutrona III 271
- Detective dell'Arte* di Roberto Riccardi
Recensione del Colonnello Michele Lippiello IV 271
- Rosso mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*
di Nando dalla Chiesa e Federica Cabras
Recensione della Dottoressa Chiara Pistilli. IV 273
- Come i pesci nell'acqua. Immersi nella disinformazione* di Mario Caligiuri
Recensione del Dottore Raffaele Cardamone IV 278

ECO AMBIENTE - INSERTO

La bonifica e messa in sicurezza dei siti di discarica abusivi oggetto di procedura d'infrazione dell'Unione Europea. La missione svolta dall'Arma dei Carabinieri
Presentazione del Consigliere Pasquale Fimiani
Generale di Brigata Giuseppe Vadalà

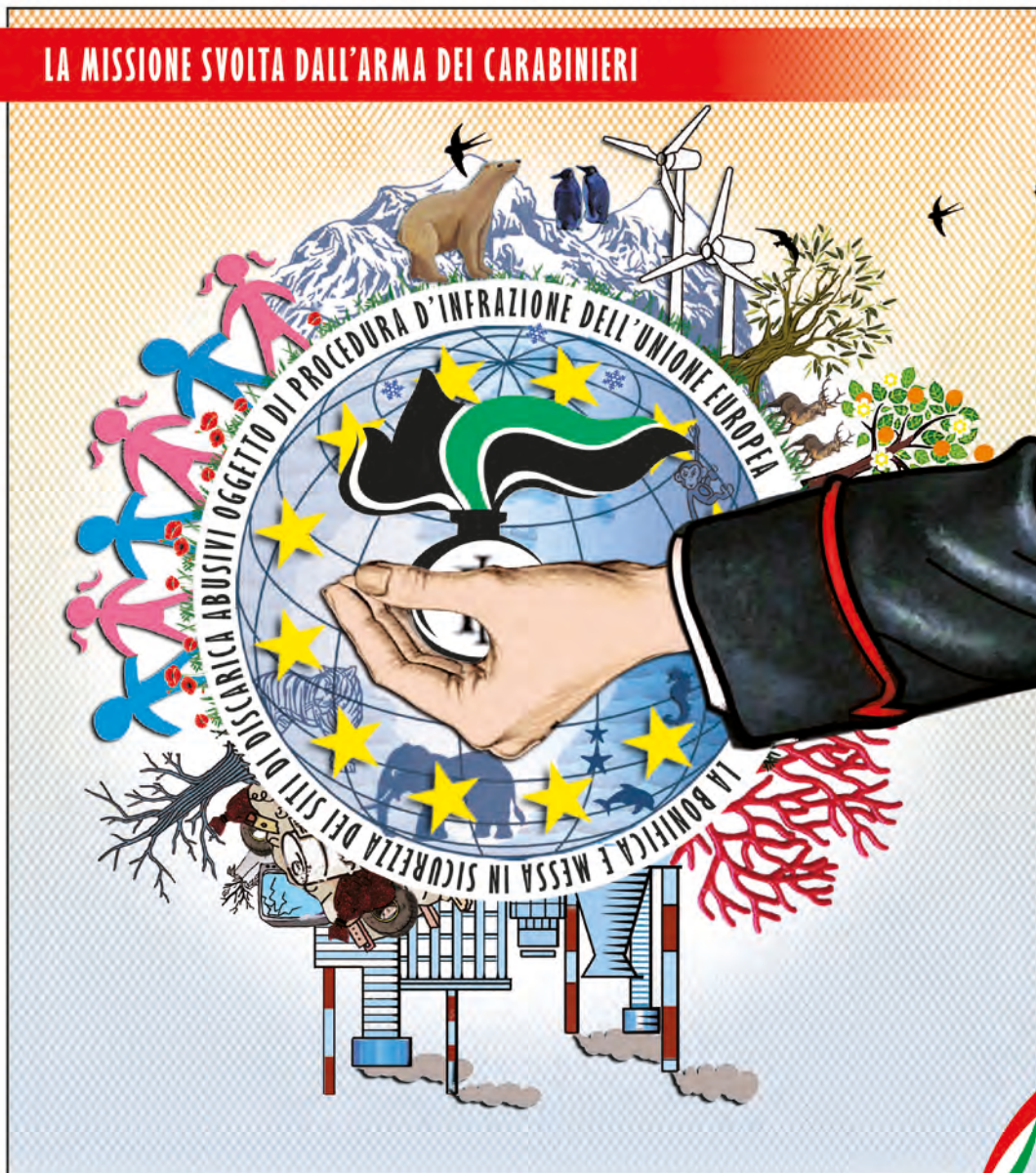
Finito di stampare nel mese di gennaio 2020
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma



***L**a «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.*

R dell'Arma dei Carabinieri Rassegna

LA MISSIONE SVOLTA DALL'ARMA DEI CARABINIERI



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

M. C. Perrini

*La bonifica e messa in sicurezza dei siti di
discarica abusivi oggetto di procedura
d'infrazione dell'Unione Europea.
La missione svolta dall'Arma dei Carabinieri*

INSERTO

BREVE NOTA BIOGRAFICA DELL'AUTORE

- Giuseppe Vadalà, Generale di Brigata dell'Arma dei Carabinieri, nato a Messina il 15 marzo 1963, è *Commissario Straordinario di Governo per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale*, nominato dal Consiglio dei Ministri il 24 marzo 2017.
- Già Comandante regionale del Corpo forestale dello Stato per la Toscana dal 3 giugno 2014 poi Comandante Carabinieri Forestale della stessa Regione dal 1° gennaio al 3 luglio 2017.
- Laureato nel 1987 in Scienze forestali presso la Facoltà d'Agraria dell'Università degli Studi di Reggio Calabria, dal 1989 presta servizio nel Corpo forestale dello Stato.
- Dal 1992 al 2008 ha diretto, da Funzionario addetto, le diverse strutture investigative centrali di sicurezza ambientale e agroalimentare per il coordinamento delle attività operative sul territorio nazionale (Nucleo investigativo CITES, coordinamento dei Nuclei operativi di polizia ambientale e forestale contro il traffico dei rifiuti, responsabile del NIAB, Nucleo investigativo antincendio boschivi), partecipando alle attività di cooperazione internazionale di polizia in ambito O.I.P.C. - INTERPOL in tali settori.
- Dal 2009 al 2013 è stato Responsabile della Divisione di sicurezza agroambientale e agroalimentare del NAF (Nucleo agroalimentare e forestale) e dal 2010 al 2013 del III e IV Corso di formazione biennale dei Commissari del Corpo forestale dello Stato.
- Consulente nel 1997 della Commissione parlamentare d'inchiesta bicamerale sul traffico dei rifiuti e sui reati ad esso connessi e nel 2011 della Commissione parlamentare di inchiesta riguardante la falsificazione e la pirateria in campo commerciale per l'analisi dei fenomeni di contraffazione agroalimentare.
- Ha promosso nell'ambito dell'attività istituzionale le collaborazioni con le Associazioni Libera, Coldiretti, Legambiente, Flai-Cgil, *Slow-Food*, Fondazione Caponnetto, finalizzate a realizzare e a incrementare con accordi formali di partenariato lo scambio di esperienze e di conoscenze fra le istituzioni e i principali portatori d'interesse sui temi della legalità, dell'alimento, del territorio, dell'ambiente, della lotta al caporalato.
- Docente nelle scuole e in istituti esterni è autore di diversi articoli e di due libri sui temi della sicurezza ambientale e agroalimentare.
- Titolare Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia (XIII Corso di Alta Formazione - t.SFP).
- Accademico dei Georgofili e dell'Accademia di Scienze Forestali.
- È Ufficiale della Repubblica.



