

# R

# dell'Arma dei Carabinieri Rassegna



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

Maria C. Perrini inc.

*Scuola Ufficiali Carabinieri*





# dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

# 1

Anno LXVIII  
gennaio - marzo 2020

*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.*

*La presente pubblicazione aderisce e si conforma alle linee guida adottate dal Committee on Publication Ethics (COPE), <http://publicationethics.org/resources/guidelines>, a cui fa rinvio il Regolamento ANVUR per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche.*

*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, Scopus e WOS (Web of Science)].*

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

## *COMITATO SCIENTIFICO*

### **Presidente**

Paola **SEVERINO**

### **Membri**

Paolo **BARGIACCHI**, Igor **BARTSITS**, Umberto **BOCCHINO**, Michel **BOUDOT**, Paolo **BUSCO**, Danilo **CECCARELLI MOROLLI**, Nando **DALLA CHIESA**, Andrea **DE GUTTRY**, Marco **DE PAOLIS**, Pasquale **FIMIANI**, Marco **GEMIGNANI**, Luigi **FOFFANI**, Oberdan **FORLENZA**, Maurizio **FUMO**, Virgilio **ILARI**, Marco **LORENZONI**, Massimiliano **MASUCCI**, Georg **MEYR**, Gian Piero Giuseppe **MILANO**, Gabriella **PALMIERI**, Giuseppe **PIGNATONE**, Franco **ROBERTI**, Antonio **SABINO**, Filippo **SPIEZIA**, Vito **TENORE**, Francesco **VERMIGLIO**.

## *ORGANI DELLA RIVISTA*

**Direttore responsabile:** Generale di Divisione Riccardo **GALETTA**

**Redattore Capo:** Colonnello Michele **LIPPIELLO**

**Redazione:** Luogotenente CS Remo **GONNELLA**, Luogotenente Alessio **RUMORI**  
Brigadiere Capo Mario **PASQUALE**, Appuntato Scelto QS Lorenzo **BUONO**

## *COMITATO DI REDAZIONE*

Silvia **DE BLASIS**, Andrea **GIANNOTTI**, Chiara **PISTILLI**, Clara **SALPIETRO DAMIANO**,  
Valentina **VATTANI**, Sirio **ZOLEA**.

## *GENERALITÀ*

### **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.

## *CARATTERISTICHE*

Periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri

### **PROPRIETARIO ED EDITORE 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 dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

*[www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna](http://www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna)*

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



## EDITORIALE



Il primo numero di quest'anno si distingue per due ulteriori iniziative, volte ad accrescere il carattere accademico della Rassegna, che sempre più viene identificata come produzione editoriale di riconosciuta valenza universitaria.

La prima di queste è costituita dall'aver incrementato il "Comitato Scientifico" della Rivista con l'ingresso di sei nuove figure di alto profilo istituzionale e dalle indiscusse competenze professionali, alle quali rivolgo il mio cordiale saluto di benvenuto. Hanno, infatti, raccolto il nostro invito il dottor Pasquale Fimiani e i Professori Igor Bartsits, Michel Boudot, Danilo Ceccarelli Morolli, Marco Gemignani e Massimiliano Masucci, ai quali è dovuto, in primo luogo, il più sentito ringraziamento per aver aderito al nostro progetto, consentendoci così di poter arricchire ulteriormente le tematiche relative all'estero (con particolare riferimento all'area transalpina ed a quella russa), con inediti contributi di pensiero.

La seconda iniziativa riguarda il neo costituito Comitato di Redazione, composto per gran parte di giovani e stimati studiosi e ricercatori, ritenuti preziose risorse di pensiero, sia per l'originalità del metodo di studio, sia per la capacità di condurre verifiche di rispondenza delle diverse analisi che vengono via via proposte dalle scelte editoriali.

A tutti loro rinnovo i sensi della mia profonda stima e gratitudine per il percorso di condivisione che così generosamente hanno voluto intraprendere con noi.

Anche nel nuovo numero è presente un inserto dedicato all'importante ruolo che l'Arma dei Carabinieri riveste nell'ambito delle principali missioni internazionali di *peacekeeping*.

L'illustrazione dello svolgimento della cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico 2019-2020 del nostro Ateneo, con gli autorevoli interventi, nell'ordine, del Comandante Generale dell'Arma, del Ministro della Difesa e del Presidente del Consiglio dei Ministri, anticipa la panoramica degli approfondimenti di dottrina.

Il primo lavoro è offerto dal Professor Giorgio Spangher, il quale delinea, con la consueta competenza, i profili processuali della legge n. 69 del 2019, meglio nota come “Codice rosso”, i cui dettami si propongono di tutelare le vittime della violenza domestica e di genere. L’integrazione degli attuali precetti penali con l’introduzione di questo nuovo quadro normativo consentirà di migliorare, auspicabilmente, gli interventi a protezione di tutti quei soggetti, in particolare malati, anziani, donne e minori che, per fragilità soggettiva, sono più esposti all’aggressività fisica e psicologica di altri: tale tipologia di fenomeni rappresenta una vera e preoccupante emergenza sociale.

Proseguendo, la Rassegna presenta un’approfondita analisi, a cura del Generale di Squadra Aerea Fernando Giancotti e della Professoressa Paola Adinolfi, sulla complessità della conduzione delle grandi organizzazioni, delle strutture e degli apparati del servizio pubblico, considerati in senso lato. Una competente e valida *leadership*, capace di saper gestire e valorizzare il capitale umano a disposizione, individuandone le singole peculiarità quale elemento fondamentale per orientare gli obiettivi comuni, costituisce il concetto essenziale per assicurare coesione nel gruppo e garantire la qualità dei servizi. In queste dinamiche, la vicinanza dei vertici ai propri dipendenti, con la condivisione ed il reciproco scambio di idee, può considerarsi il vero collante strategico di un’azione collettiva per *performance* migliori.

Nel successivo articolo viene affrontato un impegnativo tema di diritto comparato, a cura del Professor Michel Boudot e del Dottor Sirio Zolea, i quali hanno inteso svolgere interessanti considerazioni sulle differenti tradizioni giuridiche che sono alla base delle normative ordinamentali dei vari Stati. La visione d’insieme delle diverse legislazioni ha permesso a molte Nazioni di recepirne, talvolta, i principi democratici per legittimare la propria emancipazione culturale e sociale.

A seguire, il Dottor Felice Piemontese, dopo aver illustrato il quadro giuridico che regola lo scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata, ci aggiorna sulle ipotesi di riforma legislativa evidenziando, con avvincenti riflessioni, gli attuali punti di criticità nella peculiare materia. Alcune considerazioni dell’autore potrebbero costituire un utile spunto per le modifiche che il Parlamento intende introdurre nel complesso *iter* che attiene, nello specifico, al condizionamento delinquenziale nella Pubblica Amministrazione.

L’attuale e drammatica situazione determinata dalla crescente diffusione del virus COVID-19 ha comportato, tra l’altro, la necessità di disciplinare l’ordinaria raccolta dei rifiuti solidi urbani per garantire, ancora di più, una loro corretta gestione, nonché lo smaltimento finale.

Ulteriori direttive per assicurare i necessari livelli di sanità pubblica sono state emanate dal Ministero dell'Ambiente e dagli Enti territoriali. La Dottoressa Valentina Vattani ci fornisce, al riguardo, preziose e sintetiche indicazioni utili anche ai fini della specifica attività di controllo e di vigilanza.

Sempre nel quadro delle attenzioni che abbiamo voluto riservare alla protezione dell'ambiente, ospitiamo un intervento del Colonnello Marco Pucciatti, Comandante Provinciale dei Carabinieri di Modena, il quale concentra la sua attenzione sui cosiddetti "*global commons*", ovvero sulla tutela di quei beni comuni, privati o pubblici, naturali e non, la cui sopravvivenza e conservazione è interesse di tutti i cittadini. La difesa delle risorse ambientali e paesaggistiche - così come sancito dalla Carta costituzionale, strettamente legata alla salvaguardia della salute - deve rappresentare il baluardo di una politica globale comune, soprattutto laddove lo sfruttamento indiscriminato delle risorse della Terra viene troppo spesso giustificato dal "diritto allo sviluppo".

La vigente normativa in materia ambientale per le piccole e medie imprese ha disciplinato l'Autorizzazione Unica Ambientale attraverso la semplificazione degli adempimenti amministrativi. In tale contesto, il perito e consulente tecnico di Procure e Forze di Polizia Mauro Kusturin, delineandone il settore di applicazione, illustra gli aspetti che hanno snellito la procedura burocratica del provvedimento autorizzativo, divenuto di indubbia utilità per particolari attività produttive. Questo percorso giuridico-amministrativo si è rivelato un efficace strumento per facilitare, inoltre, il trattamento degli scarichi industriali, le emissioni in atmosfera, l'auto-smaltimento ed il recupero rifiuti, secondo le direttive di settore.

Con un approccio di carattere internazionale, quale quello che contraddistingue la rubrica nella quale si inserisce, pubblichiamo - in lingua inglese - il contributo del Professor Paolo Bargiacchi, elaborato nel contesto di un progetto di ricerca sostenuto dalla Commissione europea per lo studio dei flussi migratori irregolari che da anni interessano l'intera Unione. Il sistema di accoglienza dell'Italia e di tanti altri Paesi membri è costantemente sotto pressione: la gestione dei migranti alla ricerca di una vita migliore e dei richiedenti asilo impone ormai scelte precise, condivise, sostenibili e "leggibili" in modo chiaro.

Nello stesso spazio editoriale, proponiamo la trattazione del Professor Edoardo Greppi che si sofferma sulla protezione dei beni culturali come forma di tutela riferita sia alla produzione normativa di salvaguardia sia alla repressione giudiziaria delle trasgressioni.

L'ampio dettato penale internazionale a difesa del patrimonio culturale mondiale, sostenuto da alcune Convenzioni multilaterali tra Stati, ha spesso consentito - in situazioni di conflitto bellico, terremoti ed altre catastrofi ambientali - di proteggere significativamente i beni artistici dalle minacce della distruzione e da quella della sparizione. Tra l'altro l'Italia, che detiene gran parte del patrimonio artistico e storico mondiale, non poteva non assicurarsi la disponibilità di forze specializzate, con specifiche competenze nella difesa del proprio capitale culturale, capaci di intervenire nei diversi scenari nazionali ed internazionali: mi riferisco alle Unità del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale.

Tutt'altro argomento, ma non meno stimolante, ci propone il Tenente Colonnello Giuseppe Amato. Dopo un breve *excursus* storico, il tema dello scritto si concentra sulle politiche di strategia militare adottate dai Governi per garantire la propria difesa territoriale attraverso un tacito compromesso con il "nemico". Negli anni più recenti, la ricerca e la sperimentazione missilistica, nonché il possesso di un adeguato sistema di difesa aerea, continuano a rappresentare l'arma migliore per riaffermare la propria potenza bellica, la supremazia militare ed il controllo del territorio.

Voltando pagina, il Procuratore militare Antonio Sabino, come d'abitudine, arricchisce le tematiche della "Giustizia militare" con l'esame di due rilevanti pronunce della Suprema Corte: una sul reato di ubriachezza in servizio, l'altra sull'ammissibilità, anche in fase di appello, dell'acquisizione agli atti del processo della richiesta di procedimento. Nello specifico, la prima sentenza restringe la configurabilità dell'ubriachezza in servizio, equiparata all'assunzione di sostanze stupefacenti, ad un novero di caratteristiche che delimitano i servizi a cui il precetto si riferisce in ordine al rapporto tra la nozione di "servizio comandato" e "servizio regolato da consegne". Dal secondo verdetto della Cassazione sul diritto processuale emerge, in sintesi, che la richiesta di procedimento è atto che il giudice d'appello può acquisire nel fascicolo del dibattimento.

Nella circostanza, segnaliamo con piacere che tutti i preziosi contributi sin qui offerti dal Dottor Sabino e da vari esponenti della Magistratura militare sono stati raccolti nel supplemento al corrente numero, quale preziosa selezione di commenti a specifiche enunciazioni della Suprema Corte e strumento di specifica consultazione.

Il Colonnello Fausto Bassetta prosegue i nostri approfondimenti con la quinta parte del commento sulle norme tratte dal Codice dell'Ordinamento Militare, concernenti i "*Requisiti generali per il reclutamento*".

La parte storiografica è affidata al Professor Livio Antonielli, che affronta le vicende delle nostre Polizie attraverso le peculiari funzioni di controllo del territorio che da sempre caratterizzano le Forze di polizia, nonché al Professor Danilo Ceccarelli Morolli, il quale ci accompagna nella sorprendente scoperta del “sistema” di *intelligence* dell’Impero Romano d’Oriente, che già da allora evidenziava la spiccata attitudine a costituire una vera e propria rete informativa, antesignana di quella contemporanea.

Per attualità di tema, riceviamo il contributo del Generale di Brigata Gerardo Iorio sulla lotta ai traffici transnazionali di sostanze stupefacenti, il quale rinnova una preoccupante problematica che coinvolge coralmmente le Polizie mondiali. In questo ambito, le strategie di contrasto condotte dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga costituiscono - da circa trent’anni - un modello di cooperazione nazionale e internazionale nelle impegnative attività di repressione del commercio illegale della droga.

Nel chiudere la presentazione del nuovo numero, mi è particolarmente gradito richiamare alla memoria la recente conferenza tenuta presso la Scuola Ufficiali da S.Em.Rev.ma il Cardinale Gianfranco Ravasi, Presidente del Pontificio Consiglio della Cultura e della Pontificia Commissione di Archeologia Sacra, il quale ci ha magistralmente intrattenuti sul tema “Cambi di paradigma nella cultura, nella religione e nella società contemporanea”, con un intervento di straordinaria intensità, di cui pubblichiamo l’originale contenuto.

Concludono il fascicolo le recensioni di alcuni apprezzati volumi.

Infine, nell’augurare buona lettura, desidero esprimere, in questi sofferti momenti, la mia personale vicinanza, e quella di tutta la Redazione, alle famiglie che sono state tristemente colpite dalla rapida diffusione del coronavirus, ma anche a coloro che, sui diversi fronti, in relazione alle proprie competenze, si stanno prodigando per contrastare la pandemia.

*Il Direttore responsabile*  
*Generale di Divisione Riccardo Galletta*





 **Editoriale del Direttore responsabile**

*GENERALE DI DIVISIONE RICCARDO GALLETTA* .....3

**Inaugurazione dell'Anno Accademico 2019-2020**

 **Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri**

*Generale di Divisione Riccardo Galletta* .....13

 **Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri**

*Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri* .....18

 **Intervento del Ministro della Difesa**

*Onorevole Lorenzo Guerini* .....28


 **Intervento del Presidente del Consiglio**

*Professore Giuseppe Conte* .....32

**Dottrina**

 **Codice rosso: i profili processuali**

*Professore Giorgio Spangher* .....39

 **Una leadership “profonda” e “complessa” per governare le organizzazioni pubbliche**

*Professoressa Paola Adinolfi e Generale di Squadra Aerea Fernando Giancotti* .43

 **L'importanza della comparazione nella formazione del giurista contemporaneo**

*Professore Michel Boudot e Dottore Sirio Zolea* .....57

 **Lo scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata. Analisi e spunti di riforma dell'art. 143 TUEL**

*Dottore Felice Piemontese* .....67



## Eco Ambiente

- ✦ **La gestione dei rifiuti e le indicazioni sulle modalità in deroga al regime ordinario per affrontare l'emergenza COVID-19**  
*Dottoressa Valentina Vattani* .....77
- ✦ **L'ambiente come "bene comune" al centro della politica dell'UE**  
*Colonnello Marco Pucciatti* .....83
- ✦ **Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)**  
*(Prima parte)*  
*Perito Chimico Mauro Kusturin* .....95

## Osservatorio Internazionale

- ✦ **Externalizing migration management: the EU proposal for the establishment of regional disembarkation platforms**  
*Professore Paolo Bargiacchi* .....119
- ✦ **La protezione dei beni culturali nei conflitti armati**  
*Professore Edoardo Greppi* .....133
- ✦ **Missili: un sistema di deterrenza fondato sulla continua ricerca e sperimentazione**  
*Tenente Colonnello Giuseppe Amato* .....165

## Panorama di Giustizia Militare

- ✦ **Sulla configurabilità del reato di ubriachezza in servizio a carico del militare reperibile**
- ✦ **Sull'ammissibilità anche in fase di appello dell'acquisizione agli atti del processo della richiesta di procedimento**  
*Dottore Antonio Sabino* .....191

## Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare

- ✦ **Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I**  
*(Quinta parte)*  
*Colonnello Fausto Bassetta* .....197

## Tribuna di Storia Militare

- ☛ **Una collana per la storia della polizia e del controllo del territorio**  
*Professore Livio Antonielli* .....205
- ☛ **Bisanzio e la sua *Intelligence*: cenni**  
*Professore Danilo Ceccarelli Morolli* .....217

## Attualità e Informazioni

- ☛ **Il contrasto ai traffici transnazionali di sostanze stupefacenti. Il “modello italiano” di coordinamento: la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga**  
*Generale di Brigata Gerardo Iorio* .....225

## Eventi

- ☛ **Cambi di paradigma nella cultura, nella religione e nella società contemporanea**  
*Cardinale Gianfranco Ravasi* .....237

## Libri

- ☛ **I Battaglioni Mobili - Dalle origini alle operazioni di peacekeeping e di training**  
*di Nicolò Mirena*  
*Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone* .....247
- ☛ **Prove tecniche di rivoluzione. L'attentato a Togliatti, luglio 1948**  
*di Giuseppe Pardini*  
*Recensione del Capitano Ferdinando Angeletti* .....249

## Inserto

- ☛ **L'impegno all'estero dell'Arma dei Carabinieri**





## INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2019-2020 DELLA SCUOLA UFFICIALI CARABINIERI

*Il 24 gennaio 2020, alla presenza di numerose Autorità, ha avuto luogo la tradizionale cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola Ufficiali Carabinieri.*

*Dopo il consueto saluto introduttivo del Comandante della Scuola, Generale di Divisione Riccardo Galletta, hanno preso la parola, nell'ordine, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri, il Ministro della Difesa, Onorevole Lorenzo Guerini, che ha ufficialmente avviato il nuovo ciclo di studi, e il Presidente del Consiglio dei Ministri, Professore Giuseppe Conte.*



## **Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri Generale di Divisione Riccardo Galletta**

**S**ignor Presidente del Consiglio dei Ministri, distinte Autorità, gentili ospiti, sono particolarmente lieto di porgere Loro il benvenuto alla cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2019/2020 della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Al mio saluto si associa naturalmente quello del Quadro Permanente e di tutti gli Ufficiali frequentatori dei Corsi in atto.