INDICE

1. Premessa	9
2. L'origine delle manomissioni territoriali.....	10
3. I censimenti.....	12
4. La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014 e la situazione attuale	13
5. Poteri e funzioni del commissario. Normativa.....	17
6. <i>Modus operandi</i> e strumenti.....	19
7. Organizzazione	22
8. Contesto strategico. Le risorse ambientali del territorio e infiltrazioni criminali	24
9. Le risorse Ambientali del Territorio “Operative Case”: le discariche abusive in infrazione UE.....	27
10. <i>Accountability</i> della missione	28
11. Conclusioni	31

PRESENTAZIONE

La bonifica e la messa in sicurezza dei siti contaminati costituiscono un'attività obbligatoria "ex lege" finalizzata al perseguimento di un interesse pubblico (salubrità ambientale e ripristino del bene-interesse leso dagli inquinamenti) che, essendo qualificabile come attività produttiva e di rilievo economico, ha indubbia natura di servizio pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o privata del gestore, in quanto a tal fine è necessaria (e sufficiente) la vigenza di una norma legislativa (nella specie, articoli 242 e seguenti del Testo Unico Ambientale - T.U.A.) che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina, oppure ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione (Consiglio di Stato, n. 5268/2012).

La natura di servizio pubblico - il cui svolgimento per i siti oggetto di procedura di infrazione è illustrato nell'ampio scritto del Commissario di Governo Generale Vadalà - è complementare al regime di responsabilità, nel quale si registra la convergenza tra giurisprudenza penale ed amministrativa sui seguenti principi:

a) il proprietario non responsabile dell'inquinamento, ai sensi dell'articolo 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'articolo 240, comma 1, lettera 1), ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia";

b) il proprietario responsabile, invece, ai sensi dell'articolo 242, al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, deve mettere in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione;

c) gli interventi di riparazione, di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (articolo 244, comma 2).

Se può dirsi ormai raggiunta una stabilità interpretativa sulla responsabilità del proprietario, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda gli aspetti penali dell'omessa bonifica.

La Cassazione, con la recente sentenza n. 17813/2019, ha ritenuto configurabile il reato di omessa bonifica previsto dall'articolo 257 T.U.A. nella condotta del Presidente del Consiglio di amministrazione di un Consorzio Intercomunale ente proprietario e gestore di una *ex* discarica comunale che,

nonostante il superamento dei valori di concentrazione soglia rischio di contaminazione aveva omesso di predisporre il progetto di bonifica da sottoporre alla Regione e, conseguentemente, di procedere alla bonifica del sito. La decisione, dando atto di un contrasto di giurisprudenza, ha optato per la tesi più rigorosa secondo cui il reato sussiste in ogni caso di mancato avvio e/o compimento del procedimento di bonifica, contrastando quella che limita la configurabilità all'inosservanza del progetto approvato, senza però confrontarsi con la sopravvenuta introduzione nel codice penale, da parte della legge n. 68/2015, del delitto di omessa bonifica (articolo 452-*terdecies* c.p.) e sul rapporto tra le due fattispecie dai confini incerti e, almeno in parte, sovrapponibili.

Rapporto che sembra debba risolversi da un lato riconoscendo alla fattispecie delittuosa inserita nel codice penale una portata più ampia (in quanto è punita non solo la violazione degli obblighi di bonifica previsti dal T.U.A. ma, più in generale, l'omissione, da parte di chi vi è obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, di provvedere alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi), e dall'altro, facendo applicazione, per quanto riguarda l'elemento soggettivo, del principio per il quale la responsabilità ordinaria per i delitti è a titolo di dolo mentre quella a titolo di colpa deve essere oggetto di espressa previsione, ovvero implicitamente desumibile dal sistema, condizioni non sussistenti nel caso dell'articolo 452-*terdecies* c.p., il quale pertanto deve ritenersi punito a titolo esclusivamente di dolo, anche solo generico.

Pasquale Fimiani
Sostituto Procuratore generale
Corte di Cassazione

1. Premessa

Dibattere di questo tema è uno degli argomenti strategici per il nostro Paese, in quanto trattare di risanamento territoriale, con origini, per di più, non da cause naturali, ma da precise e accertate origini antropiche, colpose o dolose, deve preoccupare tutti noi per evitare in futuro quanto successo e quindi realizzare le indispensabili azioni risanatrici, recuperare il tempo per minimizzare le sanzioni comminate dall'Unione Europea all'Italia, colpire le responsabilità per gli irregolari iter amministrativi dei lavori effettuati, perseguire i reati di corruzione esistenti, bloccando le infiltrazioni criminali accertate in questo settore, e quindi alla fine proporre adeguate e possibili soluzioni che evitino il ripetersi di tali gravi dissesti economici e ambientali per l'Italia.



Le discariche abusive contaminano il terreno agricolo e le falde acquifere sotterranee, rilasciano i contaminanti con lentezza e per lunghi periodi e per questo creano insicurezza.

Occorre soprattutto nelle zone maggiormente abitate azzerare le soglie di contaminazione, imporre maggiore attenzione per le attività industriali e anche per quelle civili, responsabilizzando i produttori di rifiuti, non scaricando sull'ambiente i costi della produzione.

Occorre oggi quindi realizzare una nuova fase di bonifica delle terre contaminate, imporre la sostenibilità dei nuovi impianti e garantire l'effettuazione dei processi di bonifica *post-mortem* delle discariche giunte a fine ciclo vita. Questo è garanzia di livelli alti di qualità di vita e delle matrici ambientali per le generazioni attuali e future.

2. L'origine delle manomissioni territoriali

Iniziamo per questa nostra trattazione da come tutto questo ha avuto inizio, quindi dalle cause, dal *vulnus*, che ha dato origine all'infrazione europea nel 2003, alla prima sentenza del 2007 e poi all'inizio del pagamento della sanzione dell'Italia all'Unione Europea per i duecento siti di discarica abusivamente realizzati, a seguito della Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 2 dicembre 2014.

L'Italia è stata condannata con la prima sentenza del 2007 in quanto nel proprio territorio insistevano un certo numero di discariche non in regola con le direttive rifiuti 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE.

In particolare dagli anni Settanta, l'Europa iniziò a dettare le prime norme di corretta gestione e smaltimento dei rifiuti sul territorio europeo e l'Italia realizzò in quegli anni, in modo difforme dalla norma, siti che accoglievano rifiuti di tipo RSU (Rifiuti Solidi Urbani) che non avevano le caratteristiche per accogliere e conservare in sicurezza rifiuti o che non possedevano le necessarie autorizzazioni per essere considerate discariche legalmente riconosciute.

In effetti i sopralluoghi effettuati dai Carabinieri dell'Ufficio commissariale negli ottantuno siti assegnati al Commissario dal Consiglio dei Ministri con le tre successive delibere (i primi cinquantotto in occasione della nomina a Commissario Straordinario del 24 marzo del 2017, altri ventidue con una seconda delibera del Consiglio dei Ministri il 22 novembre 2018 e un ultimo sito con delibera sempre del Consiglio dei Ministri dell'11 giugno 2019), hanno mostrato che nella maggior parte dei casi i siti di RSU erano stati localizzati in zone rurali e montane lontani dai centri abitati "abbancando" i rifiuti in pendenze orografiche naturali, "scaraventando" senza alcuna precauzione i rifiuti da monte a valle, dalle colline nei greti dei fiumi o in torrenti, in zone che non possedevano molte volte le caratteristiche e gli approntamenti tecnici dei substrati geologici sottostanti a ricevere rifiuti; o, altra tipologia riscontrata, sono stati ammassati i rifiuti vicini a siti industriali trasformando queste zone da depositi temporanei a definitivi (attorno all'area di Marghera a Venezia o ad Augusta vicino al sito industriale di Priolo-Gargallo).



Dall'anno 2003 (inizio dell'infrazione) al 2014 (inizio del pagamento della sanzione) molti siti sono stati risanati da parte dei Comuni e delle Regioni, con l'apporto decisivo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per bloccare l'origine degli inquinamenti che gli stessi producevano sul territorio. Ma duecento di essi, quelli colpiti successivamente da sanzione, sono rimasti senza cure di riqualificazione alcuna, diventando nel tempo siti "orfani" di cure, di fatto e di origine per le responsabilità connesse.

Pur considerando l'emergenza che molte Amministrazioni comunali hanno dovuto gestire negli anni Settanta, Ottanta e anche Novanta relativa allo smaltimento dei rifiuti, è stato grave l'errore e gravissime le conseguenze di reperire siti e aree naturali senza condizione alcuna all'esercizio idoneo di questa particolare attività e fare sversare rifiuti a volte non solo di RSU ma anche speciali, in zone anche pregevoli territorialmente che non potevano contenere gli inquinamenti ma che nel lungo periodo avrebbero rilasciato inquinanti con pericoli per la salute umana e la salubrità ambientale.

L'esistenza di questi siti è stata scoperta allora, per la prima volta nel 1986, e poi attraverso quattro successivi monitoraggi (1996, 2002, 2008 e 2016) dal Corpo Forestale dello Stato, oggi, Carabinieri Forestali, che hanno effettuato queste attività proprio allo scopo di prevenire, scoprire, attenzionare, accertare per tempo le responsabilità e in ultima analisi, rimediare alle manomissioni abusive delle aree.

Questa prima attività di visione preventiva, cura e verifica del territorio è stata quella che oggi, grazie all'intervento dell'Unione Europea e dell'Arma dei Carabinieri, ha consentito di attivarsi per rimediare ai danni prodotti, risanare il territorio e accorgerci dell'esistenza di siti abusivi di discariche bloccando ulteriori "Terre dei Fuochi".



3. I censimenti

Alla luce delle nuove esigenze ambientali e delle politiche comunitarie, l'Italia per il tramite dei Carabinieri Forestali al fine di evidenziare le irregolarità commesse a danno del territorio con grave nocimento per la salute pubblica e la salubrità dell'ambiente, realizzò negli anni 1986, 1996, 2002, 2008 e 2016 cinque diversi monitoraggi delle discariche abusive o comunque incompatibili con l'ambiente. I Censimenti avevano l'obiettivo di quantificare l'ampiezza del fenomeno in contrasto con le normative ambientali con particolare riferimento ai territori forestali e montani in quanto sottoposti al vincolo idrogeologico e quindi bisognosi di tutela ed equilibrio dei versanti. Si richiedeva anche di evidenziare, le possibili interferenze con lo scarico incontrollato di rifiuti connesso alle problematiche di dissesto idrogeologico nonché la prevenzione dei fenomeni di instabilità dei terreni e dei possibili inquinamenti di falde e sorgenti anche in connessione con le cave esistenti.

Si riportano i dati di sintesi relativi ai primi tre censimenti (1986 - 1996 - 2002):

SINTESI DEI RISULTATI COMPLESSIVI 1986		
n. comuni	Discariche	
	n	Sup mq
6.890	5.978	15.370.170

SINTESI DEI RISULTATI COMPLESSIVI 1996		
n. comuni	Discariche	
	n	Sup mq
6.802	5.422	17.594.397

SINTESI DEI RISULTATI COMPLESSIVI 2002		
n. comuni	Discariche	
	n	Sup mq
6.802	4.866	19.017.157

4. La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014 e la situazione attuale

Come detto, nel 2003 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sulla base dei principi europei stabiliti in materia ambientale, iniziò una procedura d'infrazione contro l'Italia che si concretizzò in una prima sentenza nell'aprile del 2007 (sez. Terza, sentenza n. C-135/05 del 26 aprile 2007 - Inadempimento Stato membro - disciplina giuridica dei rifiuti - sussistenza - Direttiva 91/156/CEE - Direttiva 1999/31/CE), "la Repubblica Italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi e dell'art. 14, lett. A-c della direttiva del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti".

Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) promosse quindi nel 2008 una revisione di tutti i siti dichiarati discariche con il terzo censimento (anno 2002), attraverso il rilevamento dei “Siti di Smaltimento Illecito dei Rifiuti - SSIR” finalizzato ad implementare un sistema operativo informatizzato e geo-referenziato che consentisse di aggiornare i rilievi effettuati sul territorio in ordine al fenomeno dell’abbandono dei rifiuti e della realizzazione di discariche abusive, costituendo una Banca dati contenente le informazioni relative ai predetti siti.

I risultati di tale indagine (SSIR) hanno posto all’attenzione quelle discariche, nel numero di duecento, che effettivamente erano state attivate in contrasto con le normative esistenti europee e nazionali, non tenendo conto dei siti (sedimento abusivo) in cui si trattava di un mero “abbandono di rifiuti” o di un “deposito abusivo incontrollato” o di una “discarica regolarmente autorizzata”. Per questo fu elaborato e approntato un sistema di monitoraggio delle aree nel quale ricondurre tutte le situazioni di illegalità nel settore dell’abbandono rifiuti e delle discariche non a norma con tutte le tipologie previste dalla normativa vigente (*vedasi tabella sottostante*).

DESCRIZIONE	NUMERO GLOBALE	SITI ATTIVI	SITI DORMIENTI
Abbandono e/o deposito incontrollato	3.082	420	2.662
Discarica (secondo normativa vigente)	1.383	89	1.294
Deposito incontrollato derivante da stoccaggio o discarica temporanea irregolare	221	23	200

Nel 2013 la Commissione ha ritenuto che l’Italia non avesse ancora adottato tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza. Nella sentenza del 2 dicembre 2014 la Corte UE asserisce, come noto, che l’Italia ha violato l’obbligo di recuperare i rifiuti e di smaltirli senza pericolo per l’uomo o per l’ambiente, che l’imposizione per il detentore delle scorie, è di consegnarli ad un raccoglitore che effettui le operazioni di smaltimento o di recupero secondo le norme Ue.

L’Italia, constata la Corte:

- non ha garantito che il regime di autorizzazione istituito fosse effettivamente applicato e rispettato;
- non ha assicurato la cessazione effettiva delle operazioni realizzate in assenza di autorizzazione;

> non ha provveduto a una catalogazione e a un'identificazione esaustiva di ciascuno dei rifiuti pericolosi sversati nelle discariche;

> continua a violare l'obbligo di garantire che per determinate discariche sia adottato un piano di riassetto o un provvedimento definitivo di chiusura.

La Corte, fra l'altro, evidenzia in merito che:

> la mera chiusura di una discarica o la copertura dei rifiuti con terra e detriti non è sufficiente per adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva "rifiuti";

> gli Stati membri sono tenuti a verificare se sia necessario bonificare le vecchie discariche abusive e, all'occorrenza, sono tenuti a sanarle;

> si ricorda all'Italia, il sequestro della discarica da bonificare e l'avvio di un procedimento penale contro il suo gestore non costituiscono misure sufficienti.

Alla luce di tutto ciò, oltre ad una somma forfettaria di quaranta milioni di euro, la Corte Europea ha inflitto all'Italia una penalità, iniziale, di 42,8 milioni di euro per ogni semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie a dare piena esecuzione alla sentenza del 2007.