La Sua presenza, Signor Presidente del Consiglio, quella dei Signori Ministri della Difesa, degli Affari Esteri, della Giustizia, dell'Università, dell'Ambiente e dello Sport, di altri eminenti esponenti del Governo e del Parlamento, quella del Signor Capo di Stato Maggiore della Difesa, del Signor Comandante Generale, di Sua Eminenza il Prefetto della Congregazione per l'Educazione Cattolica, dei Vertici delle Magistrature Ordinaria, Amministrativa, Militare e Contabile, nonché delle altre altissime Autorità civili e militari intervenute, costituiscono ambita dimostrazione della vicinanza riservata a questo Istituto, che ha il delicato compito di formare la futura classe dirigente dell'Arma.

Un particolare, deferente e grato pensiero desidero rivolgere agli Ufficiali Generali che mi hanno preceduto nell'incarico, ai quali tanto questa Scuola deve, nonché alle MOVIM presenti.

Un saluto affettuoso ai Comandanti e ai Direttori degli omologhi Istituti di istruzione delle altre Forze Armate e di Polizia, con i quali collaboriamo in assoluta fraternità d'intenti.

L'anno accademico che oggi si inaugura si preannuncia per la Scuola Ufficiali ricco di nuove esperienze, correlate alla diversificazione professionale dei corsi in atto, e di importanti progetti, resi possibili dalle innovazioni legislative introdotte negli ultimissimi anni.

Infatti, insieme ai nostri più giovani Ufficiali, che formiamo per ben cinque anni congiuntamente all'Accademia Militare di Modena, per la prima volta, in questa Aula Magna, conseguiranno la Laurea magistrale in Giurisprudenza anche gli Ufficiali provenienti dalle file interne dell'Istituzione, al termine di un percorso di studi prolungato a due anni. Saluto, a questo proposito, con gratitudine, il Magnifico Rettore dell'Università di Roma Tor Vergata, Professore Orazio SCHILLACI, il Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia, Professore Carmelo Elio TAVILLA, nonché tutti gli altri illustri docenti che concorrono, con straordinaria professionalità ed inesauribile passione, alla formazione dei nostri Ufficiali.

Ed è, poi, di poche settimane fa l'invio ai reparti dei primi undici Ufficiali dei Carabinieri del Ruolo Forestale.

Selezionati tra i giovani già laureati in specifiche discipline del peculiare comparto, essi hanno effettuato un intenso ed entusiasmante percorso di formazione di due anni, divenendo espressione tangibile della nuova missione che l'Arma affronta con responsabilità e determinazione, forte dell'eredità di tradizioni, cultura e professionalità del Corpo Forestale dello Stato.

Per la prima volta, inoltre, frequentano un secondo anno di studi anche gli Ufficiali dei Corsi dei Ruoli Tecnici, parimenti riservati a vincitori di concorso già laureati; i Ruoli Tecnici: una ricchezza indispensabile per garantire l'efficienza dell'Istituzione. I nostri Medici, Psicologi, Amministratori, Telematici, Veterinari, Fisici, Chimici, Biologi, stanno in questo momento affinando la loro preparazione con stage presso i reparti operativi dell'Arma, ma anche in Università, Centri di Ricerca e unità di Pronto Soccorso Ospedaliero.

L'aver elevato da uno a due anni la frequenza del corso di formazione riservato agli Ufficiali provenienti dalle fila dell'Arma ed a quelli del Ruolo Tecnico ha indubbiamente consentito di accrescerne la preparazione professionale, affinché essi possano offrire un servizio ancora migliore alla collettività.

Ulteriore slancio ha assunto anche il principale corso di aggiornamento svolto dagli Ufficiali dell'Arma, ossia il Corso d'Istituto, costituito da cinquantuno Ufficiali Superiori che, dopo ben quindici anni sono ritornati in questa Scuola per affrontare un percorso di qualificazione professionale di sei mesi, condotto in collaborazione con la LUISS che, al termine, rilascerà loro un titolo di Perfezionamento Universitario in Scienze della Sicurezza Interna ed Internazionale. Al riguardo, desidero ringraziare sentitamente, in particolare, il Magnifico Rettore dell'Ateneo, Professore Andrea PRENCIPE, e la Professoressa Paola SEVERINO, nostra decana, per la cui docenza la Scuola è da tanti anni grata ed orgogliosa.





La formazione che impartiamo ai nostri Ufficiali, signor Presidente del Consiglio, è costantemente aggiornata in relazione alle più importanti sfide che li attendono. Di pari passo con le innovazioni legislative, abbiamo, per esempio, intensificato lo studio della normativa per la tutela delle vittime vulnerabili, inserendo nei programmi un modulo specialistico al quale collaborano anche magistrati, giuristi e psicologi operanti nel settore.

Con l'Università di Roma Tre affrontiamo poi l'intero sistema normativo antimafia, preparando i nostri frequentatori in modo particolare all'utilizzo delle misure di prevenzione patrimoniali, strumento di rara efficacia per colpire al cuore la criminalità organizzata. Insieme alla nostra Università di Roma Tor Vergata, conduciamo poi un percorso di conoscenza delle culture e delle religioni di coloro che giungono nel nostro Paese, spesso da terre lontane, affinché i nostri Ufficiali, comprendendo, possano sempre agire per il meglio in ogni circostanza.

E, sempre con l'Università di Tor Vergata, abbiamo inserito nei programmi studi che approfondiscono le più moderne tecniche di investigazione nell'ambiente digitale. Lo stesso approccio è rivolto allo studio della minaccia terroristica e, in tutti questi settori ai quali ho testé fatto riferimento, abbiamo chiamato gli investigatori del ROS, il Raggruppamento Operativo Speciale, del Raggruppamento Investigazioni Scientifiche e dell'Istituto Superiore di Tecniche Investigative a trasmettere qui la loro esperienza sul campo, ai fini di una continua e costante integrazione tra teoria e pratica.

Lo studio e l'approfondimento condotti dalla Scuola Ufficiali si estendono anche oltre le nostre aule, attraverso la principale pubblicazione tecnico-giuridica e professionale edita dall'Istituzione, la Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, che nell'ultimo anno si è fatta, ancora una volta, apprezzare per originalità di approccio e profondità di contenuti, tali da indurci a richiedere l'accreditamento presso l'ANVUR, l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca. Ringrazio, al riguardo, la bravissima redazione e, in modo particolare, il Comitato Scientifico, per il fondamentale contributo di pensiero offerto e per il prezioso lavoro di revisione.

Nella nostra Scuola si preparano, altresì, Ufficiali delle Forze Armate e di polizia afgane, albanesi e somale.

Ma è la formazione etica, Signor Presidente del Consiglio, ossia la riflessione sui valori che devono caratterizzare l'Ufficiale quale Comandante di Carabinieri, che rimane, così come indicato, tra l'altro, dal Signor Comandante Generale e dai Comandanti delle Scuole dell'Arma succedutisi nel tempo, sempre attenti alle nostre attività e che ringrazio, il nostro impegno più ambito e sentito.



Rettitudine, senso del dovere, consapevolezza delle proprie responsabilità, desiderio di porsi al servizio delle Comunità per proteggere i diritti e le libertà di ogni persona, costituiscono da sempre la cifra distintiva della nostra Istituzione e su di essi deve necessariamente incardinarsi un'azione di comando che non sia solo espressione di tecnicità, per quanto indispensabili, bensì convinta condivisione della “mission” istituzionale e consapevole accettazione degli oneri che dal comando derivano. Per questo, ai nostri Ufficiali Allievi sono richiesti umiltà, preparazione ed insieme coraggio e determinazione, per essere all'altezza dei compiti che saranno loro affidati.

Con questi propositi, e con questo entusiasmo, tutta la Scuola Ufficiali, con i Suoi Quadri, fedeli e pazienti compagni di viaggio, e con il personale militare e civile, che ringrazio di cuore per il generosissimo, quotidiano impegno, al pari del mio COBAR, affronta il nuovo anno accademico, assolutamente consapevole della piena validità e dell'attualità di quanto affermato, molti secoli or sono, da un Padre della Chiesa, Sant'Ignazio di Antiochia, secondo il quale: *“Si educa molto con quel che si dice, ancor di più con quel che si fa, molto di più con quel che si è!”*.

Grazie per l'attenzione.



## Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri

Signor Presidente del Consiglio,  
è motivo di grande soddisfazione accogliereLa stamane alla Scuola Ufficiali. La Sua presenza gratifica l'impegno di tutti i Carabinieri ed è un segno di particolare considerazione verso gli Ufficiali frequentatori, qui seguiti, con competenza e passione, dal Quadro Permanente e dal Corpo docenti, a cui esprimo riconoscenza per la preziosa opera svolta.

Ringrazio il signor Ministro della Difesa, per la costante attenzione con la quale segue le tante evenienze della nostra quotidianità.

Saluto, in uno, tutte le Autorità che, numerose, hanno accolto il nostro invito. La Loro presenza testimonia la stima e il consenso che l'Arma riscuote negli ambiti istituzionali della Nazione. Grazie di cuore a tutti.

L'inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola Ufficiali Carabinieri è l'occasione per riflettere sull'esperienza trascorsa, al fine di delineare gli scenari futuri e indicare le progettualità connesse.

La consapevolezza dei cambiamenti agevola, infatti, lo sviluppo di modelli previsionali che siano garanzia di prevenzione, ancor più per gli Organismi cui è devoluta la responsabilità della sicurezza.

Tale impostazione assume particolare rilievo all'avvio di un nuovo anno accademico, che vedrà gli Ufficiali frequentatori prepararsi ai delicati compiti che li attendono.

Anche nell'anno appena passato abbiamo dovuto misurarci con minacce molteplici e trasversali, in un quadro complessivo connotato da continuità emergenziali.

Le sconfitte inferte agli assetti del "Daesh" e di "Al Qaeda" non hanno dissolto le insidie portate dal loro messaggio, ancora in grado di alimentare processi di radicalizzazione in contesti interni vari e polverizzati come in ambiti territoriali a noi prossimi: dalla Libia al Sahel, all'arco balcanico.

Ad essi orientiamo la ricerca informativa - sul terreno come sul web - condividendo i risultati con le altre Forze di polizia e con le Agenzie di informazione e sicurezza nel Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo.

In quella sede confluiscono anche le evidenze dell'attivismo delle matrici eversive - l'anarco-insurrezionalismo, l'antagonismo, la destra radicale - i cui fermenti, pur da angolature antitetiche, mirano a strumentalizzare temi sociali fortemente divisivi.

Sul fronte della criminalità organizzata, la diminuzione dei reati di maggiore allarme non attenua la nostra allerta verso le consorterie, che mortificano le

aree di origine e trovano fertili opportunità di profitto nelle regioni del Centro e del Nord Italia e all'estero, trasformando la violenza omertosa in forza economica e capacità di contaminazione anche delle Pubbliche Amministrazioni.

Lo scorso dicembre l'Arma ha concluso un'imponente operazione di contrasto alla 'ndrangheta, tra le più significative del 2019, anno che ha registrato l'arresto di oltre ottocento affiliati alle realtà criminali maggiormente strutturate e il sequestro o la confisca di beni per oltre 630 milioni di euro.

L'aggressione ai patrimoni illeciti è parte integrante della cultura investigativa dell'Arma, a tutela del

tessuto socio-produttivo del Paese. Solo negli ultimi cinque anni, abbiamo specializzato 434 unità. Altre 175 seguiranno nel 2020. Per dare ulteriore vigore allo sforzo in questo settore nevralgico, auspichiamo l'accesso diretto alle banche dati operative di settore.

Trasversalmente rispetto ai temi accennati, si pongono le minacce portate dai crimini informatici, che condizionano l'ecosistema telematico nel quale siamo immersi. Tali reati incidono sempre più sul quadro generale della delittuosità: nel 2010 erano meno del quattro per cento, ad oggi pesano per quasi il dieci per cento.

Nel settore, il Reparto Indagini Telematiche del Raggruppamento Operativo Speciale rappresenta il polo di riferimento di una rete periferica di operatori specializzati, capillarmente presente sul territorio nazionale, anche a salvaguardia delle infrastrutture sensibili della Difesa, quale attività di Polizia militare, funzione esclusiva dell'Istituzione.

Il 2019 segna il più basso tasso di reati degli ultimi dieci anni. La percentuale dei delitti scoperti è cresciuta del nove per cento. E tuttavia le statistiche non bastano.

La sicurezza risiede nella prevenzione e nella repressione dei reati, ma è anche un sentimento da accudire, minacciato dall'ansia che rimbalza come una gigantesca eco, acuita dalle crescenti fragilità sociali.



Per raggiungere e intercettare questo sentire, è allora necessario procedere il più vicino possibile alle persone che siamo chiamati a proteggere.

In questo, il bicentenario modello di prossimità dell'Arma mostra ancora una singolare vitalità, coniugando l'efficienza operativa con la qualità delle relazioni umane.

Le Tenenze e le Stazioni dell'Arma rappresentano l'unico presidio di polizia per 7.416 Comuni italiani, alle cui diversificate esigenze dedichiamo analisi continue, calibrando i dispositivi ai mutamenti delle dinamiche demografiche e criminali.

Nel 2019 a tali Reparti sono stati destinati oltre 2.600 militari e con recente manovra ordinativa, peraltro condivisa a livello interforze, abbiamo ottimizzato in prospettiva la distribuzione delle unità, nelle quattordici città metropolitane, prevedendo l'istituzione, tra l'altro, del Gruppo di Rho, che potenzierà la sicurezza nell'area suburbana di Milano.

Nell'insieme, la rete presidiaria dell'Arma, nel 2019, ha perseguito il settantatré per cento di tutti i reati denunciati, scoprendo il sessantatré per cento dei casi risolti da tutte le Forze dell'ordine. Ben oltre ogni affermazione di primazia, questi dati attestano la valenza del nostro sistema organizzativo e la consistenza del nostro impegno.

Un impegno che sovente ha messo a repentaglio l'incolumità dei Carabinieri.





Lo scorso anno, tre militari hanno perso la vita e 2.033 sono rimasti feriti o contusi, vittime di resistenze e aggressioni.

Il ventotto per cento in più rispetto al 2018. È un incremento che ci preoccupa, frutto anche di un clima diffuso, che vede l'“autorità” comunque espressa - famiglia, scuola, istituzioni di pubblico servizio - associata a riferimenti negativi, verso i quali prevale una cultura del “rifiuto”, spesso gratuito e violento.

Abbiamo probabilmente un estremo bisogno di misura. Anche nella formazione dell'opinione pubblica, talvolta incline ad una narrativa che, per essere rapida e di effetto, finisce per opacizzare l'oggettiva correttezza di procedure e condotte, alimentando diffidenze che la silenziosa dedizione degli operanti non merita.

Naturalmente, siamo consapevoli di comportamenti gravi attribuiti a nostri commilitoni: abbiamo però dimostrato nei fatti, anche con intima sofferenza, la nostra ferma determinazione di provvedere al riguardo, ricorrendone i presupposti giuridici, oltre che di investire nella formazione.

Tuttavia, percepiamo anche come, sul territorio, la quotidianità dell'Arma sia ricambiata da un affetto impareggiabile, perché ogni cittadino sa che ovunque ci sia l'insegna “Carabinieri”, lì troverà il volto dello Stato, che «soccorre nell'inquietudine»: così si è espresso un maestro elementare novantenne, vittima di un danneggiamento, che mi ha scritto per ringraziare i “suoi” Carabinieri per il loro intervento.

Questa è l'“anima” che l'Arma apporta al sistema della sicurezza interna.

Un sistema di lungimirante equilibrio, nel quale l'espressione formale della pubblica sicurezza procede “verticalmente”, dalla responsabilità delle Autorità provinciali - Prefetti e Questori - a quella nazionale del Ministro dell'Interno, ma trova il suo necessario completamento fattuale nella responsabilità “orizzontale”, propria, nella maggior parte dei casi, dei Reparti Carabinieri, unici presidi sul territorio. Una responsabilità non meno incombente e qualificante della prima, perché aderisce alla composita domanda di protezione che promana dai cittadini.

Una protezione che oggi si estende a un vasto insieme di garanzie a tutela di settori irrinunciabili della nostra vita comune, come è, ad esempio, per l'ambiente.

La riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato nell'Arma ha assunto così un portato strategico, ponendo a sistema consolidate specialità per conferire assoluta centralità all'azione di polizia a difesa delle risorse naturali.

A distanza di tre anni i risultati operativi si sono moltiplicati e le economie attese si sono realizzate.

I controlli hanno registrato il progressivo incremento del trentuno per cento nei primi due anni dall'unificazione, per segnare, nel 2019, l'ulteriore crescita del sei per cento. Questo anche grazie all'assegnazione di 790 militari ai Reparti forestali e all'acquisizione di nuovi mezzi ed equipaggiamenti, necessari per superare carenze del Corpo stratificate nel tempo.

Le misure organizzative adottate hanno altresì consentito di conseguire, nel settore dell'esercizio, economie per trentacinque milioni di euro, superando gli obiettivi di risparmio, fissati dalla legge in trentadue milioni di euro<sup>(1)</sup>, e predisponendo future, ulteriori economie di scala.

Il solo programma di unificazione delle sedi - cinquantasei ad oggi - ha consentito risparmi per un milione di euro annui, in oneri di locazione e di funzionamento. Sono in corso ulteriori 108 accorpamenti, per un risparmio atteso di altri due milioni di euro.

Nell'ampliare l'orizzonte, va considerata la dimensione globale della sicurezza, influenzata dalle condizioni di legalità e di stabilità in aree anche geograficamente distanti.

In atto, oltre confine sono impiegati novecento Carabinieri, che proiettano all'estero - presso le sedi diplomatiche e in dodici Teatri operativi - la competenza e l'affidabilità espresse in Patria e quella singolare capacità di "stare tra la gente" che contribuisce, non poco, a qualificare l'aggettivo "italiano" ovunque nel mondo.

Nel quadro degli indirizzi della difesa nazionale, forniamo assistenza alle Forze di sicurezza locali, promuovendo il moderno concetto di "*stability policing*".

A Baghdad e a Erbil continuiamo l'addestramento delle "*Iraqi Police Forces*", su richiesta del Governo iracheno, per favorire il consolidamento dello stato di diritto. Analogo impegno assolviamo in Afghanistan.

Svolgiamo Missioni Addestrative a favore delle Forze di sicurezza palestinesi, somale, gibutiane. Siamo presenti in Kosovo, nell'ambito della missione NATO, con il Reggimento MSU, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Altrove affrontiamo esigenze formative specifiche: dalla salvaguardia del patrimonio culturale in Albania e Iraq, al contrabbando di specie animali protette in Zambia e Namibia, alla tutela della prospettiva di genere in tutto il Medio Oriente.

Con esperti Ufficiali, forniamo consulenze a livello ministeriale, come in Rwanda e in Moldavia, anche promuovendo la tecnologia di cui l'Arma si avvale in Patria.

La proiezione tecnologica è, del resto, una prospettiva irrinunciabile dell'investimento istituzionale, lungo due direttrici: innovazione e sviluppo sostenibile.

---

(1) Art. 19 del Decreto legislativo n. 77 del 19 agosto 2016.

Il governo elettronico dell'Istituzione è assicurato da un'estesa infrastruttura telematica, che utilizza strumenti gestionali all'avanguardia.

I dispositivi mobili in dotazione alle pattuglie, collegati con le principali banche dati d'interesse, sono progressivamente arricchiti di nuove funzionalità, anche di diretta interfaccia con i cittadini: penso, ad esempio, alla possibilità, attiva dalla prossima primavera, di pagamento delle contravvenzioni immediatamente all'atto della contestazione, per via telematica, annullando ogni passaggio burocratico.

Per la sicurezza stradale, in cui l'impegno dell'Arma è rimarchevole, specie sulla viabilità extraurbana e nell'arco notturno, abbiamo rinnovato il parco etilometri, acquisito apparati luminosi da applicare sull'uniforme, per la visibilità degli operatori, e introdotto nuovi sistemi di segnalazione stradale a led, a maggior tutela degli automobilisti.

Stiamo sperimentando dispositivi di protezione sotto-giacca, da indossare durante l'intera durata del servizio, per elevare la sicurezza del personale.

All'obiettivo dello sviluppo sostenibile si iscrivono le numerose iniziative in atto per l'incremento della classe energetica degli edifici e per il consolidamento della mobilità alternativa.

Il miglioramento delle sedi qualifica il servizio alla collettività: dalla sicurezza degli ambienti di lavoro, dove accedono migliaia di cittadini, alla resistenza antisismica, per garantire operatività anche in situazioni critiche. Per questo, continuiamo ad esplorare tutte le possibili forme di collaborazione finanziaria, auspicando una sempre più concreta attenzione delle Regioni e delle Amministrazioni locali.

Con fondi europei sono stati installati impianti fotovoltaici e avviati progetti di efficientamento energetico per ventidue milioni di euro, in Puglia, Campania, Calabria, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo e Umbria. Ulteriori iniziative, per tredici milioni di euro, saranno realizzate, con l'intervento del Ministero per lo Sviluppo Economico, nell'ambito del "Programma per la Riqualficazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale".

Sul piano della mobilità alternativa, con il sostegno anche del Ministero dell'Ambiente, del Territorio e del Mare, sono state acquisite quattrocento autovetture ibride, parte delle quali destinate al monitoraggio dei parchi nazionali e delle aree protette.

La duplice propulsione, diesel ed elettrica, caratterizza anche le motovedette di prossima acquisizione, che sostituiranno il naviglio più vetusto a Venezia nonché per il collegamento con le isole minori, il controllo delle acque interne e il sostegno subacqueo.



Le tratteggiate dinamiche operative e organizzative trovano realizzabilità nelle risorse finanziarie a disposizione. L'attivazione di fondi pluriennali, su base quindicennale, ha restituito continuità all'afflusso degli stanziamenti, affrancandoci da incertezze e affannosi rimedi.

Ringrazio, nell'occasione, il signor Capo di Stato Maggiore della Difesa per l'attenzione sinora riservata alle esigenze prospettate, soprattutto nel rinnovo della linea elicotteri.

Tra le proposte per l'impiego del "Fondo investimento delle Amministrazioni centrali", istituito dalla Legge di bilancio 2020-2022, segnalo la prioritaria esigenza di una nuova sede unica per il Gruppo d'Intervento Speciale e il 1° Reggimento Carabinieri Paracadutisti, anche in previsione dell'inserimento del "Tuscania" - come già il G.I.S. - nel comparto delle Forze per Operazioni speciali.

Le iniziative descritte non avrebbero alcuna efficacia se disgiunte dall'attenzione alla più preziosa delle risorse istituzionali: le donne e gli uomini dell'Arma, che conferiscono valore a ogni progettualità.

L'Istituzione soffre una carenza di 7.121 militari nei vari ruoli, pari al sei per cento della forza prevista dalle leggi.

Lo sblocco del "turn-over" e l' incisivo programma di 4.435 arruolamenti straordinari, previsti fino al 2025, pur non sufficienti al completo ripianamento, consentiranno però di scongiurare contrazioni del dispositivo territoriale, ovunque avvertite con preoccupazione da autorità e cittadini.

Questa nuova stagione di concorsi sarà supportata da un'innovativa piattaforma per la somministrazione elettronica dei quiz di preselezione, che consentirà di contrarre i tempi di gestione delle prove, tracciare tutte le operazioni e verificare i risultati con immediata trasparenza.

Inoltre, per fronteggiare le accresciute esigenze addestrative, stiamo attivando un nuovo polo formativo, a Taranto, presso una caserma resa disponibile dalla Marina Militare, che ringrazio. Accoglierà da marzo cinquecento allievi, per raddoppiare entro il 2022. Speriamo che tale investimento possa pure riverberarsi sulla sofferente economia locale.

Guardiamo alla condizione dei militari anche per garantire loro serenità, oggi e nel futuro.

Ringrazio il Governo e il Parlamento per l'attenzione accordata al riordino dei ruoli e delle carriere, pur in un contesto di finanza pubblica non favorevole, prevedendo integrazioni finanziarie per oltre 179 milioni di euro, destinate a rimuovere le stagnazioni prodottesi nella progressione professionale dell'intero comparto.

Ringrazio altresì per lo stanziamento di 180 milioni di euro devoluti al pagamento del lavoro straordinario, che compensa, nel parziale ristoro economico, l'incondizionata disponibilità del personale, a fronte di tanti sacrifici familiari e personali.

Attendiamo fiduciosi il rinnovo del contratto per il triennio 2019-2021, con particolare riguardo alla rivalutazione delle indennità accessorie, immutate dal lontano 2004.

Evidenzio tuttavia che, a distanza di ventiquattro anni dall'adozione del sistema contributivo, il personale del comparto difesa-sicurezza non ha ancora la possibilità di compensare con fondi pensione la riduzione del trattamento pensionistico, che, per le nuove generazioni di Carabinieri, si attesterà, all'atto del congedo, a circa il sessanta per cento dello stipendio.

Una soluzione intermedia, concretamente percorribile e molto attesa, sarebbe l'attivazione di una previdenza dedicata, in linea con la specificità riconosciuta al comparto, rimodulando il calcolo del montante contributivo pensionistico o adeguando i coefficienti di rendimento alla durata della vita lavorativa del personale. L'attenzione alla serenità economica dei Carabinieri è tutt'uno con la considerazione della loro salute.

Il rischio cardiovascolare è tra le principali cause di morbilità e mortalità, in un contesto di lavoro certamente usurante.



Con l'Istituto Superiore di Sanità, l'Università di Tor Vergata, la Società italiana di Cardiologia e le Federazioni dei farmacisti lanceremo, a breve, un'innovativa campagna di prevenzione, che consentirà ai militari di accedere, volontariamente e nel pieno rispetto della “*privacy*”, a “*screening*” di base presso le farmacie di tutta Italia.

Stiamo potenziando il Servizio di psicologia presso le Infermerie presidiate, anche grazie al supporto del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi. Affrontiamo il tema nel Gruppo di lavoro sulla condizione del personale, attivo presso il Comando Generale sin dal 2016, nonché in tutti i corsi di formazione e di aggiornamento del personale impiegato in incarichi di comando, per migliorarne le capacità di ascolto, apprestando ogni possibile fattore protettivo, anche per scongiurare gesti estremi, pur nella consapevolezza dell'insondabilità che talvolta connota l'agire umano.

Porremo allo studio ulteriori azioni. Resta l'imperativa necessità da parte di ciascuno, senza distinzione di grado o incarico, di offrire a ogni commilitone quella vicinanza solidale che può aiutare, pure inconsapevolmente, a superare momenti di disagio e di difficoltà, anche quando estranei al servizio, come appurato nella maggior parte dei casi.

In tema di diritti, preme infine segnalare il convinto interesse istituzionale nei riguardi dell'associazionismo militare di natura sindacale.

L'innesto delle relazioni sindacali non è infatti un aspetto neutro nella regolazione della vita di un'Istituzione, talché risulterebbero assai semplicistiche soluzioni che, aderenti a realtà organizzative affatto differenti, non tengano nella dovuta considerazione le necessità operative e di impiego di migliaia di presidi diffusi sul territorio nazionale.

Seguiamo perciò i lavori delle Commissioni parlamentari con il vivo auspicio che una legge sia approvata in tempi brevi. L'aumento delle iniziative costitutive e la diffusione di prassi composite sollecitano un intervento di chiarezza, per evitare che diversificate, e talvolta strumentali, interpretazioni conducano a improduttive slabbrature del solido tessuto della Difesa.

Nel frattempo, rivolgo un ringraziamento agli Organi della Rappresentanza Militare, il cui apporto alla linea gerarchica è stato tanto più costruttivo quanto più guidato da intenti istituzionali e comportamenti consequenziali.

La fruizione dei diritti trova speculare corrispondenza nei doveri da adempiere. I benefici traggono motivazione dalla capacità di rispondere alle aspettative. Lo spirito critico non può essere disgiunto dal senso di responsabilità che deve animare il servitore dello Stato, tanto più se militare.

La militarità, requisito irrinunciabile per l'Arma, è condizione particolare, riconosciuta tale dalla Costituzione a presidio ultimo delle Istituzioni democratiche. Essa comporta limiti di continenza, che, pur non obliterando il diritto di critica, certamente ne ricusano l'ostentata, gratuita spettacolarizzazione, detrimendo di ogni leale collaborazione.

Centosessanta anni fa Giuseppe Mazzini scriveva: «*La questione vitale che si agita nel nostro secolo è una questione di educazione. Educazione ad un principio: il dovere. Attraverso l'educazione al dovere si può arrivare a comprendere che lo scopo della vita non è quello di essere più o meno felici, ma di rendere se stessi e gli altri migliori. Questo non vuol dire rinunciare ai diritti, bensì arrivare al loro raggiungimento attraverso la pratica dei doveri*»<sup>(2)</sup>.

Queste parole conservano una forza e un'attualità sorprendenti. Le affido a voi, giovani Ufficiali, perché possano guidare, senza scorciatoie, la vostra vita professionale.

La pratica dei doveri è la grammatica etica della nostra formazione e la pietra d'angolo della nostra funzione. Una funzione da esercitare con «disciplina ed onore», come recita la Costituzione. E non ci può essere onore senza servizio.

Servire la Patria e i cittadini. Servire i Carabinieri che vi verranno affidati. Servirli con la competenza delle conoscenze, l'umiltà dell'ascolto, la responsabilità delle decisioni, il coraggio delle rinunce.

«*Chi ha un perché per vivere può sopportare ogni come*»<sup>(3)</sup>.

Nell'augurare buon lavoro al Comandante della Scuola, al Quadro Permanente, al corpo docente e a voi tutti, con il permesso del Capo di Stato Maggiore della Difesa, invito il signor Ministro della Difesa a dichiarare aperto l'Anno Accademico 2019-2020 della Scuola Ufficiali Carabinieri.



---

(2) GIUSEPPE MAZZINI, *Dei doveri dell'uomo*, 1860.

(3) *Aforisma* di FRIEDRICH WILHELM NIETZSCHE, citato da Mons. NUNZIO GALANTINO. *IL SOLE 24 ORE*, 12 gennaio 2020.

## **Intervento del Ministro della Difesa Onorevole Lorenzo Guerini**

**S**ignor Presidente del Consiglio, autorità tutte, grazie per aver voluto testimoniare con la vostra presenza a questa cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico della Scuola Ufficiali Carabinieri, tutta la vicinanza e l'attaccamento all'Arma.

Desidero rivolgere un saluto particolare ai giovani Ufficiali e Allievi di questo prestigioso Istituto, che si stanno formando per diventare Servitori dello Stato e dell'intera collettività nazionale.

È il primo anno per me, in veste di Ministro della Difesa, che ho il piacere e l'onore di partecipare a questa cerimonia così sentita dall'Arma, dall'intero mondo della Difesa, ma direi più in generale dalle istituzioni tutte, come dimostrano le autorevoli presenze di oggi.

Ma non è, evidentemente, la prima volta che incontro l'Arma nel mio impegno pubblico; e consentitemi di pensare, in particolare, a quando ho avuto la responsabilità di guidare prima la mia provincia e poi la mia città. Sia da Presidente che da Sindaco, infatti, ho potuto apprezzare, quotidianamente, il supporto prezioso, imprescindibile, che i Carabinieri garantiscono al difficile lavoro dell'amministratore, la presenza indispensabile dell'Arma per le comunità di riferimento, l'unicità della vostra azione.

Quale Sindaco in Italia oggi potrebbe immaginare di svolgere il suo servizio per la città, dalla più grande alla più piccola, senza il supporto e l'azione dei Carabinieri? Quale cittadino potrebbe immaginare di svolgere la sua quotidianità senza il presidio di sicurezza che l'Arma rappresenta?

Tutti noi, cittadini ed istituzioni, abbiamo la consapevolezza, la certezza della vostra presenza. Sappiamo di trovarvi, sempre. E per questo dobbiamo ringraziarvi.

L'Arma ha accompagnato generazioni di italiani, mantenendo intatti quegli antichi requisiti di carattere morale e professionale e vivendo da protagonista tutti gli eventi storici che hanno caratterizzato la vita del nostro Paese: dagli albori del Risorgimento alle Guerre d'Indipendenza, dalle Campagne per l'Unità alla lotta al brigantaggio, dalla Grande Guerra a quella di Liberazione, dal contrasto della mafia alla lotta al terrorismo, oltre agli impegni internazionali odierni per la pace e la sicurezza nel mondo. Sempre punto di riferimento delle comunità in cui opera.

Sono rientrato appena ieri da una visita ai nostri contingenti in Iraq, Afghanistan e Kuwait dove, fra gli altri, ho incontrato i vostri colleghi impegnati nelle attività di addestramento in favore delle forze di sicurezza locali.



Ancora una volta ho ricevuto attestazioni di stima e di profonda gratitudine per il lavoro dei nostri Carabinieri in quelle aree, per la professionalità, la sensibilità, l'attenzione che li contraddistingue e li rende una realtà unica al mondo. Un'eccellenza che ci rende orgogliosi.

Quale presidio di sicurezza e stabilità insostituibile, l'Arma è stata partecipe di tutti i mutamenti del Paese, affrontando nel corso degli oltre due secoli di vita i momenti più difficili e talvolta drammatici, seguendo percorsi di fedeltà alle Istituzioni e di servizio alla collettività, sempre ispirata a valori di lealtà, impegno sociale e civile, senso del dovere, disciplina e tenacia, senso di giustizia.

Ma la storia dell'Arma è fatta anche di tante storie semplici, che non fanno per forza notizia, e aggiungo purtroppo, come quelle dei tanti, tantissimi Carabinieri che svolgono il loro lavoro, ogni giorno, con sacrificio e dedizione, per tutelare la legalità e garantire la sicurezza dei nostri cittadini.

Racconti di "straordinario eroismo quotidiano" che trova, peraltro, una eccellente rappresentazione nelle pagine del Calendario storico dell'Arma. Tra le tavole dell'artista Paladino e le toccanti parole della scrittrice Mazzantini, è facile cogliere la vera essenza dei Carabinieri.