Tale penale verrà liquidata dall'Italia sino alla permanenza in stato di infrazione di ciascuna discarica, ma dalla somma globale saranno detratti, per ogni sito che nel frattempo fosse posto a norma e su richiesta avvalorata dalla documentazione probante, i sotto indicati importi semestrali:

> quattrocentomila euro per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi;

> duecentomila euro per ogni altra discarica.

La sentenza di condanna riguardava duecento discariche:

> centonovantotto discariche dichiarate non conformi alla direttiva 75/442 e alla direttiva 91/689 per le quali sono necessarie operazioni di bonifica per dare completa esecuzione alla sentenza;

> due discariche dichiarate non conformi alla direttiva 1999/31, per le quali occorre dimostrare l'approvazione di piani di riassetto oppure l'adozione di decisioni di chiusura.

Dopo nove semestri trascorsi dal 2 dicembre 2014, data di inizio del pagamento delle sanzioni, dopo trentatrè mesi trascorsi dalla nomina del Commissario *ad hoc* che opera attraverso la *task-force* messa a disposizione dell'Arma dei Carabinieri (24 marzo 2017 - 31 dicembre 2019), dopo le diverse interlocuzioni ed esami documentali con la Commissione Europea, attraverso la Struttura di Missione Nazionale per le Infrazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli Uffici dedicati del Ministero dell'Ambiente.

La situazione attuale è la seguente:

ECO AMBIENTE

NUMERO DISCARICHE "ABUSIVE" DI CUI È STATA RICHIESTA LA FUORIUSCITA	DATA SEMESTRALITÀ	NUMERO DISCARICHE FUORIUSCITE DALL'INFRAZIONE SECONDO LE VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE AMBIENTE UE	IMPORTO SEMESTRALE IN EURO DELLA SANZIONE
Sanzione iniziale " <i>una tantum</i> "			euro 40.000.000,00
200 (numero iniziale dei siti da mettere in regola)	2 dicembre 2014 (data della Sentenza della Corte di Giustizia Europea)	/	euro 42.800.000,00
54	2 giugno 2015 I semestralità	15 (discariche in infrazione 185)	euro 39.800.000,00
38	2 dicembre 2015 II semestralità	30 (discariche in infrazione 155)	euro 33.400.000,00
24	2 giugno 2016 III semestralità	22 (discariche in infrazione 133)	euro 27.800.000,00
40	2 dicembre 2016 IV semestralità	31 (discariche in infrazione 102)	euro 21.400.000,00
33	2 giugno 2017 V semestralità	25 (discariche in infrazione 77)	euro 16.000.000,00
9	2 dicembre 2017 VI semestralità	9 (discariche in infrazione 68)	euro 14.200.000,00
13	2 giugno 2018 VII semestralità	13 (discariche in infrazione 55)	euro 11.600.000,00
8	2 dicembre 2018 VIII semestralità	7 (discariche in infrazione 48)	euro 10.200.000
9	2 giugno 2019 IX semestralità	3 (discariche in infrazione 45)	euro 9.600.000
<i>Totale sanzione liquidata</i>		<i>155</i>	<i>266.800.000,00</i>

Dopo gli esiti della nona semestralità del 2 giugno 2019, rimarranno quindi in procedura di infrazione quarantaquattro discariche abusive delle ottantuno complessive affidate al Commissario Governativo⁽¹⁾⁽²⁾, pari a una sanzione semestrale attualizzata di 9,6 milioni di euro e trantasette bonificate. Dal 2 dicembre 2014 al 2 giugno 2019, in quattro anni in cui sono state saldate le penalità all'UE, il Ministero dell'Ambiente prima, e dal 24 marzo insieme al Commissario di Governo, hanno messo a norma centocinquantacinque siti. Nello stesso periodo l'Italia ha corrisposto all'UE una sanzione complessiva per i siti ancora da espungere di 226,8 milioni di euro a cui deve essere aggiunta la somma, data *una tantum*, di 40 milioni di euro per una somma complessiva sin qui corrisposta alla UE di 266,8 milioni di euro. Nel periodo commissariale di due anni e sei mesi è stato possibile conseguire in sicurezza e celerità il disinquinamento di trentasette siti di discarica con un risparmio annuale di sanzione di 14,8 milioni di euro. È doveroso quindi ribadire l'azione risolutiva del Governo nel definire con celerità la chiusura dei provvedimenti di infrazione, diretta al risparmio finanziario di fondi pubblici.

5. Poteri e funzioni del commissario. Normativa

Il Governo quale azione risolutrice del contenzioso in atto può esercitare il potere di promozione, impulso, proposizione e coordinamento attraverso l'attività e la nomina di un apposito Commissario, figura istituzionale funzionale nella quale si sostanzia l'azione che è stata messa in atto dal 24 marzo 2017 e che sta operando sino ad oggi a distanza di quasi due anni e sette mesi.

Infatti ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il Governo esercita e ha esercitato in questo caso i poteri sostitutivi nei confronti delle Amministrazioni interessate dalla procedura di infrazione, stabilendo che “Nel caso di violazione della normativa europea accertata con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea di condanna al pagamento di sanzioni a carico della Repubblica italiana, ove per provvedere ai dovuti adempimenti si renda necessario procedere all'adozione di una molteplicità di atti anche collegati tra loro, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia (in questo caso il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), sentiti gli enti inadempienti, assegna a questi ultimi, termini congrui per l'adozione di ciascuno dei provvedimenti e atti necessari.

(1) “Elenco dei 58 siti allegati al Decreto di nomina della Presidenza del Consiglio dei Ministri trasmesso con il f.n. DICA 0009911 P-8.1.4.1 del 9 maggio 2017”.

(2) “Elenco dei 22 siti allegati al Decreto di nomina della Presidenza del Consiglio dei Ministri trasmesso con il f.n. DICA 0009911 P-8.1.4.1 del 11 gennaio 2018”.

Decorso inutilmente anche uno solo di tali termini, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto interessato, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro competente per materia, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito Commissario. Alla riunione del Consiglio dei Ministri è invitato il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche agli inadempimenti conseguenti alle diffide effettuate in data anteriore alla data di entrata in vigore della presente disposizione che si fondino sui presupposti e abbiano le caratteristiche di cui al primo periodo”.

5.1 Dettaglio normativo, fonti primarie e poteri sostitutivi del Commissario di Governo

Si riassumono di seguito i riferimenti normativi che riguardano il profilo, i poteri e le modalità di operare del Commissario di Governo che è dotato di funzioni permeanti al fine della maggiore funzionalità delle procedure.

È evidente la volontà dell'Amministrazione centrale, Presidenza del Consiglio dei Ministri *in primis*, di voler operare con celerità la chiusura dei provvedimenti di infrazione, finalizzata da un lato al risparmio economico non indifferente per le casse statali dall'altro al superamento del danno arrecato all'ambiente nel suo complesso come valore di risorsa naturale nelle sue componenti fisico-chimico-biologiche.

I poteri conferiti al Commissario Straordinario di Governo, che sta operando nella bonifica e messa in sicurezza dei siti di discarica abusivi ancorché ampi, incisivi e completi si stanno utilizzando per la quota parte relativa in modo peculiare alla promozione delle attività, alla celerità dei processi amministrativi, al coordinamento degli Enti e soggetti interessati, alla definizione delle decisioni da intraprendere nelle Conferenze dei Servizi, all'utilizzazione della Contabilità Speciale che consente di avere subito in cassa le somme da utilizzare.