Storie che si intrecciano con la vita del nostro Paese, che testimoniano la presenza e la capacità di ascolto continuo dei cittadini. Una capacità sempre più rara nella stagione dei social, nella frenesia dei nostri giorni.

Non è un caso che gli italiani vi percepiscano come vicini di casa, sempre accanto a chi ha bisogno, nel contrasto di ogni violenza o sopraffazione.

Presenti nelle realtà più difficili del Paese, che vi hanno visto recentemente protagonisti con due straordinarie operazioni di servizio nella lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso in Calabria e Sicilia; e presenti nel quotidiano, come è accaduto qualche giorno fa proprio qui a Roma, quando un Carabiniere libero dal servizio ha soccorso e salvato una bambina in pericolo di vita.



Di questo, Signor Comandante Generale, siamo particolarmente orgogliosi. E per questo vi siamo riconoscenti.

Vorrei ora rivolgermi a voi, giovani Ufficiali e Allievi, per ribadirvi che se l'Arma dei Carabinieri, da oltre due secoli, è un pilastro insostituibile per la nostra collettività, lo deve anche e soprattutto alla capacità che ha dimostrato di saper trasmettere alle sue nuove generazioni tutto il suo inestimabile patrimonio di tradizioni, di identità, di valori, di conoscenza, di procedure, di tecnologia.

Questa Scuola, così come l'Accademia militare di Modena, dove da giovanissimi iniziate a formarvi prima di tutto come militari, rappresentano i custodi più autentici dei valori dell'Arma e al contempo lo strumento per aggiornarsi e proiettarsi verso il futuro.

Un futuro che ben presto vi chiamerà a condurre l'Arma nei ruoli che ricoprirete, con responsabilità sempre crescenti; responsabilità che, talvolta, vivrete in solitudine, perché nell'esercizio del comando c'è sempre una componente di solitudine. Affrontatela senza paura: vi sosterranno le competenze professionali che avrete appreso in questa Scuola ma - soprattutto - vi conforterà sempre l'intima convinzione di aver aderito alla più "nobile" ed esaltante delle missioni, quella del servizio al Paese, che si nutre della riconoscenza e della gratitudine degli italiani.

La vostra, cari Ufficiali Allievi, è una scelta professionale che sottende un sentimento profondo verso il nostro Paese, perché non si limita - come pure molte altre - ad eleggere il servizio alla collettività a riferimento costante del proprio agire quotidiano ma lo sostanzia dei più alti valori etici - altruismo, coraggio, senso del dovere, dedizione, rigore morale - ai quali l'Arma vincola saldamente la sua storia da oltre due secoli.

L'Arma è un esempio di rettitudine e professionalità. Un esempio appunto. Dovete sentire la responsabilità di questa scelta, rivendicarla, confermare ogni giorno la motivazione che vi ha spinto a compierla. Vi aiuterà nei giorni difficili che pure ci saranno, tra i tanti ricchi di soddisfazioni. Coltivate il vostro senso di appartenenza alle Istituzioni della Repubblica. Difendetela! Date senso, nel vostro cammino, al giuramento prestato. Siate fieri di appartenere ad una Istituzione come l'Arma dei Carabinieri, e conservate l'orgoglio di questi giorni. Abbiate quindi fiducia in questa grande famiglia che vi ha accolto da giovani, abbiate fiducia nella sua storia, nel suo presente, siate protagonisti entusiasti nell'edificarne il futuro.

Continuate a credere con passione e coraggio in questa missione. Così vi confermerete come un modello di riferimento per tanti giovani che vedono nell'Arma l'occasione per coniugare la legittima aspirazione al lavoro con la possibilità di contribuire in modo concreto al bene collettivo.



Grazie perché di questo contributo al bene comune voi sarete promotori autorevoli e credibili, contro l'exasperazione degli individualismi e delle diversità. E sarete esempio di virtù, come lo sono oggi i vostri colleghi nelle stazioni e nei comandi a tutti i livelli in tutto il Paese.

Una virtù che non può e non deve essere messa in discussione da fatti e comportamenti gravi, comunque isolati, che l'Arma ha saputo affrontare con ferma determinazione.

Infine voglio ringraziare lei, Generale Nistri, e attraverso di lei tutto il Quadro Permanente e il Corpo Docente, per il lavoro straordinario che fate per formare questi ragazzi. Mantenendo legati passato, presente e futuro, li trasformate in donne e uomini pronti al comando e alle responsabilità non semplici che saranno chiamati ad assumere.

Di voi ha bisogno il Paese per assicurarsi un futuro migliore, con l'impegno, il coraggio, il rispetto, la fiducia che ha sempre contraddistinto i "nostri" Carabinieri.

È con questi sentimenti, quindi, che ho l'onore di dichiarare aperto l'anno accademico 2019/2020 della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Viva l'Arma dei Carabinieri,  
Viva le Forze Armate,  
Viva l'Italia.



## Intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri Professore Giuseppe Conte

**B**uongiorno a tutti, al Ministro Guerini, agli altri Ministri presenti, al signor Capo di Stato Maggiore della Difesa, al signor Comandante Generale, alle autorità civili, militari e religiose, a tutti i gentili ospiti. E un caloroso saluto in particolare alle allieve e ai cari allievi, siete voi i protagonisti di questa giornata inaugurale. Un caloroso pensiero anche a tutte le donne e a tutti gli uomini dell'Arma dei Carabinieri, che sono qui presenti in sala, e anche a coloro che sono collegati in video conferenza e ai militari che quotidianamente contribuiscono, con il loro impegno, a rendere più sicuro questo nostro Paese.

Sono particolarmente lieto di essere qui con voi oggi per inaugurare l'anno accademico 2019-2020 in questo Istituto, che dal 1976 è la sede principale dell'Ente di formazione dell'Arma, è un *hub* di sviluppo, di concetti, di teorie, dottrine e prassi che consentono all'Arma di rimanere al passo con i tempi accompagnando, ed a tratti anticipando, le esigenze connesse con una società che si evolve rapidamente, senza mai snaturare la missione di tutela e protezione del cittadino che sempre l'ha contraddistinta e continua a contraddistinguerla.

Vi porto quindi anch'io il saluto ed il vivo apprezzamento come vedete di tutto il Governo per quanto quotidianamente fate con orgoglio e sacrificio. Grazie, Carabinieri, per il contributo alla sicurezza del nostro Paese!

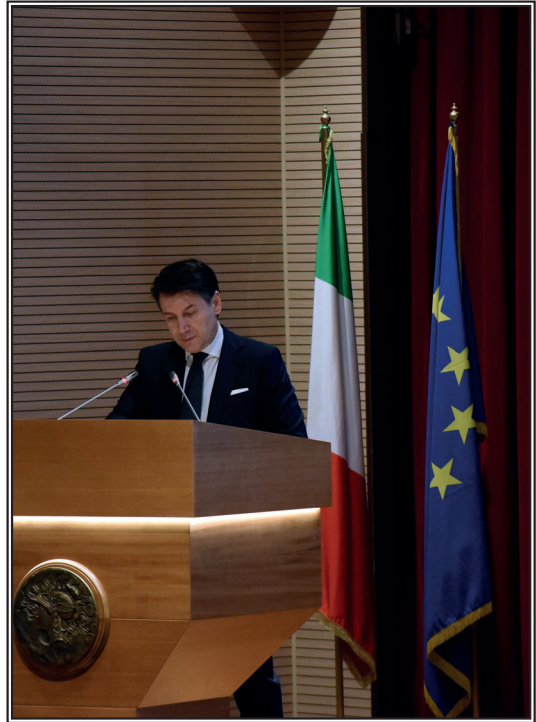
L'Arma, è stato anche detto, è presente in ogni angolo del territorio nazionale con le sue oltre cinquemila Stazioni e Tenenze, fra cui anche quelle del comparto forestale, come sappiamo, unici presidi di polizia pensate in oltre 7.400 comuni d'Italia. È un impegno che comporta anche un rischio, che comporta anche un tributo. Ed è stato ricordato nel 2019 sono morti tre Carabinieri in servizio. Ogni anno ci sono numerosi feriti, e peraltro un *trend* purtroppo in crescita, lo ricordava il Comandante Generale Nistri, fatto di episodi di violenza o quantomeno di resistenza che i nostri militari subiscono, sovente, nell'esercizio delle funzioni a tutela della collettività. Tale tributo - un segno tangibile di quanto sia difficile e delicato affrontare ogni giorno la criminalità per difendere i cittadini - è la cifra distintiva dell'abnegazione, che vi rende un'Istituzione amata ed ammirata dagli Italiani tutti.

È stata ricordata e la voglio ricordare anch'io la maxi operazione contro la 'ndrangheta che, meno di un mese fa, ha portato all'arresto di oltre trecento persone, è un'ulteriore testimonianza di quanto i Carabinieri siano una straordinaria Istituzione, baluardo a difesa degli interessi collettivi, contro l'effefferatezza della criminalità organizzata.

Una tutela che, espressa in sinergia con le altre Forze di Polizia, ci preserva quotidianamente dalla minaccia rappresentata dal terrorismo e dalla criminalità organizzata anche transnazionale, realizzando la prevenzione avanzata da pericoli che, seppur geograficamente distanti, in un mondo globalizzato provocano - tuttavia - significativo turbamento alla sicurezza nazionale. In più occasioni, i Carabinieri hanno sventato piani di attacco di organizzazioni eversive, contribuendo a salvaguardare l'Italia da attentati che in molti altri Paesi, come sapete anche in Europa, hanno subito conseguenze molto sanguinose.

È un'Istituzione, quindi, la vostra, l'Arma, la nostra, l'Arma, la cui organizzazione funzionale ha perseguito e ancora persegue l'obiettivo di convogliare e rendere sinergiche una pluralità di competenze in settori di interesse prioritario, nel quadro della sua missione, ma coniugando, sempre con approccio direi anche a tratti molto originale, tradizione e modernità.

Mi riferisco, in particolare, alla tutela ambientale, agro-alimentare e forestale, assicurata attraverso il Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari, la cui scelta di organizzare il Corpo nell'Arma dei Carabinieri è derivata dalle affinità esistenti tra le due Istituzioni in ragione della diffusa presenza sul territorio, svolgendo compiti a salvaguardia dell'ambiente, potendo quindi mettere a sistema le capacità maturate per realizzare gli obiettivi di risparmio e di efficienza perseguiti dalla riforma. È anche questo, se mi permettete, il segno di una "sensibilità verde" che ha radici antiche, di cui come sapete questo governo, il governo che presiede è particolarmente avvertito, e che contribuisce a preservare quel corpo unico, prezioso e tuttavia fragile che l'Italia possiede, costituito dal suo patrimonio ambientale, dalla sua biodiversità e dalla qualità dei suoi prodotti agroalimentari. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che la compromissione degli equilibri degli ecosistemi può provocare conseguenze il cui ripristino richiederebbe decenni se non secoli.



Per questo, come Governo, ci siamo impegnati a valorizzare il nostro Patrimonio ambientale, clima e biodiversità, dal punto di vista culturale, economico e finanziario, realizzando un'agenda globale molto impegnativa che però valga a proteggere anche i nostri figli e le generazioni future.

Come più volte mi sono trovato ad affermare, la *Green Economy* è il futuro, ed è per questo che siamo decisi, ovviamente nel perimetro delle nostre competenze, ad orientare l'intero sistema produttivo verso la sostenibilità per una crescita costante dell'industria e dell'impresa. Ma questo sarà realizzabile anche grazie alle garanzie di tutela che Istituzioni come l'Arma dei Carabinieri assicurano.

Significativo è, in questo senso, l'impegno quotidiano dei Carabinieri forestali nel contrasto al traffico illecito dei rifiuti e alle ecomafie, fonti di ingenti guadagni per la malavita organizzata, al traffico di specie rare, alle frodi agro-alimentari che mettono a rischio anche il valore del *made in Italy*.

Siamo però consapevoli che tutto questo non basta e non può bastare. Occorre sollecitare e perseguire un cambiamento di paradigma culturale. Ed è anche per questo che vogliamo inserire nella carta fondamentale della nostra Costituzione la tutela ancora più intensa della protezione dell'ambiente e della biodiversità, unitamente allo sviluppo sostenibile, perché continuino questi principi a orientare tutta l'azione della macchina statale a ispirare tutti i cittadini.

In questo contesto, la modernità dell'Arma è stata, sin dalle sue origini, la capacità di svolgere la propria missione di tutela della collettività sia in Patria sia all'estero, ponendosi - sin dai tempi della guerra di Crimea - come un'Istituzione a vocazione internazionale, marcatamente globalizzata e in grado di proporre il sistema Paese quale modello di riferimento internazionale. L'Arma, che garantisce le condizioni per l'esercizio dell'azione del Governo, assicurando la sicurezza delle sedi diplomatiche all'estero, partecipa, infatti, con un contributo che è stato ricordato alle missioni di stabilizzazione delle Aree di crisi, contribuendo allo sviluppo delle capacità delle Forze di Polizia locali e al sostegno ai processi di *Institution Building*.

Attraverso la promozione del moderno modello della "polizia di stabilità", promosso dall'Arma dei Carabinieri, nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, i nostri Carabinieri addestrano, anche in aree fortemente degradate ovvero in situazioni di minaccia ibrida, le Forze di Polizia locali, contribuendo così a ripristinare le condizioni per il naturale sviluppo delle collettività ed il rispetto dei diritti dell'uomo, attraverso un'azione di polizia efficace e responsabile. Sappiamo tutti quanto sia importante il vostro contributo, il contributo che fornite all'estero e quanto sia rilevante il vostro ruolo, in particolare in alcuni scenari di crisi che



sono stati ricordati ove operate quotidianamente, in un contesto ambientale, in questo momento, davvero estremamente delicato.

La presenza dell'Arma nei Teatri Operativi esteri si articola sotto forma di: attività di polizia esecutiva, dove l'Arma è chiamata a sostituire forze di polizia collassate o comunque che non sono in grado di assolvere al proprio mandato; oppure anche come polizia di rafforzamento, intesa come ricostituzione delle capacità e delle istituzioni locali, attraverso strutturate attività di addestramento, *mentoring*, monitoraggio, assistenza e consulenza a livello tattico, operativo e istituzionale; e infine anche in forma di vera e propria *military diplomacy*, nei casi in cui l'Arma concorre al perseguimento degli obiettivi diplomatici, fornendo consulenza qualificata e partecipando ai consessi preposti ed orientati alla stabilizzazione di lungo termine delle aree di crisi.

Ecco che all'estero e nelle missioni per il mantenimento della pace, sapete sempre farvi apprezzare.

Sapete trattare con ogni componente etnica, religiosa, civile e militare. La vostra forza sta nel saper dialogare, sapere riunire anime diverse. Sono caratteristiche che rendono orgoglioso il nostro Paese e mi rendono personalmente orgoglioso - ho constatato tutte queste cose durante le mie numerose missioni all'estero - e per le quali noi riceviamo grande apprezzamento dai nostri interlocutori internazionali.



I vostri compiti di polizia giudiziaria fanno di voi degli operatori nel settore della giustizia, in ambito sociale, sempre pronti a intervenire e a dare aiuto. Il vostro *status* militare modella in voi, come un abito mentale, la disciplina e il rispetto dell'altro. L'obbedienza, la lealtà nei confronti del vostro superiore, nei Teatri operativi, tramuta in rispetto delle autorità locali, di un anziano, di una signora, di chi avete di fronte di volta in volta. Essere italiani, se mi permettete, è il valore aggiunto finale: venite da una storia che è quella della *pax augustea*, del Pantheon. Il dialogo e la mediazione fra culture diverse sono per voi e per noi tutti l'eredità, l'eredità di una civiltà millenaria.

In Iraq, ad esempio, anche a fronte del recente deterioramento della situazione di sicurezza, il Governo locale, che ha più volte sottolineato come l'impegno dell'Arma in seno alla Coalizione Globale anti *Daesh*, sia determinante, ecco il vostro impegno teso alla formazione della Polizia rimane una priorità strategica per realizzare una pacificazione sociale, inclusiva e sostenibile. Nel pomeriggio incontrerò il Presidente Salih, il Presidente iracheno e sono sicuro che ancora una volta - me lo ha confermato già per telefono - rimarcherà tutto l'apprezzamento per la vostra presenza.

Non posso dimenticare, anche il ruolo esercitato dal Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale, eccellenza riconosciuta a livello internazionale che, in cinquanta anni, ha recuperato circa tre milioni di beni, restituendo



storia ed identità non solo all'Italia, ma anche a molti Paesi, come di recente è successo con il Messico e con la Cina.

L'apprezzamento internazionale per il lavoro dei Caschi Blu della Cultura, mi è stato recentemente testimoniato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, che il 7 gennaio ha inaugurato, al Palazzo di vetro di New York, una mostra di opere recuperate proprio da voi, dall'Arma. In questo contesto, la Scuola Ufficiali Carabinieri costituisce un Ente di importanza strategica e internazionale per la formazione e la maturazione della figura dell'Ufficiale dei Carabinieri. La presenza di allievi di forze di polizia straniere ne è una concreta testimonianza.

La Scuola quindi, che oggi ospita oltre trecento Ufficiali frequentatori, assicura una formazione costante e moderna e mira a valorizzare conoscenze, capacità ed abilità operative nonché a perfezionare le capacità di comunicazione interna ed esterna, ferma restando la caratterizzazione accademica conferita alle discipline universitarie - ho qui incontrato dei miei vecchi colleghi professori, docenti - attraverso l'aggiornamento nelle varie materie: quelle giuridiche ed amministrative, quelle tecnologiche, quali il contrasto alle minacce *cyber* ed ibride, quelle internazionali, utili a conseguire le competenze necessarie a contrastare i fenomeni criminali di tipo transfrontaliero.