In tal modo attraverso la condivisione degli obiettivi con gli Enti interessati (Comuni e Regioni), unita alla definizione dei processi amministrativi con l'impiego immediato delle risorse economiche disponibili, attraverso la preventiva sorveglianza dei processi amministrativi irregolari e la segnalazione delle fattispecie di reato e delle infiltrazioni criminali accertate, è stato possibile conseguire in sicurezza e celerità il disinquinamento nel periodo commissariale di due anni e sei mesi di trentasette siti di discarica con un risparmio annuale di sanzione di 14,8 milioni di euro:

➤ Articolo 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Potere sostitutivo dello Stato di supplenza alla non attività delle Regioni o delle Province) - art. 37, 2-bis, 2-ter, 2-quater;

> articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Realizzazione degli interventi) - commi, 4, 5 e 6;

articolo 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Profilo del Commissario);

> articolo 20 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 (Poteri del Commissario) - comma 4;

> articolo 22 del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113 (Fonti di finanziamento) - punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, e 7.



6. *Modus operandi* e strumenti

In questi trenta mesi di attività per raggiungere i risultati sopra detti è stato utilizzato l'unico metodo che si è ritenuto possibile adottare e si è poi rivelato efficace nei risultati, quello delle sinergie fra tutti i soggetti istituzionali e associativi interessati (Comuni, Regioni, Uffici Territoriali del Governo, Magistratura, Stazioni Appaltanti, Istituzioni Tecniche e Scientifiche, Associazioni) e quello del coordinamento e impulso delle attività. In questo senso gli unici poteri speciali su cui ha fatto affidamento il Commissario sono stati quello di creare e ricercare consenso attorno all'opera risanatrice da realizzare e quello della condivisione degli obiettivi da raggiungere nel minore tempo possibile.

“Fare veloce ma bene”; la velocità nel diminuire la sanzione non è da raggiungere ad ogni costo, in quanto sono tre i limiti o i paletti di cui tenere in conto e per i quali il tempo è prezioso: disinquinare in modo puntuale, utilizzare bene i fondi messi a disposizione, accertare le responsabilità dell’origine dell’inquinamento ma anche degli iter amministrativi effettuati; invece accelerare o “disincagliare” le Conferenze dei servizi o le Riunioni operative decisorie e condividere gli obiettivi *ab origine* fra i principali soggetti interessati (Commissario, Comuni, progettisti e ditte, ma soprattutto e sottolineo soprattutto con il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale - Sistema ISPRA/ARPA, Agenzie Regionali di Protezione dell’Ambiente) sono attività decisive per diminuire i tempi dell’infrazione.

Altra considerazione: non si è utilizzata alcuna deroga al Nuovo Codice degli Appalti e non è stata utilizzata dalle Stazioni appaltanti alcuna deroga a quanto previsto, appunto, dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, per i livelli di spesa dei lavori sotto i 40 mila euro, fra i 40 mila e 130 mila e sopra i 130 mila, e quindi non si è fatto ricorso ad alcun affidamento diretto sotto soglia.

Sono trentadue i Protocolli siglati complessivamente di cui tredici con altrettante Stazioni appaltanti proprio per diversificare l’importante funzione dalle stesse espletata quelli di particolare rilevanza il Protocollo di Legalità con il Ministero dell’Interno siglato il 21 marzo 2018; il Protocollo con la Direzione Antimafia e Antiterrorismo siglato il 7 novembre 2018; il Protocollo con la Procura di Benevento, siglato il 20 settembre del 2017; l’Avviso Pubblico, pubblicato nel luglio del 2017, con il quale sono stati invitati a candidarsi quali Stazioni appaltanti dell’Ufficio del Commissario per le gare da espletare tutti gli Enti pubblici e le Società a capitale interamente pubblico che ne avessero i titoli e avessero manifestato interesse, così come la norma disponeva; nel gennaio del 2018 è stato siglato il Protocollo con l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per la collaborazione attraverso lo strumento della Vigilanza collaborativa per i lavori da svolgere nei tre importanti siti di Lesina (FG), Pizzo (VV) e Augusta (SR).

Il 31 gennaio 2019 è stato predisposto e pubblicato sul sito *web* del Commissario per il triennio 2019-2021 il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC) a garanzia e trasparenza delle azioni e attività compiute dalla struttura commissariale.

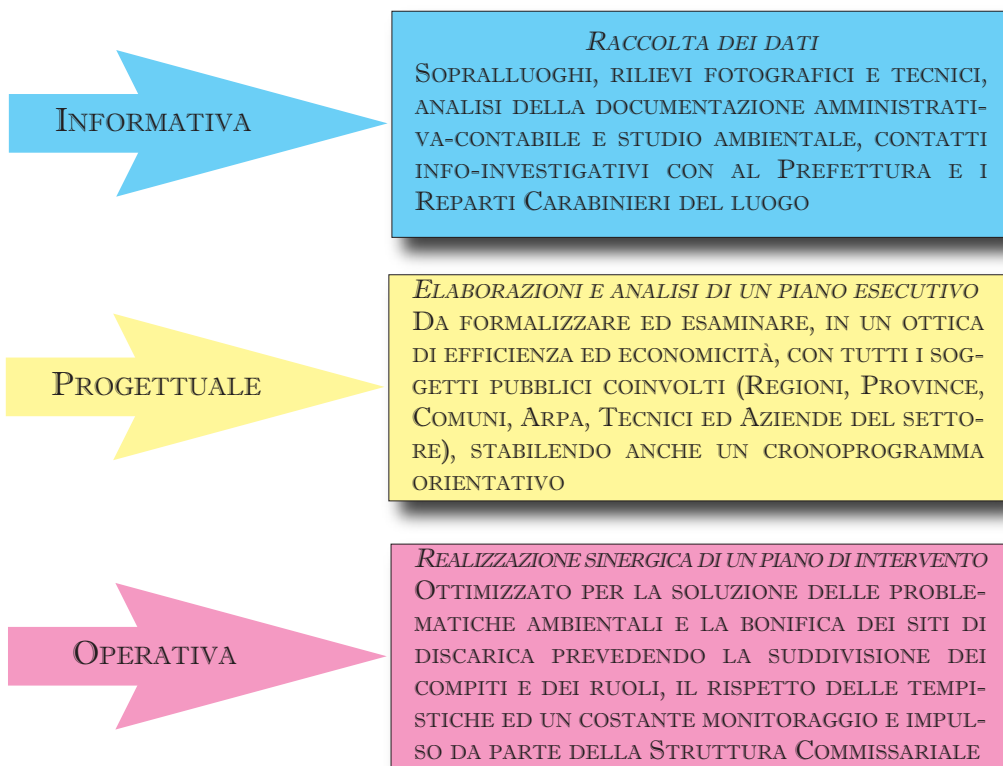
Per quanto riguarda la collaborazione per gli aspetti tecnico-scientifici sono stati stipulati singoli protocolli con il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (SNPA - ISPRA - ARPA) siglato il 3 agosto 2018, che rappresenta l’Accordo quadro che ha dato origine ad altri due protocolli con Arpa Emilia Romagna e Arpa Veneto e altri addivenire.

Nel corso dei lavori e dei mesi di operatività della struttura Commissariale è venuto a svilupparsi un “approccio operativo nazionale” ovvero un procedimento rigoroso e strutturato, con una divisione dei ruoli, dei compiti da eseguire, dei tempi da rispettare, indirizzato a coinvolgere tutti i soggetti pubblici (Regioni, Comuni, Stazioni Appaltanti, enti Scientifici, soggetti economici, media partner nonché associazioni di cittadini) per l'unica finalità che debba essere quella di “risolvere facendo veloce e bene”. È venuto così a svilupparsi un modello analitico, circostanziato ed operativo, incentrato su tre fasi:

> *Informativa* - raccolta dei dati (sopralluogo, rilievi fotografici e tecnici, analisi della documentazione amministrativa-contabile e ambientale);

> *Progettuale* - elaborazione e analisi di un piano esecutivo (in un'ottica di efficienza ed economicità), da formalizzare ed esaminare con tutti i soggetti pubblici coinvolti;

> *Operativa* - realizzazione sinergica di un piano di intervento (ottimizzato per la risoluzione delle problematiche ambientali e la bonifica dei siti di discarica) che preveda la suddivisione dei compiti, un costante monitoraggio e il rispetto delle tempistiche.



Tale procedimento e metodo operativo è stato predisposto al fine di soddisfare le condizioni, poste dal mandato, e stabilite dalla Comunità Europea, ovvero:

- assicurare che nei siti in questione non siano più depositati rifiuti;
- catalogare e identificare i rifiuti pericolosi;
- attuare le misure necessarie per assicurare che i rifiuti nei siti non mettano in pericolo la salute dell'uomo e l'ambiente. Pertanto svolgere analisi per verificare se i rifiuti abbiano contaminato il sito e se sia dunque necessario effettuare quanto prevede la pertinente normativa italiana /(messa in sicurezza e/o bonifica e/o ripristino).

Ha portato, lo *staff*, ad ideare la redazione di un atto ufficiale (Determina di conclusione del procedimento ai sensi dell'art 242 del D.Lgs. 152) univoco e riassuntivo dei procedimenti eseguiti. Un documento, a firma del Commissario, dove lo stesso si assume la piena responsabilità delle azioni realizzate e che sia di omogeneizzazione e riepilogativo di tutto il lavoro svolto per il raggiungimento delle condizioni del mandato governativo. L'atto costituisce il documento finale che viene inviato alla Commissione Europea, nel quale si citano i momenti salienti del procedimento amministrativo, si raccolgono le varie fasi del processo, si riuniscono le ragioni per cui si è giunti a ritenere il sito in sicurezza, si collegano quindi gli aspetti amministrativi con quelli tecnici. In tal modo, dunque, il Commissario Straordinario ripercorre gli step principali descrivendo i vari esiti analitici. Attraverso questa modalità conclusiva si riesce a dare un quadro completo ed esaustivo che ordina gli atti sulla base della sequenza tipo, prevista dal decreto legislativo 152/2006 ma che, al contempo, tiene conto delle peculiarità e specificità di ogni singolo sito di *ex* discarica. Pertanto, in ogni citata Determina Commissariale sarà rintracciabile sia l'atto amministrativo sia l'elaborato tecnico relativamente a ciascuna delle fasi materialmente eseguita sul sito.

La coerenza logica e la sequenza cronologica, che caratterizzano la Determina Commissariale, permette una ricostruzione razionale, ordinata e utile a comprendere l'intero percorso seguito, in maniera da offrire un quadro completo alla Commissione Europea, per una corretta valutazione.

7. Organizzazione

In questa ottica il Commissario è stato dotato di una struttura Organizzativa di supporto alle attività ed ha proposto, avviato, e orientato incontri, contributi, collaborazioni con i tutti i soggetti insistenti sui territori oggetto di infrazione comunitaria.

Grazie al sostegno del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri è stato strutturato un Ufficio operativo, una *task-force* di supporto alle attività ubicata in Roma e incardinata presso il Comando Carabinieri Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari (CUFA).

L'Arma sostiene per gli aspetti logistici, strumentali ed economico-finanziari, soprattutto in termini di spesa per le missioni del personale poi rimborsate attraverso le dotazioni economiche del Commissario, l'avvio delle attività dell'Ufficio di supporto del Commissario, nonché offre il costante ausilio logistico, infrastrutturale e formale alle azioni dell'organismo commissariale.



Tale “Ufficio di supporto al Commissario Governativo”, è formato da undici Carabinieri, di cui tre Ufficiali, ciascuno a capo di una Divisione:

- > Divisione Coordinamento e Attuazione Operativa Interventi - indirizzata ad avviare le operazioni di bonifica sui siti, effettuando la programmazione e coordinamento delle azioni di indagine, degli interventi specialistici, dei sopralluoghi tecnici;

- > Divisione Gestione Risorse Finanziarie, Pianificazione spesa e controllo - finalizzata alla programmazione economico-finanziaria della struttura, tramite verifica e monitoraggio dei flussi di spesa, nonché tramite la direzione;

- > Divisione Logistica, coordinamento e comunicazione, con i compiti di coordinamento e sviluppo dei flussi informativo/operativi. Amministrazione e

gestione del personale e dei sistemi informatici. Controllo delle articolazioni logistiche della struttura, gestioni dei flussi comunicativi, dei rapporti con gli organi di informazione, dei contenuti *web*, delle connessioni e della corrispondenza con le Istituzioni. A questo proposito il 21 gennaio 2019 è stata siglata tra il Commissario e il Comando Generale una Convenzione che regola gli aspetti logistici, amministrativi, del personale, operativi e economico-finanziari attraverso un'assegnazione annuale di fondi che il Commissario preleva in ragione di una percentuale dello 0.5 per cento dalla dotazione complessiva di cui alla Contabilità Speciale e versa nei capitoli di entrata dell'Arma per tutte le necessità; ancorché sono stati inseriti alcuni indirizzi che regolamentano il supporto degli assetti Territoriali e Specialistici dell'Arma alle attività operative che il Commissario deve svolgere.

Inoltre il 15 luglio 2019 è stato siglato un *Addendum* alla Convenzione che regola in modo più specifico il supporto operativo alla missione del Commissario da parte del Reparto Aereo e quindi degli elicotteri per l'effettuazione dei sorvoli nelle aree di interesse, del Comando Tutela della Salute per le attività di prevenzione e monitoraggio degli eventuali impatti per la salute dei cittadini delle discariche da bonificare, dei Nuclei dei Carabinieri per il Lavoro per le attività di controllo da svolgere nei cantieri già in opera.

8. Contesto strategico. Le risorse ambientali del territorio e infiltrazioni criminali

Il fenomeno delle discariche abusive occorre inquadrarlo fra i temi d'interesse a livello strategico fra quelli che minacciano le risorse ambientali e agroalimentari del pianeta e quindi minacciano, a volte la stessa esistenza dell'uomo. Per questo l'*intelligence* ha individuato, da tempo, con particolare attenzione negli ultimi quaranta anni, gli *assessment* relativi alle risorse naturali e alimentari del pianeta la cui errata gestione, l'eccessiva utilizzazione o volontaria distruzione sono all'origine di minacce, pericoli e rischi a livello globale. La sicurezza ambientale e agroalimentare è l'attività che gli Stati devono mettere in atto per analizzare e prevenire tale minaccia.

La caduta del muro di Berlino del novembre del 1989, l'ingresso della Cina nell'area di libero scambio del WTO del 1994 concretizzatasi poi nel 2001, lo sviluppo economico delle aree denominate come CINDIA (Cina e India) e BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sud-Africa) hanno provocato l'affermazione di nuovi equilibri geopolitici che hanno dato origine al fenomeno della globalizzazione con lo sviluppo esponenziale di quattro tipi di flussi:

- > informativi (tecnologici e internet);
- > d'investimento (delocalizzazione delle imprese nei paesi terzi);
- > di merci (*export - import*);
- > di persone (migrazioni).



L'aumento dei flussi principalmente a carattere commerciale e produttivo ha causato da una parte l'aumento del benessere per larghe fasce della popolazione mondiale prima esclusa dai processi di produzione e accumulo della ricchezza ma dall'altra parte ha causato effetti negativi che provocano il sorgere di nuovi tipi di minacce per gli Stati. La diversificazione della minaccia pone le nuove dimensioni del problema della sicurezza all'interno e all'esterno degli Stati che non è solo di tipo bellico o simmetrico ma è anche minaccia asimmetrica.