Tra questi banchi, attraverso un impegnativo percorso di studi che coniuga preparazione tecnica e disciplina militare, vi formate - care allieve e cari allievi - per diventare autentici servitori dello Stato, pronti a proteggere e a far rispettare, i dettami della nostra Carta Costituzionale, consapevoli di essere, da un capo all'altro d'Italia, anche nei più piccoli Reparti territoriali, *leaders* capaci di orientare, di guidare coloro che, ogni giorno, pattugliano le nostre strade, che ci sono vicini in tante circostanze, con cui delle volte prendiamo anche il caffè, espressione di una vicinanza continua, un controllo del territorio, se mi permettete di dire, "dal volto umano" che ci rende orgogliosi ed al tempo stesso ancora più sicuri.

Siete una risorsa del Paese che deve farsi promotrice di quell'umanesimo che deve porre l'individuo al centro della società. Una forza sana, che deve affrontare anche le vicende più dolorose - alcune le abbiamo ricordate - con coraggio, con fermezza, pronta ad andare, come spesso fate, anche oltre le normali mansioni d'istituto e rinunciando, talvolta, anche al calore degli affetti più cari - ne siamo consapevoli - ricompensati tuttavia, da attestazioni numerosissime di riconoscenza, di apprezzamento di stima da parte dei cittadini. E mi fa piacere che il Comandante Galletta abbia posto anche nel vostro percorso formativo l'accento anche sulla formazione etica. Ecco l'imperativo deontologico, l'imperativo morale deve sempre poter caratterizzare anche il vostro operato professionale.



Ed è così che il sistema della pubblica sicurezza trova il suo necessario completamento nella responsabilità, aderente e concreta, dell'azione di polizia nelle comunità, risalente, nella maggior parte dei casi, proprio ai Reparti dei Carabinieri.

E noi dobbiamo sempre tenerlo a mente. L'esigenza di protezione dei cittadini, l'esigenza di tutelare la sicurezza del nostro Paese devono sempre lasciarsi ispirare, guidare dalle regole democratiche, devono sempre trovare il proprio fondamento, il proprio centro gravitazionale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona perché dobbiamo sempre ricordarci che la persona è al centro della nostra architettura costituzionale.

Concludo. Concludo con una nota espressione di un motto di Winston Churchill: "L'ottimista vede il pericolo come un'opportunità. Il pessimista vede l'opportunità come un pericolo". Accogliete questa sfida, la sfida del futuro, la sfida del cambiamento. Accogliamo tutti questa sfida per lasciare a chi verrà un Paese migliore di quello che abbiamo trovato. Confido in voi!

Viva l'Arma dei Carabinieri, Viva la nostra Patria!





**Professore**  
**Giorgio SPANGHER**  
già Ordinario di Procedura Penale

### Codice rosso *I profili processuali*

Senza assurgere il ruolo di “binario”, come per il processo di criminalità organizzata, da ultimo integrato sia con quella terroristica, sia con quella connessa con la cosiddetta *criminalità da profitto*, si moltiplicano i percorsi processuali differenziati orientati a modificare gli stessi adattandoli alle situazioni emergenziali via via emergenti.

Invero, già si segnalavano interessi giuridicamente da proteggere con una legislazione speciale. Si pensi ai reati ambientali, ai reati tributari, alle violazioni edilizie, alla materia degli stupefacenti, senza considerare i processi a carico di imputati minorenni ovvero i procedimenti per i reati commessi dai militari.

In questi ultimi tempi, tuttavia, i percorsi normativi assumono una veste più mirata e calibrata, riguardando situazioni di maggior dettaglio e particolarità. Non si tratta solo di definire le fattispecie delittuose calibrate in modo specifico sulle situazioni fattuali emergenti, ma anche di tracciare percorsi ed istituti processuali per rendere la risposta dello Stato più efficiente.

Il *focus* è sicuramente rappresentato dalla necessità di tutelare le vittime di queste situazioni che nel loro crescente, se non addirittura, esponenziale, diffondersi assumono la dimensione di un fenomeno sociale.

Si tratta, in altri termini, di microsistemi differenziali che si distinguono dalla mera situazione descrittiva di nuove fattispecie incriminatrici e dalla previsione di qualche profilo processuale derogatorio.

Ci si trova, cioè, in presenza di un meccanismo penale sostanziale, processuale e spesso anche penitenziario, non disgiunto da una complessiva operazione di prevenzione e di strumenti ispirata dalla solidarietà sociale.

Il punto di emersione di quanto si è venuto delineando è costituito dalla maggiore attenzione che il legislatore presta alle posizioni individuali deboli, secondo una filosofia ispirata al rispetto della loro fragilità soggettiva che oltre

alla tutela penale, attraverso fattispecie connotate da elementi di specificità, si caratterizza per una complessa articolazione operante su più piani: processo, esecuzione, prevenzione e tutela sociale. Già da tempo si segnalavano le figure dei malati, sotto vari aspetti delle loro patologie, i minori considerati vittime sotto vari profili, gli anziani, le donne incinte ovvero madri di bambini di età che necessitano di essere assecondati nello sviluppo, i soggetti non autosufficienti, le diversità di genere, così senza pretesa di completezza.

In questo quadro di tutela crescente hanno assunto un ruolo e una dimensione molto significativa le vittime dei reati commessi con violenza alla persona. Si tratta di riferimenti che attraversano varie disposizioni del codice di procedura penale rafforzando significativamente il ruolo della vittima: il riferimento va, fra gli altri, all'art. 90-*quater* c.p.p. ove si afferma che agli effetti delle disposizioni del presente codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede e che per la valutazione di questa condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta di esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.

In linea con questa premessa, il legislatore con il D.Lgs. n. 212 del 2015 è intervenuto modificando alcune significative norme del codice di procedura penale. In particolare, rafforzando le facoltà e i diritti della persona offesa di cui la stessa dovrà essere informata, secondo le dettagliate indicazioni contenute nell'art. 1, si può fare riferimento all'art. 134 c.p.p. in relazione alla riproduzione audiovisiva delle sue dichiarazioni; all'art. 190-*bis* c.p.p. in relazione all'acquisibilità delle sue dichiarazioni tramite lettura; agli artt. 351 e 362 c.p.p. dove si prevede l'assistenza dello psicologo all'assunzione di informazioni; all'art. 392 c.p.p. in relazione alle situazioni che prevedono l'ammissione dell'incidente probatorio; nonché agli artt. 398, comma 4-*ter*, comma 5 bis, comma 5-*quater*, e 498, comma 4, comma 4-*bis* e comma 4-*quater*, c.p.p., in relazione alle modalità protette di assunzione delle dichiarazioni. In questo contesto generale un ruolo significativo hanno assunto le previsioni connesse con la violenza domestica e la violenza interpersonale nelle relazioni familiari e affettive, e in termini anche più dirimenti.

I riferimenti, in particolare, vanno alle situazioni di *stalking* e di femmini-cidio che hanno trovato significativamente, per la prima volta, una prima risposta processuale nell'introduzione di misure cautelari poste a tutela della vittima: art. 282-*bis* (allontanamento dalla casa familiare) e art. 282-*ter* (divieto di avvicini-

namento ai luoghi frequentati dalla persona offesa). La giurisprudenza ha evidenziato i presupposti, le condizioni, i contenuti di questi provvedimenti, calibrando le risposte in relazione alla diversità delle situazioni attenzionate.

Il quadro normativo si è arricchito degli obblighi di informazione all’Autorità di Pubblica Sicurezza per l’adozione di eventuali provvedimenti in materia di armi o munizioni (art. 282-*quater* c.p.p.).

Si è ulteriormente prevista la possibilità per la vittima oggetto della misura del diritto ad un ordine di protezione europeo (art. 282-*quater*, comma 1-*bis*, c.p.p. *ex* D.Lgs. n. 9 del 2015). La consapevolezza del possibile evolversi delle misure cautelari a sua tutela e della conseguente loro estinzione o modifica in *bonam partem* ha reso necessario prevedere una più significativa presenza della vittima nella relativa procedura.

Si è così previsto che la stessa persona offesa, o il suo difensore, siano immediatamente informati delle decisioni di revoca o sostituzione delle citate misure cautelari, e che le relative richieste dell’imputato o del pubblico ministero siano, a pena di inammissibilità, fatte oggetto di comunicazione, onde consentire di prospettare al giudice che deve pronunciarsi al riguardo, di avere la prospettazione della situazione di fatto in atto, di cui non necessariamente può essere a conoscenza (art. 299, commi 2-*bis* e 3, c.p.p.).

Alcuni episodi connessi con il ritardo nel dar seguito alle spesso reiterate segnalazioni alla polizia giudiziaria ed agli uffici di procura delle situazioni di pericolo nelle quali si trovava la vittima, sfociate in gravi episodi di lesioni e soprattutto di omicidio, unito alla condanna dell’Italia da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo, su un caso specifico di omesso intervento cautelare, ha indotto il legislatore a rafforzare lo strumento di tutela del soggetto vittima di violenza e specificando le situazioni di tutela a numerose fattispecie delittuose. Si è intervenuti con la legge n. 69 del 2019 (nota come “Codice rosso”) in relazione ai delitti previsti dagli artt. 572, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater*, 609-*quinquies*, 609-*octies* e 612-*bis* c.p., ovvero dagli artt. 582 e 583-*quinquies* c.p. nelle ipotesi aggravate ai sensi degli artt. 576, primo comma, nn. 2, 5 e 5.1. e 577, primo comma, n. 1, e secondo comma, c.p.p.

Si sono rafforzate le previsioni di cui all’art. 90-*ter* c.p.p., nonché quelle degli artt. 282-*ter*, 282-*quater* e 299 c.p.p., prevedendo la necessità che la persona offesa sia sempre avvertita dell’evolversi della condizione del sottoposto alle misure cautelari, prospettando la possibile applicazione delle particolari modalità di controllo di cui all’art. 275-*bis* c.p.p. (cosiddetto *braccialetto*).

Il panorama della tutela è stato integrato dall’inserimento di un comma 1 *bis* nell’art. 659 c.p.p., prevedendo che gli obblighi di informazioni siano dati all’offeso, per il tramite della polizia giudiziaria anche in caso di provvedimento di

scarcerazione del condannato da parte del giudice di sorveglianza. Si è in tal modo integrato e specificato quanto previsto dall'art. 90-*ter* c.p.p.

Nell'intento di rafforzare gli strumenti cautelari, l'art. 612-*ter* c.p. è inserito tra quelli che escludono l'applicazione delle misure del carcere in caso di applicabilità di una pena non superiore a tre anni (art. 275, comma 2-*bis*, c.p.p.).

Il riferimento al "Codice rosso", cioè, al forte allarme che la situazione fattuale sta determinando, se, addirittura, non ha già determinato è racchiuso nelle novità introdotte agli artt. 347, 362, 370 c.p.p.

Con la prima disposizione si prevede che, integrando il comma 3 dell'art. 347 per i reati citati in precedenza, al pari di quelli di particolare gravità di cui all'art. 407, comma 2, lett. a, nn. da 1 al 7 *bis*, la polizia giudiziaria informi immediatamente anche il Pubblico Ministero anche in forma orale, fermo restando la necessità che senza ritardo segua quella scritta con la documentazione relativa agli elementi essenziali del fatto, gli altri elementi, raccolti, l'indicazione delle fonti di prova e delle attività compiute, unitamente alla loro documentazione, le generalità, domicilio e quanto altro possa valere per l'identificazione dell'indagato, della persona offesa e delle persone in grado di riferire circostanze utili alle indagini.

Con l'art. 362 c.p.p. si precisa che nel termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, il Pubblico Ministero deve assumere informazioni dalla persona offesa ovvero da chi ha presentato denuncia, querela o istanza. E fatta salva la possibilità di escludere l'adempimento in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto ovvero per assicurare la riservatezza delle indagini anche a tutela della stessa persona offesa.

Con l'art. 370 c.p.p. si prevede che la polizia delegata procede agli atti delegati dal Pubblico Ministero senza ritardo, ponendo, sempre senza ritardo a disposizione dello stesso magistrato la documentazione dell'attività svolta, ai sensi dell'art. 357 c.p.p. Sul piano normativo il legislatore ha cercato di dare una risposta che corrisponda alla situazione di allarme che episodi di cronaca - come detto - hanno evidenziato. È difficile dire se le previsioni potranno risolvere la varietà delle situazioni emergenziali che si potrebbero prospettare.

Il timore è rappresentato dai profili burocratici dei passaggi delle informazioni, delle attività, delle decisioni conseguenti. Certamente gli uffici di procura sono oberati di lavoro e non solo per questi reati, per cui la delega alla polizia giudiziaria dell'ascolto della vittima può essere necessaria, anche se l'intento del legislatore era diverso, dovendosi ritenere che la procura la usi con cautela, anche per evitare che il rischio della conoscenza da parte degli indagati dell'iniziativa *in itinere* non costituisca un elemento di accelerazioni e radicamento delle azioni delittuose.



## DOTTRINA



**Generale di Squadra Aerea  
FERNANDO GIANCOTTI**  
Presidente del CASD  
(Centro Alti Studi per la Difesa)

**Professoressa  
PAOLA ADINOLFI**  
Direttore del CIRPA (Centro Interdipartimentale per la Ricerca in  
Diritto, Economia e Management della Pubblica Amministrazione)

# Una *leadership* “profonda” e “complessa” per governare le organizzazioni pubbliche

### *Abstract*

Per promuovere una *leadership* efficace nel guidare le amministrazioni pubbliche, occorre pensare in modo “profondo” e “complesso”. La cultura che si è consolidata nel tempo ignora chi siamo veramente e confonde un’organizzazione molto complessa, qual è quella pubblica, con una macchina funzionante con logica lineare, portando così il sistema a una prestazione inadeguata e insostenibile. Proponremo un approccio alla *leadership* diverso, teso a migliorare il sistema pubblico attraverso concetti e prospettive capaci di catturare la complessità delle sue dinamiche e la grande ricchezza del capitale umano che di esso è il motore. Si deve dunque guardare alla natura dell’uomo per poi individuare il modo di influenzare l’azione collettiva verso un sistema efficiente e soddisfacente. Focalizzeremo subito due quadri di riferimento concettuali, che emergono dalla domanda: Chi siamo davvero noi esseri umani?

*In order to foster an effective leadership in public administration governance, it is necessary to think thoroughly and complexly. The mainstream culture, well rooted in time, ignores who we really are and confuses an articulated and complicated frame - as public institutions are - with a one-way-logic machine; a structure, the latter, bound to express an inadequate and unbearable service. Thus, the present study proposes a different*



*approach to leadership, with the aim to improve the public system through ideas and points of view capable of catching its complex dynamics and the great potential of its human capital, which actually is its engine. Hence, it is essential to move first from human nature so as to type a way to gain leverage over collective actions and redirect them towards an efficient and satisfactory state government. Therefore, the argument will start out by focusing on two fundamental assumptions, which raise themselves from the following question: who are we really?*



SOMMARIO: 1. Noi esseri umani: lanciamo uno sguardo...molto lontano. - 2. Le organizzazioni pubbliche: uno sguardo da una prospettiva “complessa”. - 3. Linee guida generali per il cambiamento profondo delle organizzazioni pubbliche: *leadership* trasformazionale, approccio “complesso” e gestione del cambiamento. - 4. *Leadership* trasformazionale e sistemi complessi. - 5. Per un nuovo paradigma. - 6. Infine e al principio: la gestione del cambiamento.

## **1. Noi esseri umani: lanciamo uno sguardo... molto lontano**

Siamo abituati a pensarci creature molto intelligenti e sofisticate, che usano *smartphone* e ogni tipo di tecnologia. Guidiamo automobili sofisticate, raggiungiamo qualsiasi destinazione nel mondo in poche ore, siamo perennemente connessi attraverso i *social media*, abbiamo un universo di informazioni a portata di mano, possiamo continuamente disporre di computer potenti e molto altro. Ma... da dove veniamo? Cerchiamo di capirlo attraverso l'utilizzo di una macchina del tempo immaginaria<sup>(1)</sup>.

Se tornassimo indietro di duecento anni troveremmo un'economia essenzialmente agricola: la nostra ricchezza pro-capite, così come lo scambio di beni e servizi, informazioni, idee, sarebbe centinaia di volte inferiore ai livelli attuali.

Se tornassimo indietro di diecimila anni e oltre, troveremmo un mondo completamente diverso. In tutto il pianeta Terra ci sarebbero piccole bande vaganti di cacciatori-raccoglitori: pochi individui per ogni territorio di caccia per consentire la sostenibilità delle prede, un processo di caccia profondamente cooperativo, per fare in modo da moltiplicarne l'efficacia e quindi massimizzare le possibilità di sopravvivenza. Così, quei piccoli gruppi di umani, i cui membri affrontavano una vita dura e pericolosa, difendendosi insieme dalle costanti minacce e salvandosi a vicenda la vita, hanno sviluppato la più profonda relazione concepibile di interdipendenza e fiducia tra esseri viventi, basata su affettività ed emozioni, tramandandola e rafforzandola nei secoli sotto la spinta delle pressioni evolutive.

Le stesse pressioni evolutive hanno portato allo sviluppo di modalità di miglioramento dell'efficacia dell'azione collettiva: una modalità fondamentale è

---

(1) GIANCOTTI, 2018.

la *leadership*, poiché in ambienti altamente sfidanti il coordinamento adattivo della cooperazione fa la differenza tra successo e fallimento, tra sopravvivenza ed estinzione. La *leadership* risponde non solo alle esigenze operative di coordinare gli sforzi dei membri del gruppo e fornire loro orientamenti, ma anche alle esigenze sociali di assicurare la coesione del gruppo attraverso il mantenimento dell'equilibrio che consente il miracolo della cooperazione: l'equilibrio tra l'interesse dell'individuo e l'interesse del gruppo, che poi non è altro che ciò che noi chiamiamo etica. Ciò che gli studiosi chiamano percezione della giustizia e equità nell'organizzazione è la percezione di quell'equilibrio, che è il collante dell'azione collettiva in quanto risponde ad un bisogno profondo, radicato nelle relazioni umane dei gruppi ancestrali.

Abbiamo gettato lo sguardo duecento anni fa, quindi oltre diecimila anni fa... che cosa accadrebbe se andassimo ben oltre, arrivando sino al primo antenato che condividiamo con le scimmie, distante da noi circa sette milioni di anni? Da quel momento, dapprima come creature che si nutrono di carogne e raccolgono quello che trovano, con un'andatura umana e un cervello piccolo come quello di una scimmia, poi, negli ultimi due milioni di anni, come cacciatori-raccoglitori, gli uomini hanno sempre vissuto in piccoli gruppi coesi guidati da *leader*.

Duecento anni non sono molti, se paragonati ai tempi evolutivi, e anche diecimila anni sono una piccola frazione (0,5%) della nostra storia filogenetica. Non vi è stato un sufficiente lasso temporale perché le pressioni evolutive abbiano potuto impattare sulla biologia umana, che è rimasta dunque sostanzialmente identica a quella dei nostri antenati cacciatori di milioni di anni addietro. Abbiamo ancora profondamente bisogno di una *leadership* efficace e vicina, di interazione di gruppo, collaborazione e attenzione alle persone, di giustizia ed equità, perché questo è ciò che ha assicurato la nostra sopravvivenza. Dunque, dobbiamo puntare a costruire un sistema che soddisfi tali bisogni profondi. Altrimenti non riusciremo a conseguire elevata *performance* e benessere organizzativo. Questo implica una *leadership* che promuova adeguate dinamiche di gruppo, alimentando gli scambi e rafforzando i valori, mantenendo l'organizzazione piatta, così che il vertice strategico sia vicino agli operatori, e questi condividano informazioni, *feed-back* e idee.

## **2. Le organizzazioni pubbliche: uno sguardo da una prospettiva “complessa”**

Le organizzazioni pubbliche sono tipicamente qualificate come sistemi complessi. Come punto di partenza verifichiamo se il sistema pubblico - sia esso una singola organizzazione (un ufficio giudiziario, un ospedale, un comando) o un sistema pubblico riferito ad un territorio (provinciale, regionale, nazionale) -

possiede le caratteristiche dei sistemi complessi adattivi (CAS), cioè se sia:

- 1) *aperto*;
- 2) *evolutivo*;
- 3) *non lineare*;
- 4) *reticolare*.

1) Il grado di apertura/chiusura di un sistema è misurato dalla proporzione delle connessioni - formali e informali - che avvengono tra gli agenti interni (tipicamente anch'essi sistemi complessi) rispetto a quelle che hanno luogo con l'esterno: maggiore tale proporzione, maggiore la chiusura del sistema e la tenuta dei suoi confini. Le organizzazioni pubbliche hanno un grado di apertura elevato: le connessioni interne (poche, specie quelle orizzontali, per via della - tuttora prevalente - configurazione di tipo specialistico-funzionale che comporta un'articolazione rigida della struttura in servizi tra loro "impermeabili") sono in proporzione inferiori alle connessioni con l'esterno. Stesso discorso si può fare a livello di sistema territoriale (provinciale, regionale nazionale): significativi sono gli scambi "verticali", connessi alla presenza di diversi livelli gerarchici di delimitazione delle competenze (derivanti dalla necessità di salvaguardare l'uniformità generale dei servizi); pochi invece gli scambi di tipo orizzontale, il che pone l'esigenza di integrazione.

2) La connotazione di sistema aperto rende le organizzazioni pubbliche bersaglio di continui stimoli al cambiamento, ai quali rispondono adattandosi. Dunque tali sistemi hanno un carattere evolutivo, nel senso che cambiano nel tempo, attraverso dinamiche che si generano dall'interno o dall'esterno. Il cambiamento è il risultato complessivo emergente dalle continue interazioni locali tra agenti interni e interni/esterni. Il *pattern globale* che emerge dai processi interattivi locali assai di rado coincide con quello pianificato: non esiste all'interno dell'organizzazione pubblica alcuna posizione privilegiata (incluso il vertice) che sia in grado di prevedere/controllare l'intero sistema. Questo rende inadeguato un governo monocentrico, e preferibile uno stile di *leadership* distribuita che punti a creare le condizioni per l'emergere costruttivo del cambiamento, piuttosto che pianificarne in dettaglio la realizzazione nel lungo termine.

3) Altro dato che caratterizza le organizzazioni pubbliche è la traiettoria non lineare del processo di cambiamento: la dimensione della risposta ad uno stimolo non è proporzionale alla dimensione dello stimolo stesso, in quanto i componenti del sistema interagiscono attraverso anelli di retroazione iterativi (positivi o negativi) e densamente interconnessi, da cui dipende l'intensità e la direzione del cambiamento. Il carattere di non linearità delle dinamiche è dimostrato dal fallimento di interventi anche imponenti di risanamento di organizzazioni pubbliche, e da fenomeni di crisi devastante innescati repentinamente

a seguito di singoli e limitati episodi di malamministrazione. Anche al livello più ampio del sistema pubblico si osserva il fallimento delle imponenti riforme attuate negli anni, e in particolare della riforma del 1992 in cui gli interventi di aziendalizzazione attuati, pur numerosi e consistenti, in buona parte hanno finito per recepire soltanto a livello terminologico i modelli aziendali, per poi "metabolizzarli" all'interno di un approccio burocratico<sup>(2)</sup>.

In altri casi, piccole variazioni sono state capaci di innescare ipercicli che hanno prodotto in un breve lasso di tempo cambiamenti epocali. Un chiaro esempio è il crollo del Servizio Sanitario pubblico che si è avuto in pochissimo tempo in Grecia, in conseguenza dell'anello di retroazione auto-rinforzante: *spending review*/tagli nei livelli di assistenza/deterioramento delle condizioni di salute/aumento dei costi del servizio sanitario/*spending review*. Questo connotato conferisce al sistema pubblico una dimensione di fragilità, connessa alla possibilità che anche piccoli *input* possono attivare meccanismi di *escalation* che impattano su valori alti, quali la salute, la sicurezza, la giustizia.

4) L'ultimo aspetto riguarda la natura reticolare, dato strutturale delle organizzazioni pubbliche. Esse, a differenza di altre aziende di servizi, si articolano in una pluralità di centri decisionali posti in rapporto di mutuo condizionamento, in relazione all'esistenza di una molteplicità di funzioni.

Anche a livello più ampio di sistema pubblico si riscontra una connotazione reticolare, connessa all'esistenza di una molteplicità di centri decisionali in rapporto non di dipendenza gerarchica, bensì di simultaneo e reciproco condizionamento. Si tratta di una peculiarità che differenzia le organizzazioni pubbliche da quelle private, per le quali i rapporti di collaborazione con altre aziende non rappresentano un dato istituzionale ma dipendono direttamente dalle proprie scelte di convenienza.

Alla luce di tale caratterizzazione, si può affermare che le organizzazioni pubbliche esibiscono caratteristiche e comportamenti tipici dei Sistemi Complessi Adattivi ("sistemi evolutivi aperti e non lineari... che elaborano e incorporano costantemente nuove informazioni")<sup>(3)</sup> e dunque è utile guardare alla cosiddetta "nuova scienza della complessità e del caos" per trarne indicazioni operative.

---

(2) Questo è stato in qualche modo favorito dalla concezione di matrice squisitamente giuridica dell'amministrazione, in Italia tuttora prevalente, concezione "che riesce a fagocitare all'interno della propria costruzione dottrinarica qualsiasi principio, anche il più innovativo, privandolo degli elementi operativamente più significativi" (CAPANO, 1992, pag. 32), secondo quell'"oscura tendenza" tipica delle organizzazioni pubbliche a trasformare gli oggetti del proprio interesse in qualcosa di burocratico, e dunque comprensibile e gestibile secondo i propri schemi e modi di operare" (REBORA, 1999, pag. 302).

(3) SANDERS, 1998.

### *Evoluzione delle teorie della leadership*

*Dal complesso intreccio di studi, modelli e teorizzazioni sulla leadership, è possibile individuare una traiettoria evolutiva che segue un ordine al contempo logico e cronologico, andando da una concezione riduttiva che considera la leadership esclusivamente in funzione delle caratteristiche della persona e dei suoi comportamenti, ad una visione più articolata in cui la leadership è inquadrata all'interno di un processo relazionale leader-follower e va esaminata in rapporto alle specifiche situazioni, e infine ad una visione ancora più complessa che guarda alla capacità progettuale-trasformativa del leader e dunque si connette alla problematica del change management <sup>(4)</sup>.*

*Le teorie centrate sul leader, nelle declinazioni innatiste (Mann, 1959) e comportamentiste <sup>(5)</sup>, hanno il merito di aver posto l'attenzione sulle caratteristiche di personalità e di comportamento del leader. Esse hanno dato luogo ad un approccio normativo alla leadership che supera il verticismo della scuola classica dell'organizzazione - ispirata agli studi di Taylor e Fayol - privilegiando l'approccio partecipativo (orientamento alle relazioni) o integrato (orientamento al compito e alle relazioni). Il mancato riconoscimento del ruolo giocato dall'ambiente e dai follower costituisce il principale limite delle teorizzazioni innatiste e comportamentiste, che risentono della matrice universalistica dei primi studi organizzativi (fondati sull'assunto dell'one best way').*

*Tale limite è superato nelle teorie situazionali della leadership <sup>(6)</sup>, che prescrivono al leader di adeguarsi allo specifico contesto, piuttosto che cristallizzarsi su indicazioni generiche e astratte.*

*Esse, tuttavia, assegnando un ruolo di assoluto rilievo al contesto ed ai seguaci, pongono in secondo piano la figura del leader, quando non la ignorano del tutto, come avviene nella tesi provocatoria di Meindl sul 'romanzo' della leadership. Al pari della contingency theory cui si ispirano, le teorie situazionali soffrono di quel determinismo ambientale, di quella concezione di organizzazioni perennemente in balia di influenze esterne ed incessantemente mutanti che conduce al relativismo totale.*

*Un progresso è effettuato dalle teorie transazionali <sup>(7)</sup>, le quali vedono la leadership come un processo implicante una relazione bidirezionale e dinamica tra il leader, i seguaci e l'ambiente. Tali teorie, se pur non trascurano il leader, tuttavia ne trascurano la capacità trasformativa. L'adattamento situazionale del leader transazionale, infatti, è inquadrato in un contesto di conservazione dello status quo.*

(4) ADINOLFI, 2000.

(5) COCH & FRENCH, 1948.

(6) STOGDILL, 1950.

(7) HERSEY & BLANCHARD, 1977.

*Il leader è fortemente orientato a difendere la cultura organizzativa da possibili deviazioni e viene ad assumere un ruolo di garante dei valori dell'organizzazione; inoltre agisce sempre in conformità alle norme e ai valori aziendali, stimolando tale atteggiamento anche nei follower, mediante adeguati incentivi, in modo che la cultura organizzativa ne sia consolidata.*

*Di ben diversa natura è la leadership trasformazionale<sup>(8)</sup>. In essa il contesto ha un peso rilevante ai fini dell'efficacia del leader, tuttavia può essere modificato, o addirittura creato, dal leader stesso, grazie alla capacità di comunicare una visione e il senso di una missione, di influenzare gli schemi cognitivi, di mettere in campo una notevole forza realizzativa.*

*La leadership trasformazionale compendia in sé gli aspetti rilevanti di tutte le teorizzazioni precedenti, di cui rappresenta al contempo sintesi e superamento. Volendo effettuare un parallelismo con il più generale pensiero organizzativo, è possibile ricondurre la teoria della leadership trasformazionale al filone della “strategic choice” di Child (1972), che enfatizza il ruolo della scelta strategica del manager come argine al condizionamento esercitato dalle “contingenze” ambientali.*

*L'ordine cronologico non è assoluto: le teorie “trait-based” sono proseguite sino agli anni più recenti (anche se per lo più abbinano ai tratti altri fattori mediatori e moderatori<sup>(9)</sup>), così come le teorie comportamentali<sup>(10)</sup>, e situazionali<sup>(11)</sup>. Senza dubbio nel nuovo millennio prevale l'attenzione al cambiamento e le teorie trasformazionali e neo-carismatiche rappresentano gli approcci dominanti allo studio della leadership. Un ruolo rilevante è rivestito dagli studi sulla leadership in ambienti complessi, che considerano le multiple, simultanee e bidirezionali interazioni dinamiche leader-followers-contesto ai vari livelli organizzativi e su vari ordini temporali<sup>(12)</sup>.*

*Tra queste, la “leadership agile” di Giacotti<sup>(13)</sup> (2008) interpreta il fenomeno della leadership come una costruzione antropologica che affonda le radici nel passato remoto, rispondendo alle esigenze operazionali e sociali delle società primitive di cacciatori-raccoglitori, ed è dotata di futuro in quanto capace di correggere le ristrettezze e gli astrattismi della prima modernità, ristabilendo il primato dell'etica sugli automatismi tecnologici e sociali e creando quella corrispondenza tra natura e cultura che è l'elemento portante dell'efficacia dell'azione collettiva.*

(8) NANDLER & TUSHMAN, 1990.

(9) JUDGE, *Piccolo and Kosalka*, 2009.

(10) PODSAKOFF et al., 2006. CARSON et al., 2007.

(11) HANSEN et al., 2007; BLIGH, 2011.

(12) BALKUNDI et al., 2011; HANNAH et al., 2011.

(13) Si veda anche GIANCOTTI e SHAHARABANI, 2008.



### 3. Linee guida generali per il cambiamento profondo delle organizzazioni pubbliche: *leadership* trasformazionale, approccio “complesso” e gestione del cambiamento

Oggi i nostri modelli sociali, culturali e organizzativi ci collocano lontani dalla risposta ai bisogni radicati nella natura umana. In luogo di una *leadership* vicina agli operatori, prevale a tutti i livelli un’impostazione verticistica, che trova le sue radici nell’origine autoritaria della tradizione amministrativa italiana, e si porta dietro la necessità del comando (attraverso il quale il vertice impone il proprio ordine all’organizzazione) e del controllo (attraverso il quale il vertice assicura che l’ordine sia perseguito e mantenuto). Tali modelli sono inadeguati per attivare una forte partecipazione degli operatori e rispondere alle complessità delle organizzazioni pubbliche. Un approccio trasformazionale diffuso e interiorizzato *in primis* dalla dirigenza è *conditio sine qua non* per un salto di qualità del sistema. Il potenziale di una tale visione è nel settore molto elevato, per l’altissimo valore sociale dei servizi offerti (salute e sicurezza) e l’elevato senso etico che può essere richiamato ai fini trasformazionali.

### 4. *Leadership* trasformazionale e sistemi complessi

Ma diffondere *leadership* trasformazionale non basta. Occorre comprendere profondamente la natura complessa delle organizzazioni pubbliche e delineare strategie della stessa natura, capaci di influenzarle. Infatti la cultura riduzionista-lineare che ha informato l’approccio manageriale nelle pubbliche amministrazioni ha mostrato la sua incapacità di raggiungere risultati adeguati alle aspettative e al potenziale.

Nella pratica, l’approccio verticistico ha prodotto in rari casi delle storie organizzative di successo, legate all’influsso decisivo di singole personalità, piuttosto che di sistemi organizzativi e gruppi professionali, secondo quella “sindrome da bottega dell’arte” tipica del nostro Paese. Il più delle volte, a dispetto del verticismo, gli stessi dirigenti hanno rifuggito le lusinghe delle nuove prerogative gestionali che le riforme degli anni Novanta attribuiscono ai *manager* pubblici e hanno preferito interpretare riduttivamente il loro ruolo, attenendosi in modo rigido alla prassi consolidata, ed abdicando alla funzione di *leadership*. Tale atteggiamento è spiegato da una serie di elementi caratteristici del contesto specifico: i vincoli che l’iperproduzione normativa pone all’autonomia dell’azione amministrativa, i condizionamenti che i sindacati esercitano sul governo delle risorse umane e l’organizzazione del lavoro, la crescente penalizzazione delle responsabilità amministrative che induce nei dirigenti comportamenti e scelte di tipo cautelativo (generanti quella che viene definita amministrazione

difensiva), la sfiducia sull’effettiva disponibilità della politica a ritirare le interferenze sulla gestione. Anche a livello di funzionari e impiegati si è rilevata una vera e propria avversione verso l’assunzione di responsabilità; i vari tentativi di cambiare strada sono stati frustrati da una *vox populi* impiegatezza che sembra prediligere scatti di anzianità, premi generalizzati e carichi di lavoro minimi.

Il verticismo ha alimentato un approccio centralistico-ispettivo, che accresce la burocratizzazione tramite l’accentuazione dell’azione regolatrice, anche per effetto di quell’impulso alla “giuridicizzazione” di ogni ambito della vita sociale e morale<sup>(14)</sup> che costituisce un tentativo illusorio di riduzione della complessità. In tal senso possono essere interpretate alcune dinamiche delle varie riforme della Pubblica Amministrazione, che hanno visto una intensificazione della produzione normativa allorché, di fronte alla constatazione dell’insufficienza delle norme, si è risposto inasprendo l’azione legislatrice e regolatrice, senza aver compreso le ragioni del fallimento che stanno nella mancata comprensione della natura complessa dei sistemi pubblici.