Oggi sul teatro operativo globale non si confrontano solo gli eserciti delle maggiori potenze mondiali ma il confronto-scontro avviene attraverso lo svilupparsi di tensioni internazionali che riguardano il terrorismo internazionale, gli interessi economici, gli interessi energetici, le risorse ambientali e alimentari, il rischio di pandemie, la progressiva carenza dell'oro bianco come è definita oggi l'acqua, i mercati finanziari, i flussi e la gestione dei rifiuti, il traffico illecito di rifiuti, le gestione delle discariche e dei depositi dei rifiuti ancorché di tipo illegale e criminale, la gestione illecita delle gare di appalto dei lavori e in particolare modo di quelli di bonifica o messa in sicurezza e i connessi fenomeni di corruzione.

In questo senso l'*Intelligence* strategica fra le BESTMAPS da considerare non può non prendere in considerazione gli indicatori ambientali quali *assessment* fondamentali da attenzionare per:

- > conoscere i contesti e le aree d'indagine;
- > analizzare le risultanze e i dati rilevati;
- > reventare contaminazioni e azioni lesive, pericolose e illegali.

Comprendere, gestire e evitare le minacce, a livello nazionale e globale che la carenza, l'errata gestione, la distruzione o l'illegale gestione delle risorse ambientali provocano sul pianeta con forti ripercussioni nei teatri operativi di responsabilità, è priorità di ciascun soggetto pubblico e quindi di ciascun Stato.

Una volta assunta la componente risorse ambientali quale elemento d'interesse strategico è necessario attivare il processo di *warning* ovvero l'allarme, l'osservazione e la soluzione dello stesso.



Per questo occorre una dedicata attività di qualificazione informativa pro-pedeutica all'attività di prevenzione e contrasto per adeguare l'azione di sicurezza alle esigenze su diversi temi di salvaguardia ambientale e agroalimentare, quali:

1. cambiamento climatico globale e effetto serra;
2. deterioramento dello strato di ozono a causa dei clorofluorocarburi;
3. contaminazione dei terreni agricoli da metalli pesanti, pesticidi e interrimento di rifiuti;
4. processi di desertificazione;
5. sovra sfruttamento del suolo anche per fini *no-food* (biocarburanti, impianti solari e eolici);

6. deforestazione e furti di legna e di capi di bestiame (abigeato);
7. inquinamento transfrontaliero;
8. criticità nella gestione delle acque connesse ai sistemi irrigui e al dissesto idrogeologico;
9. traffico illecito di rifiuti pericolosi e radioattivi;
10. smaltimento di rifiuti derivati da materiale hardware, da materie plastiche e biomasse e di rifiuti speciali (“Terre dei fuochi”);
11. movimenti terra e prelievo di inerti dai fiumi;
12. traffico illecito dei cibi di scarsa qualità (contraffazione agroalimentare) e con livelli sanitari critici;
13. traffico di legname con false certificazioni;
14. utilizzazione di manodopera illegale, caporalato, anche di origine extra-nazionale in agricoltura;
15. intermediazione illegale nei mercati ortofrutticoli e in quelli dei prodotti della pesca e della filiera dei trasporti degli alimenti;
16. traffico di sostanze ormonali per gli alimenti;
17. traffico di animali esotici e autoctoni;
18. infiltrazioni criminali nel ciclo del cemento e dei movimenti terra e siti abusivamente realizzate e da regolarizzare;
20. infiltrazioni criminali nella gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e nella effettuazione della bonifica e della messa in sicurezza (RSU).

9. Le risorse Ambientali del Territorio “Operative Case”: Le discariche abusive in infrazione UE

L'individuazione del *warning* e del *warning problem* è fondamentale, infatti, a individuare la minaccia (*warning*) che l'errata o criminosa gestione della questione ambientale può avere nell'area di responsabilità operativa assegnata, equivale poi a sviluppare (*warning problem*) e attivare gli assetti di ricerca e di qualificazione informativa nell'area d'interesse, nonché le politiche d'azione per risolverla o prevenirla.

> *Warning*: Negli anni Settanta e Ottanta con l'aumento della produzione dei rifiuti e in mancanza di idonei approntamenti tecnologici molti responsabili dei Comuni o di ditte produttrici di rifiuti hanno erroneamente e illegalmente smaltito masse di rifiuti “per necessità” in aree rurali e lontane dai centri abitati, quali gli alvei torrentizi scaricandoli dall'alto della sommità delle colline o ammassandoli in cumuli lontani dalle zone di produzione degli stabilimenti. Tali smaltimenti illegali hanno prodotto inquinamenti a volte anche di falde e hanno

generato il pagamento di una esosa sanzione semestrale dell'Italia all'Unione Europea a seguito della Sentenza della Corte di Giustizia che ha condannato il nostro Paese per non essersi adeguato dall'anno 2003 al 2014 alla regolarizzazione dei siti di discarica abusivi illegalmente realizzati;

> *Warning problem*: L'esigenza di essere celeri nella chiusura dei siti potrebbe fare individuare dei percorsi emergenziali e semplificati nei quali è agevolata la discrezionalità di affidamento dei lavori pubblici e anche la semplificazione dei processi tecnici di certificazione del disinquinamento; tali fenomeni nelle Regioni a maggior controllo della criminalità organizzata ma anche in zone dove il controllo dei lavori è soggetto a società di copertura può essere preda di organizzazioni criminali che attraverso la corruzione e sfruttando le difficoltà economiche territoriali approfittano per accumulare business illegali e assoggettare le aree d'interesse sotto il proprio controllo;

> *Outcome*: L'obiettivo dell'azione dell'Ufficio del Commissario preposto con la *task-force* dell'Arma dei Carabinieri messa a disposizione dal Governo è quello di condurre l'esecuzione dei lavori di bonifica e messa in sicurezza in:

- tempi brevi così da ridurre la sanzione;
- disinquinare i territori restituendo le aree un tempo manomesse alla cittadinanza;
- assicurare tali risultati non utilizzando strumenti emergenziali ma adoperando i dispositivi normali della condivisione e del coordinamento continuo con gli Enti Territoriali e con quelli di Certificazione dell'avvenuto disinquinamento, di cui la norma ha dotato il Commissario;
- effettuare un controllo preventivo delle possibili infiltrazioni criminali attraverso la sottoscrizione e la collaborazione con gli Organismi istituzionali preposti (Ministero dell'Interno e Uffici Territoriali del Governo, Direzione Nazionale Antimafia, Autorità Nazionale Anti Corruzione) e con la diversificazione delle stazioni appaltanti;
- assumere un metodo operativo specifico di esecuzione delle opere assicurando il massimo della legalità nei processi decisionali della spesa.

10. *Accountability* della missione

Nei primi trenta mesi di attività l'Ufficio del Commissario ha svolto la propria azione secondo due direttrici principali:

1. promozione e coordinamento degli iter amministrativi dei lavori da svolgere con le Regioni e i Comuni attraverso le stazioni appaltanti;
2. analisi dei contesti operativi per la prevenzione degli illeciti.

Per la prima direttrice sono state svolte in questo periodo 530 riunioni con le Regioni, con i Comuni e le altre Istituzioni (202 in sede e 328 fuori sede), inoltre il Commissario ha effettuato 156 incontri istituzionali e 141 incontri relativi a convegni, conferenze ed eventi stampa.

Per la seconda direttrice sono stati predisposti e inviati ventuno differenti Rapporti alla Magistratura per sedici differenti Procure della Repubblica territorialmente competenti, individuando centoventitré fattispecie di reato contro la Pubblica Amministrazione, dodici per inquinamento ambientale, dodici per omessa bonifica e quattro per traffico illecito di rifiuti, effettuando a tale scopo centoquarantatre sopralluoghi nei siti di discarica abusivi di cui ne sono stati attenzionati in particolare trentadue.

Per attuare queste attività sono state svolte dai militari dell'Ufficio del Commissario complessivamente, nel periodo 24 marzo 2017 - 31 dicembre 2019, un totale di 748 missioni (128 in Calabria, 154 in Campania, 81 in Veneto, 49 in Toscana, 43 in Sicilia, 54 in Puglia, 86 in Abruzzo, 78 nel Lazio, 2 Sardegna, 2 Piemonte, 47 Emilia Romagna, 10 Lombardia, 2 Umbria, 7 Marche e 5 a Bruxelles - missioni *ad personam*) per un numero complessivo di giorni n. 952 di missione e con una spesa complessiva di 892.200 euro per vitto, alloggio e indennità del personale, con una spesa di 37.500 euro per carburante e di 17.580 euro per spese di manutenzione degli automezzi di servizio utilizzati.



Per ciò che concernono le spese impegnate relative al funzionamento dell'Ufficio ammontano a circa euro 53.300 di cui effettivamente pagate euro 29.700. Sono stati effettuati sino ad oggi ordini di pagamento sulla Contabilità speciale assegnata per sette differenti siti di Casalbordino (CH), Bellante (TE), Taranta Peligna (CH), Vasto (CH), Verbicaro (CS), Acquaro (VV) e Chioggia (VE) per la somma di euro 7.871.328,38.

A maggiore efficacia dell'azione svolta sono stati stipulati 32 Atti convenzionali di collaborazione con altrettante Istituzioni ed Enti, quali importanti strumenti normativi e di immediata applicazione operativa che di seguito si riportano:

> otto Protocolli d'Intesa con altrettante Stazioni Appaltanti (Sogesid, Invitalia, tre con i Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche, rispettivamente, di Calabria e Sicilia, di Abruzzo Lazio e Sardegna, di Veneto Friuli e Trentino Alto Adige, Enti di Bonifica Consorziati dell'Associazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica - ANBI, Azienda Speciale per il Porto di Chioggia - ASPO e Veneto Acque); altresì sono state confermate tre intese con altrettanti Organismi territoriali ASMECOMM - Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti con sede in Calabria; Centrale Unica di Committenza - CUC di Lesina (FG), Centrale Unica di Committenza - CUC dei Monti Erei di Leonforte (EN), che svolgono funzioni di Centrali di Committenza/Stazioni appaltanti;

> tre Protocolli con altrettante Istituzioni scientifiche (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia - INGV, Istituto di Ricerca sulle Acque - IRSA- del Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR- di Bari - Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente - ISPRA/ARPA);

> un Protocollo con la Procura di Benevento;

> un Protocollo con la Fondazione Caponnetto di Firenze;

> un Protocollo di Legalità con il Ministero dell'Interno;

> un Protocollo Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);

> un Protocollo con Confindustria;

> un Protocollo con l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali;

> un Protocollo con la Società MaidireMedia - Ricicla TV;

> un Protocollo con l'Unità Tecnico Amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri con sede a Napoli;

> un Protocollo con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo - DNA;

> un Protocollo con l'Istituto Superiore di Sanità;

> un Protocollo con Unioncamere e Albo Gestori del Veneto;

> un Protocollo con ARPAE (Agenzia Regionale Protezione Ambientale dell'Emilia Romagna);

- > un Protocollo con ARPAV (Agenzia Regionale protezione Ambientale del Veneto);
- > un Protocollo con Cisambiente;
- > un Protocollo con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri;
- > un Protocollo con l'Associazione Nazionale dei Medici dell'Ambiente (ISDE);
- > un Protocollo con il Consiglio Nazionale degli Ingegneri;
- > un Protocollo con l'Arma dei Carabinieri "Addendum" relativo alla collaborazione nelle attività operative da svolgere.

11. Conclusioni

Non possiamo non notare come nel 1986, nello stesso anno di costituzione del Ministero dell'Ambiente e del nascente, allora, Comando Tutela Ambientale Carabinieri e quattro anni dopo la prima norma sui rifiuti in Italia (il DPR 915/82) una Forza di Polizia, l'allora Corpo forestale dello Stato, specializzata in campo ambientale realizzò quel primo monitoraggio, notando, per primi, il nefasto connubio e l'infausta e criminale reciproca utilità di cave e discariche utilizzate per seppellire rifiuti o smaltirli illegalmente e evidenziando i primi fenomeni di "tombamento" dei rifiuti; quarant'anni dopo, questa missione è proseguita ed è stata raccolta con rinnovato impegno, ma anche con maggiore efficacia e efficienza dall'Arma dei Carabinieri, attraverso la nuova Forza di polizia forestale, ambientale, agroalimentare, il Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari portando a termine quel lavoro prezioso allora di monitoraggio e segnalazione e oggi di risanamento e accertamento delle responsabilità.

Oggi l'Arma dei Carabinieri attraverso questa *task-force* dedicata e con il supporto degli assetti Territoriali e Specialistici con questa passione e rinnovato impegno e con questo originale e innovativo *modus operandi* messo a punto, è a servizio del Paese per gli impieghi che il Governo riterrà più opportuni e utili nell'interesse del nostro Paese e della collettività nazionale.

Il recente provvedimento, D.L. 14 ottobre 2019, n. 111, "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria..." cosiddetto "Decreto Clima", voluto dal Governo e dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Gen. Sergio Costa convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, contiene all'art. 5 le norme, in cinque commi, dedicate alla previsione e al rafforzamento della Struttura del Commissario e della missione di bonifica svolta, che seppur

relativa a un'emergenza, quella del contenzioso europeo, per potere essere effettuata con la necessaria efficacia, abbisogna di un quadro normativo certo fino a quando l'emergenza sarà in essere. In tal modo l'esperienza iniziata trenta mesi or sono ha avuto il necessario e indispensabile supporto dello strumento normativo *ad hoc* e il riconoscimento del lavoro effettuato in questi trenta mesi dall'Arma dei Carabinieri attraverso la *task-force* costituita e l'organizzazione realizzata.

Si deve realizzare un nuovo rinascimento territoriale come quello degli anni immediatamente del dopoguerra dove, in applicazione dell'art. 44 della Costituzione, "sul razionale sfruttamento del suolo... vincoli alla proprietà terriera privata... e bonifica delle terre", si conquistarono migliaia di ettari di territorio infestati per la coltivazione e lo sviluppo delle popolazioni; oggi dobbiamo riconquistare a un nuovo sviluppo migliaia di ettari di territori manomessi, inquinati e abbandonati, appunto aggiornando il principio delle bonifiche delle terre degli anni Cinquanta previsto nella Carta Costituzionale da tramutare in un moderno significato valoriale di recupero delle terre ma sempre da bonificare come negli anni Cinquanta.

"La Terra non cresce" non è replicabile, non è riproducibile, non è illimitata, come sappiamo, ma è invece a utilità limitata, non rinnovabile, con un capitale attaccabile e per questo la dobbiamo conservare, preservare, curare e recuperare quale tesoro per noi e per le generazioni future.



Fonti documentali

- I, II, III e IV *Relazione sulla bonifica dei siti di discarica abusivi oggetto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014, causa n. 196/13, ai sensi del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, art. 22, comma 6, convertito in legge con modifica art. 1, comma 1, in data 7 agosto 2016 - realizzate a cura dell'Ufficio del Commissario Straordinario di Governo.*





***L**a «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.*