Le indagini empiriche condotte mostrano come la pervasività della regolamentazione e la conseguente farraginosità dei processi decisionali, oltre a rafforzare ulteriormente la cultura legalistica, sembrano aver favorito l’instaurarsi di *loop* e circoli viziosi: in particolare si è sviluppato un “diritto interstiziale”<sup>(15)</sup> che invece di arginare la discrezionalità degli attori ha finito per ampliarla favorendo, al di sotto dell’opaco intrico normativo, i comportamenti illegali. Si è così sviluppato un burocratismo oppressivo e improduttivo, che alimenta, e viene alimentato, dalla politicizzazione del sistema. Il risultato è una riduzione della tutela sostanziale degli interessi degli utenti (cioè costi e qualità dei servizi offerti) a fronte di un aumento della tutela formale. All’interno delle organizzazioni, il risultato è un progressivo spiazzamento della motivazione estrinseca su quella intrinseca: la sensibilità esclusiva ad incentivi di tipo monetario non è veramente il motore fondamentale dei comportamenti; è l’effetto della mancanza di altri valori e ricompense, dunque di un vuoto di *leadership*.

Strettamente connesso all’impostazione manageriale verticistica va considerato lo scarso sviluppo di connessioni orizzontali. Mentre nel settore privato l’esigenza di governare la complessità ha spinto in direzione di un sempre maggiore decentramento decisionale, appiattimento della piramide gerarchica, e sviluppo di forme organizzative reticolari, nel settore pubblico la spinta è verso l’introduzione di aggregazioni organizzative di maggiore ampiezza e nuovi livelli gerarchici.

---

(14) HABERMAS, 1986.

(15) SGROI, 2007, pag. 18.

Ciò ha rafforzato la propensione all'autoreferenzialità e alla chiusura tipica delle organizzazioni pubbliche, in un contesto policentrico dove la rete dovrebbe essere insita in ogni politica (che per definizione dovrebbe essere inter-istituzionale). Si è così resa difficile l'attuazione di interventi, che pure la normativa prevede, volti allo sviluppo di modalità di cooperazione inter-istituzionale e di gestione per processi<sup>(16)</sup>.

D'altra parte, le innovazioni menzionate, se hanno penalizzato le interdipendenze con l'esterno, neppure hanno sempre sortito come beneficio il rafforzamento delle connessioni e dell'integrazione interna, non consentendo in molti casi di superare l'approccio a canne d'organo tipico della Pubblica Amministrazione, né tantomeno di perseguire significativi livelli di autonomia istituzionale. Nella prospettiva dei sistemi complessi, risulta ben comprensibile come ciò corrisponda a strutture rigide e burocratizzate, centralizzate e pertanto con relative bassa dinamicità e generatività: in sintesi, a una bassa efficacia dell'azione collettiva<sup>(17)</sup>.

## 5. Per un nuovo paradigma

Dietro la verticalità delle interazioni e l'autoritarismo della direzione vi è una cultura, ancorata al paradigma positivista, del tutto inadeguata sia rispetto ai bisogni umani profondi sia rispetto alla complessità delle organizzazioni sanitarie. Buona parte della letteratura sul cambiamento (anche sul cambiamento culturale) ha un'impostazione meccanicistica: propone una valutazione dello stato esistente a fronte di quello desiderato ed una serie di strategie che il *leader* deve attuare per colmare i *gap*. Essa sottende l'idea che le organizzazioni passano da uno stato a un altro e che il *leader* può determinare tale passaggio, attraverso analisi approfondite nonché piani ed azioni adeguate. In realtà, come abbiamo visto, non si può fare affidamento su un approccio lineare e meccanicistico; le dinamiche non lineari sconfiggono l'ingegneria sociale classica, come vediamo dal divario lampante tra intenzioni e risultati, teoria e realtà. Vale in questo caso l'indicazione che viene dalla letteratura sui CAS: non si può prevedere il cambiamento di un sistema complesso con precisione, non si può determinarlo, occorre cercare di influenzarlo, capire le modalità fondamentali e il contenuto delle interazioni significative<sup>(18)</sup>.

Se vogliamo far emergere un nuovo paradigma culturale (adeguato alla natura umana e alla complessità delle organizzazioni pubbliche) c'è bisogno di un

---

(16) ADINOLFI, 2005.

(17) GIANCOTTI, 2008.

(18) CAPRA, 1997, pag.6.

nuovo modo di vedere il ruolo del *change agent*: il *leader* trasformatore, o meglio, i *leader* trasformativi, perché per riportare le enormi organizzazioni pubbliche a dimensioni ‘umane’, occorre concettualizzarle come sistemi di *leader* a più livelli, reti di capi. I *leader* trasformativi in sistemi complessi sono generatori di contesti che favoriscono l’emergere di interconnessioni tra gli agenti, funzionali alla *mission* che l’azienda si è data. Essi non specificano in anticipo i comportamenti desiderati, stabiliscono poche regole semplici, facendo attenzione al rispetto di quelle regole e lasciando totale libertà sugli altri comportamenti, ma guidano l’evoluzione delle interazioni, infondendo anche connessioni emozionali, introducendo perturbazioni sui centri di gravità del sistema che, spesso in via indiretta, creano le condizioni per l’auto-organizzazione delle persone. Costruiscono gli attrattori (la *mission*, i valori, i riti e le narrazioni, i sistemi di valutazione...) anche fornendo *feedback* continui attendibili sui progressi fatti, e riconoscono anche gli attrattori che emergono dal basso e sono funzionali agli obiettivi che l’organizzazione si è data. In particolare, definiscono le metriche, le ricompense, e persino le sanzioni in modo da assicurare l’equità e promuovere i valori relativi al bene comune. Favoriscono le comunicazioni e tengono a bada la burocrazia e ogni altro elemento che ostacola il libero dispiegarsi delle interazioni.

Quando la cultura si allinea alla natura, l’effetto positivo sulla modalità e i contenuti dell’interazione di gruppo cresce esponenzialmente. La *leadership*, sinergizzando le due prospettive (natura e cultura), acquista profondità, come la visione binoculare fornisce profondità alla visione<sup>(19)</sup>.

## 6. Infine e al principio: la gestione del cambiamento

Per cambiare in tempi ragionevoli e in modo governato sistemi molto complessi, con problematiche profondamente interconnesse in dinamiche autostabilizzanti a livelli sovente disfunzionali, c’è bisogno di un nuovo paradigma, che semplifichiamo con il binomio “*leadership* trasformatore” e “approccio complesso”. Siamo convinti per molteplici esperienze e per studi correlati che ciò sia indispensabile, per insufficienza conclamata dei paradigmi precedenti. Ma il quesito che emerge è dunque: come diffondiamo *leadership* trasformatore e approccio complesso in un ambiente dove questi approcci non sono comuni? Come creiamo i *leader* e come orientiamo la cultura dell’organizzazione verso una prospettiva di sistema? Questo è il grande tema del *Change Management*, la gestione del cambiamento, tanto complesso e difficile quanto largamente ignorato o sottovalutato (forse proprio perché complesso e difficile).

---

(19) BATESON, 1999.

Ebbene, la comprensione profonda di questo tema, peraltro intimamente connessa al binomio “trasformazionale-complesso” stesso, la conoscenza delle sue regole fondamentali, la definizione di strategie adattive ad agili per la promozione del cambiamento, debbono essere al centro di qualsiasi riflessione indirizzata al cambiamento stesso. Per dare un senso minimo ad una tale discussione, occorrerebbe un testo ben più ampio dell’attuale e una interazione esperata. Per ora ci limitiamo a richiamare l’ottimo lavoro di Kotter & Cohen, *The Heart of Change* (2002) che cattura in numerosissimi casi reali di cambiamento le dinamiche fondamentali e, a titolo di stimolo per chi non li conoscesse, proporre gli otto principi da esse derivati:

1. Creare un senso di urgenza circa la necessità del cambiamento;
2. Costruire un comitato guida abbastanza potente per dirigere un grosso cambiamento;
3. Creare una visione chiara, ispirante e un sistema di sinergie;
4. Comunicare la visione con messaggi semplici attraverso canali multipli;
5. Dare autorità alle persone, rimuovendo gli ostacoli alla visione;
6. Puntare ad ottenere successi immediati per convincere e spingere;
7. Mantenere la spinta così che, onda dopo onda, il cambiamento possa avere luogo;
8. Consolidare il cambiamento promuovendo una nuova cultura.

Queste poche righe, certamente limitate per la loro sinteticità, hanno alla base la evocata comprensione profonda dei processi di cambiamento delle organizzazioni complesse e costituiscono regole base per affrontare la sfida. Gli otto punti sono stati integrati dal successivo lavoro di Kotter (2012), “*Accelerate*”, che tiene maggiormente conto dell’accelerata variabilità del nostro mondo e riprende alcuni concetti legati all’approccio complesso, tra cui l’agilità già trattata da Giancotti<sup>(20)</sup>.

In conclusione, questo breve testo propone una prospettiva di cambiamento che si ritiene assai più potente di quelle tradizionali, sovente normative, verticistiche e burocratiche. Esso si pone l’obiettivo di stimolare il pensiero in tal senso, per organizzare l’azione. *Leadership* trasformazionale, comprensione delle dinamiche complesse e capacità di *Change Management* sono gli strumenti: conoscerli in profondità e imparare ad usarli nel difficile contesto dei sistemi pubblici è la grande sfida. Una sfida che vale la pena di accettare, per l’enorme valore in gioco.



---

(20) GIANCOTTI e SHAHARABANI, 2008.

*Riferimenti bibliografici*

- ADINOLFI, P. (2000), *Teorie della leadership*, in: R. CAFFERATA (a cura di), *Management e organizzazione aziendale - Materiali di studio*, Roma: Aracne;
- ADINOLFI, P. (2005), *Il mito dell'azienda*, Milano: Mc Graw-Hill;
- BALKUNDI, P., KILDUFF, M., & HARRISON, D. A. (2011), *Centrality and charisma: Comparing how leader networks and attributions affect team performance*, *Journal of Applied Psychology*, 96(6): 1209;
- BATESON, G. (1999), *Steps to an ecology of mind: Collected essays in anthropology, psychiatry, evolution, and epistemology*, Chicago: University of Chicago Press;
- Blich, M. (2011), *Followership and follower-centred approaches*, in A. Bryman D. Collinson K., Grint B., Jackson & M. Uhl-Bien (Eds.), *The Sage Handbook of Leadership Studies*, 425-436. London: Sage;
- CAPANO, G. (1992), *L'improbabile riforma: Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, Bologna: Il Mulino;
- CAPRA, F. (1997), *Creativity and Leadership. Learning Communities*. A Lecture at Mill Valley School District. April, 18;
- CARSON, J. B., TESLUK, P. E., & MARRONE, J. A. (2007), *Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance*, *Academy of management Journal*, 50(5): 1217-1234;
- CHILD, J. (1972), *Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice*. *Sociology*, 6(1): 1-22;
- COCH, L. & FRENCH Jr, J. R. (1948), *Overcoming resistance to change*. *Human relations*, 1(4): 512-532;
- GIANCOTTI F. (2008), *Leadership, Complexity, and Chaos: Tapping a New Science*, In *AU-24, Concepts for Air Force Leadership*, pagg. 527-534, Maxwell Air Force Base, Air University Press, Alabama;
- GIANCOTTI F., & SHAHARABANI, Y. (2008), *Leadership agile nella complessità. Organizzazioni, stormi da combattimento*, Milano: Guerini e associati;
- GIANCOTTI, F. (2018), *The healthcare system can be fixed by clever Social Engineering*, in P. ADINOLFI, E. BORGONOV, *The Myths of Health Care Towards new models of leadership and management in the healthcare sector*, 67-86. Heidelberg: Springer;
- HABERMAS, J. (1986), *The new obscurity: the crisis of the welfare state and the exhaustion of utopian energies: translated by Phillip Jacobs*, *Philosophy & Social Criticism*, 11(2): 1-18;



- HANNAH, S. T., AVOLIO B. J., & WALUMBWA, F. O. (2011), *Relationships between Authentic Leadership, Moral Courage, and Ethical and Pro-Social Behaviors*. Business Ethics Quarterly, 21(4): 555-578;
- HANSEN, H., ROPO, A. & SAUER, E. (2007), *Aesthetic leadership*. Leadership Quarterly, 18, 544 - 560;
- HERSEY, P., & BLANCHARD, K. (1977), *Management of organizational behavior: Utilizing human resources* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall;
- HOUSE, R. J. (1976), *A 1976 Theory of Charismatic Leadership*, in J. G. HUNT, L. L. LARSON (eds.), *Leadership: The Cutting Edge*, Carbondale: Southern Illinois University Press;
- JUDGE, T. A., PICCOLO, R. F., & KOSALKA, T. (2009), *The Bright and Dark Sides of Leader Traits: A Review and Theoretical Extension of the Leader Trait Paradigm*, The Leadership Quarterly, 20:855-875;
- KOTTER, J. P. (2012), *Accelerate!* Harvard Business Review 90, 11: 45-58;
- KOTTER, J. P., & COHEN, D. S. (2002), *The Heart of Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press;
- MANN, R. D. (1959), *A review of the relationships between personality and performance in small groups*. Psychological bulletin, 56(4): 241;
- NADLER, D. A., & TUSHMAN M. L. (1990), *Beyond the charismatic leader: Leadership and organizational change*, California Management Review, 32(2): 77-97;
- PODSAKOFF, P. M., BOMMER, W. H., PODSAKOFF, N. P., & MACKENZIE, S. B. (2006), *Relationships between leader reward and punishment behavior and subordinate attitudes, perceptions, and behaviors: A meta-analytic review of existing and new research*. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 99(2): 113-142;
- REBORA, G. (1999). *Un decennio di riforme: nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano: Guerini e Associati;
- SANDERS, T. I. (1998), *Strategic thinking and the new science: planning in the midst of chaos complexity and change*. SIMON AND SCHUSTER;
- SGROI E., & DEL MEDICO G., (2007), *Quale futuro per la pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano;
- STOGDILL, R. M. (1950), *Leadership, membership and organization*. Psychological bulletin, 47: 1-14.



## DOTTRINA



**Professore**  
**Michel BOUDOT**

Ordinario di Diritto privato e Scienze Criminali  
presso l'Università di Poitiers (Francia)



**Dottore**  
**Sirio ZOLEA**

Assegnista di ricerca  
presso l'Università degli Studi di Macerata

# L'importanza della comparazione nella formazione del giurista contemporaneo

### *Abstract*

Lungi dall'essere una disciplina “esotica” o puramente astratta, il diritto comparato acquista nel mondo globalizzato di oggi una funzione formativa fondamentale, anche per gli operatori delle Forze di Polizia.

*Comparative law is not at all an “exotic” or a purely abstract discipline: in the globalized world of today, it plays a key role in the formation and training in the legal field, also for police officers.*



SOMMARIO: 1. A che cosa “serve” il diritto comparato? - 2. L'importanza formativa della comparazione giuridica. - 3. Il diritto comparato nella formazione delle Forze di Polizia.

### **1. A che cosa “serve” il diritto comparato?**

La mentalità dei giuristi europei continentali, a partire dall'età delle codificazioni, tende innegabilmente a essere strettamente legata alla dimensione limitante del dato positivo del diritto scritto del proprio Paese. Ciò è spiegabile con il cambiamento di paradigma culturale e filosofico che i codici hanno portato con sé, a loro volta figli dell'illuminismo e, nel caso francese, della rottura rivoluzionaria, in ogni caso improntati a un superamento dei sistemi delle regole civilistiche di *Ancien Régime*.

Il giurista moderno continentale è pertanto figlio ideale dell'infrangersi dell'idea di uno *ius commune* europeo<sup>(1)</sup> (che a sua volta era stato una sintesi del patrimonio di saggezza scritta ereditato dai giureconsulti romani e delle consuetudini originariamente non scritte dei popoli germanici sopravvenuti nei secoli del crepuscolo dell'Antica Roma) e dell'affermazione del ruolo dei legislatori nazionali come monopolisti della produzione di norme generali e astratte applicabili all'interno del perimetro formato dalle frontiere esterne del Paese. Tale ruolo si è via via arricchito della legittimazione democratica con l'affidamento della funzione legislativa a parlamenti di elezione popolare, tanto più con l'avvento del suffragio universale.

L'operatore del diritto di oggi, pratico o accademico, ha studiato in facoltà giuridiche improntate a questo paradigma giuspositivistico. La stessa cultura di massa resta impregnata di una tale prospettiva, sicché il cittadino, all'atto di consultare il proprio legale di fiducia in vista della soluzione di un concreto problema, si aspetta sostanzialmente che questi individui l'articolo di legge nazionale più idoneo ad applicarsi al caso di specie.

La dimensione del diritto di cui si è detto, formatasi con la modernità, non può dirsi semplicemente datata e superata, se non altro in quanto molti dei problemi giuridici della vita di tutti i giorni trovano effettivamente ancora una soluzione nell'interpretazione e nell'applicazione di disposizioni emanate dal legislatore nazionale o da autorità a esso subordinate nella gerarchia delle fonti, a sua volta variamente arricchitasi. Solo tale legislatore è inoltre titolare di una piena legittimazione democratica nell'esprimere, nel rispetto dei principi costituzionali, la volontà generale della nazione: e ciò discende proprio, tuttora, dalla sua elezione popolare.

Per una serie di ragioni, tuttavia, il quadro si presenta oggi assai più sfumato e sfaccettato: il sistema globalizzato di circolazione permanente e rapidissima di merci, persone, servizi e capitali impone l'adozione di *standard* comuni a livello sovranazionale, la cui vincolatività di fatto è spesso assai più intensa rispetto alla vincolatività formale dovuta all'effettiva adesione, attraverso le procedure rituali, a una qualche convenzione internazionale. D'altronde, anche quando formalmente presente e spontanea, tale adesione è non di rado necessitata dalle asimmetrie di potere negoziale nel sistema mondiale delle relazioni economiche e finanziarie. Si tratta di un'evoluzione, dal governo democratico a una *governance* evanescente e assai più immediatamente permeabile alle istanze dei grandi capitali, che non manca peraltro di suscitare allarme nella comunità dei giuristi<sup>(2)</sup>.

---

(1) L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, 2005, pagg. 771 ss.

(2) V., *ex ceteris*, A. SOMMA, *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell'ordine economico*, in *POLITICA DEL DIRITTO*, 2018, n. 1, pagg. 98 ss.

A ciò si aggiunge l'adesione di ogni Stato a una pluralità di organizzazioni internazionali, ciascuna con le sue regole, che possono giungere a loro volta a limitare l'esercizio della sovranità nazionale democratica anche in una misura molto consistente: di ciò è esemplarmente paradigmatico il caso dell'Unione Europea che, ben al di là delle attribuzioni usuali di un'organizzazione internazionale, è titolare di ampie prerogative sovrane a discapito degli Stati membri.

La storia della comparazione giuridica è per la verità vecchia quasi quanto la storia delle società umane dotate di un certo livello di organizzazione, fra le quali la circolazione di modelli giuridici, spontanea o forzata, consapevole o inconsapevole, non è sicuramente un fenomeno nuovo. Anche lo studio comparativo del diritto ha origini antiche, non certo in quanto disciplina autonoma, bensì come parte integrante di resoconti dei costumi delle varie civiltà (si pensi già a Erodoto o a Senofonte) o di opere politiche di più ampio respiro (si pensi alle "Considerazioni sul governo della Polonia" di Jean-Jacques Rousseau o a "La democrazia in America" di Alexis de Tocqueville, ma anche già alla "Politica" di Aristotele).

La concezione del giurista colto medievale era in ogni caso abbastanza lontana dalla comparazione, risentendo dell'universalismo in virtù di cui si guardava al diritto romano, riscoperto, come fonte attuale del diritto in tutti i territori della Cristianità, erede dell'Impero, laddove rapportarsi alle varianti locali di natura consuetudinaria o in virtù di disposizioni del sovrano era piuttosto il lavoro dei pratici del diritto. Successivamente, con la formazione degli Stati moderni e con l'intento dei sovrani di dar luogo a un diritto nazionale autonomo, come avvenne per esempio in Francia, la divulgazione dei diritti stranieri non s'inseriva particolarmente in un tale disegno e per questo non rivestiva un ruolo di estremo rilievo nel dibattito degli specialisti del diritto.

La nascita di un'autonoma disciplina della comparazione giuridica è dunque cronologicamente più vicina e un passaggio fondamentale della sua genesi si può simbolicamente far risalire al Congresso internazionale di diritto comparato di Parigi del 1900 (la fondazione della *Société de législation comparée* è già del 1869), in corrispondenza con la celebre Esposizione universale che si tenne quell'anno nella stessa città.

Animato preminentemente dalle figure di Saleilles e Lambert, tale incontro era improntato all'ottimismo filosofico dell'epoca e, in un clima culturale di fede incondizionata nell'avanzare del progresso dell'Umanità, esso ambiva, servendosi delle elaborazioni degli studi comparativi, a preparare un diritto mondiale volto alla concordia internazionale, superando le diversità giuridiche, viste come effimere o superflue tra popoli con lo stesso livello di sviluppo<sup>(3)</sup>.

---

(3) K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, Milano, 1998, pagg. 2-3.

Gli approcci teorici nel corso del Novecento<sup>(4)</sup> si sono emancipati di un'ottica di mera analisi e rielaborazione del diritto posto da un'autorità statale. Anche giovando dell'intensificarsi di un dialogo teorico con il dibattito giuridico d'oltreoceano, si sono via via sviluppati approcci opportunamente più realistici e critici, volti a inquadrare i testi normativi nei tessuti economici e sociali in cui essi sono effettivamente applicati, estendendo l'analisi a tutti i fattori, anche extragiuridici, che influiscono sull'applicazione concreta del diritto, a partire dalla sede per eccellenza della decisione giudiziale.

È in una tale visione che gli studi giuscomparativi trovano oggi un nuovo sviluppo, adottando approcci innovativi, più attenti al ruolo di tradizioni giuridiche diverse da quella occidentale, interdisciplinari, con un'apertura all'accoglimento di spunti dalla sociologia, dall'economia e da altre scienze sociali<sup>(5)</sup>.

Un dibattito sull'"utilità" della comparazione giuridica si è a lungo protratto nel Novecento, non per mettere in dubbio la stessa, ma con un'articolazione in diverse posizioni a seconda della differente individuazione del ruolo e dei fondamenti pratici di tale disciplina.

Vi si sono contrapposti infatti<sup>(6)</sup>, da un lato, un punto di vista propenso a riconoscere al diritto comparato prima di tutto un valore conoscitivo intrinseco in quanto scienza umana comparativa, al pari dello studio comparativo delle lingue, delle religioni, ecc., tale da escludere ogni necessità di essere convalidato esternamente dalle sue pur indubbie varie utilità pratiche; e, dall'altro lato, un punto di vista che tende piuttosto a legittimare lo stesso a partire da e in virtù delle sue funzioni di favorire la comprensione reciproca tra i popoli, il miglioramento del diritto nazionale e l'armonizzazione e l'unificazione a livello internazionale delle regole giuridiche, alla ricerca del modello "migliore" a cui uniformare i vari diritti. Si tratta probabilmente di una discussione piuttosto accademica.

---

(4) P. G. MONATERI, A. SOMMA, *Il modello di civil law*, Torino, 2009, pagg. 93-94, pag. 127; cfr. già F. GÉNY, *Méthode d'interprétation et sources du droit privé positif: essai critique*, Parigi, 1899, nonché in GERMANIA GLI AUTORI DELLA "SCUOLA DEL DIRITTO LIBERO".

(5) V. per es. l'impostazione del manuale di M. SIEMS, *Comparative Law*, seconda edizione, Cambridge, 2018.

(6) Per una panoramica del dibattito, si veda R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, pagg. 3 ss.; v. anche, *ex plurimis*, M. ROTONDI, *Diritto comparato*, in *NOVISS. DIG. IT.*, V, Torino, 1960, pagg. 819 ss., nonché, a cura dello stesso Autore, *Buts et méthodes du droit comparé*, Padova, 1973; G. GORLA, *Diritto comparato*, in *ENC. DIR.*, XII, Milano, 1964, pagg. 932-933, nonché, dello stesso Autore, *Diritto comparato e straniero*, in *ENC. GIUR. TRECCANI*, XI, Roma, 1989; I. SZABÓ, *Les buts et les méthodes de la comparaison du droit*, in *RAPPORTS GÉNÉRAUX AU IX<sup>e</sup> CONGRÈS INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ*, Bruxelles, 1977, pagg. 157 ss.; R. DAVID, C. JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de droit contemporains*, X ed., Parigi, 1992, pagg. 2 ss.; K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato*, Milano, 1998, pagg. 15 ss.; M. J. BONELL, *Comparazione giuridica e unificazione del diritto*, in G. ALPA ET ALII, *Diritto privato comparato. Istituti e problemi*, Roma, Bari, 2012, pagg. 3 ss.

Basti osservare in proposito che il pieno riconoscimento che ha ottenuto il diritto comparato nell'ordine degli studi delle facoltà giuridiche dovrebbe aver consacrato la piena dignità della materia come autonoma forma di sapere scientifico. Al tempo stesso, risulta anche abbastanza spontaneo che il diritto comparato entri nel dibattito pubblico e susciti maggiore curiosità, fra i non addetti alla materia, soprattutto in rapporto a ipotesi di riforma legislativa o di armonizzazione o di uniformazione degli ordinamenti a livello internazionale.

Non è raro, in particolare, nella pubblicistica, l'utilizzo "politico" di modelli stranieri per propugnare o per osteggiare il percorso legislativo di qualche proposta di riforma. Beninteso, il diritto comparato non potrà mai di per sé fornire risposte definitive sul diritto da adottare, che è il campo della discrezionalità della politica; potrà però fornire informazioni esaurienti sui diversi modelli adottati su un certo tema nei diversi ordinamenti, valutarne il grado di efficacia e di effettività e offrire qualche ipotesi sulla più facile o più difficile propensione alla circolazione di un modello secondo la distanza tecnica e culturale (in generale e nello specifico della materia e dell'istituto presi in considerazione) dall'ordinamento giuridico in cui esso è adottato.

Il panorama della comparazione giuridica di oggi testimonia comunque la permanenza di approcci differenti, la cui diversità investe tanto il metodo quanto la sostanza della ricerca. Se è vero che l'astratto scopo del diritto comparato può identificarsi con la migliore conoscenza dei modelli giuridici<sup>(7)</sup>, in quanto espressione culturale delle diverse comunità umane, alcuni filoni di studio sono prioritariamente indirizzati alla ricerca del nucleo comune di similarità tra ordinamenti che può aprire la strada a interventi di trapianto giuridico di un istituto da un ordinamento all'altro e a opere di armonizzazione o di uniformazione del diritto tra gli Stati.

La molteplicità di convenzioni, spesso negoziate nel quadro delle più varie organizzazioni internazionali, e tanto più la produzione di norme europee destinate a trovare applicazione nel quadro di entità statuali e di culture giuridiche molto variegate, richiedono, tanto in fase di negoziazione quanto, poi, di attuazione, un impegno poderoso di studi giuscomparativi; lo stesso può dirsi per la redazione delle compilazioni (si pensi, per esempio, ai principi UNIDROIT) di norme offerte al libero utilizzo delle parti contraenti (almeno una delle quali è spesso un'impresa di una certa dimensione economica) nella stipula di contratti transfrontalieri. Un'eccessiva focalizzazione sulle somiglianze invece che sulle differenze può però anche portare a una perniciosa sottovalutazione di queste ultime, con effetti negativi sul successo della circolazione stessa degli istituti giuridici.

---

(7) R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, pag. 13.



Alcuni autori testimoniano anzi un approccio scettico a monte sulla possibilità stessa di trapiantare effettivamente norme giuridiche da un modello all'altro, in virtù della diversa storia e cultura di ogni popolo, con il risultato che, anche se letteralmente sono importate delle regole da un altro sistema, a un'analisi approfondita risulterà che esse saranno in ogni caso intese e applicate diversamente dagli attori giuridici dell'ordinamento di destinazione<sup>(8)</sup>.

Altri studi privilegiano in ogni caso lo studio di modelli giuridici molto lontani, per esempio di popoli indigeni, in una prospettiva di conoscenza "pura" in nessun modo finalizzata a operazioni di redazione di norme comuni. In ogni caso, non solo con riferimento a modelli così distanti è d'interesse lo studio delle reciproche differenze tra i sistemi giuridici, in quanto dalle discordanze, palesi o latenti, è possibile comprendere sulla storia, sullo stile di vita e sulla mentalità dei diversi popoli tanto quanto dalle somiglianze.

## 2. L'importanza formativa della comparazione giuridica

Tra i vari meriti del diritto comparato - a prescindere dall'esposto dibattito sull'indispensabilità di questi meriti per giustificare il diritto comparato - vi è proprio quello di una sua particolare utilità come tappa essenziale del percorso di formazione del giurista, al partire dagli anni di studio universitario. Un'autorevole dottrina ha a questo proposito osservato che il "primo pericolo da cui guardarsi è il rischio di un insegnamento troppo positivo, come tale territoriale e casistico, poco aperto alla problematica ed esposto ad una rapida obsolescenza.

L'insegnamento valido è quello problematico, volto a insegnare non tanto una soluzione quanto un modo di ragionare, capace di guardare al diritto da un punto di osservazione elevato, aperto alle esigenze culturali e professionali del discente. [...].

In secondo luogo, la comparazione permette di affrontare con competenza la ricerca del modello giuridico migliore: la dimensione politologica della ricerca giuridica ne esce irrobustita.

Infine, la comparazione insegna a capire il diritto degli altri Paesi, a vantaggio di chi darà assistenza economica all'operatore economico attivo attraverso le frontiere"<sup>(9)</sup>.

È una riflessione che coglie sinteticamente una serie di aspetti che rendono

---

(8) P. LEGRAND, *The Impossibility of «Legal Transplant»*, in *MAASTRICHT JOURNAL OF EUROPEAN AND COMPARATIVE LAW*, 1997, pagg. 111 ss.; al contrario, per una visione di esaltazione ottimistica del campo e delle potenzialità del trapianto giuridico, cfr., per es., A. WATSON, *Legal Transplants: an Approach to Comparative Law*, Edimburgo, 1974.

(9) A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, II ed., Torino, 2002, pagg. 3-4.

il diritto comparato addirittura vitale nella formazione del giurista, tanto per il suo oggetto, quanto per il metodo di cui si serve, nella loro intima, reciproca connessione.

In presenza di un'articolazione delle materie di studio che assegna la priorità all'apprendimento dei grandi blocchi tematici del diritto positivo nazionale (diritto civile, diritto commerciale, diritto amministrativo, diritto penale, procedura civile e penale, ecc.), la prospettiva comparativa, sia essa affrontata in un corso a sé o almeno introdotta in termini di spunto problematico in corsi prevalentemente dedicati a materie di diritto positivo<sup>(10)</sup>, abitua lo studente a un certo distacco critico dalla semplice lettura commentata dei codici.

Si può così sviluppare un'attitudine ad accogliere la dimensione critica e problematica del diritto, come fenomeno in divenire, nella sua storicità, oggi per la verità in certe materie a ritmi addirittura frenetici, e come fenomeno relativo, nella sua varietà tra un ordinamento giuridico e l'altro, ma anche nel suo legame con altri dati sociali che filtrano il rapporto tra la vita di ogni giorno e la disposizione scritta, dando a quest'ultima significati potenzialmente molto distanti secondo il luogo, il tempo e il contesto.

Nel mondo giuridico continentale, lo *ius positum* resta naturalmente il riferimento centrale e imprescindibile di ogni costruzione giuridica, a cui, eppure, è bene che il giurista in formazione impari a non guardare con approccio esclusivamente dogmatico e concettualistico, bensì anche e soprattutto dialogico e dialettico, leggendo le disposizioni alla luce delle funzioni sociali che esse sono effettivamente chiamate a realizzare.

Il diritto si deve configurare così, agli occhi del futuro professionista, giurista d'impresa o funzionario dello Stato, come un fenomeno vivente, non fossilizzato in un testo, ma frutto di un equilibrio mutevole tra una realtà complessa e variegata e lo sforzo del diritto positivo, attraverso il filtro della discrezionalità politica, di governare tale complessità secondo efficacia e giustizia, sulla base dei principi e valori fondamentali che emergono dal testo costituzionale. Ancora, lo studio comparativo aiuta a cogliere gli elementi profondi e impliciti<sup>(11)</sup> che caratterizzano la cultura giuridica di un dato ordinamento, comprendendo gli elementi d'identità che esso esprime pur nella mutevolezza di cui si è detto.

---

(10) Cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *La scienza del diritto comparato ai tempi di Flaminio Mancaloni*, in *DIRITTO@STORLA*, 2002, Quaderno n. 1, <http://www.dirittoestoria.it/memorie/Testi%20delle%20Comunicazioni/Vincenzo%20Zeno-Zencovich.htm>, par. 1: “mentre, in generale, le partizioni didattico-accademiche sono quasi sempre indicative della specializzazione del soggetto, il metodo comparatistico può affermarsi nelle più diverse branche del diritto sì da poter qualificare come “comparatisti” studiosi recanti l’etichetta di “romanista”, “civilista”, “costituzionalista”, “teorico generale”, ecc.”.

(11) Cfr. R. SACCO, *Crittotipo*, in *DIG. DISC. PRIV.*, sez. civ., V, Torino, 1989, pagg. 39-40.

Alle suddette considerazioni di ordine generale, si aggiunge il più ovvio dato storico delle dimensioni attualmente poderose del commercio internazionale, di operazioni finanziarie transfrontaliere e degli spostamenti di persone, talvolta definitivi, da un Paese all'altro. A prescindere da una possibile, quantomeno parziale, inversione di tendenza che inizia a manifestarsi nel quadro politico mondiale, la globalizzazione è in ogni caso, al presente, una realtà che si riflette anche sulla sfera giuridica, in quanto un elevato numero di legami economici transfrontalieri non può che implicare un elevato numero di rapporti giuridici internazionali.

Il giurista di oggi, rispetto alla generazione precedente di colleghi, si trova con molta maggiore frequenza a dover prestare la propria consulenza in sede di redazione e di esecuzione di contratti tra parti di diverse nazionalità o per il compimento di atti giuridici incidenti sullo *status* di soggetti di diverse nazionalità; ancora, in sede di contenzioso, negli stessi ambiti egli potrà trovarsi a dover difendere una parte, a dover arbitrare un conflitto o a risolverlo in qualità di giudice. Materie come il diritto internazionale privato, la contrattualistica internazionale e l'arbitrato commerciale internazionale trovano sempre più posto nei percorsi formativi universitari e post-universitari. Pertanto, in questa prospettiva, l'insegnamento del diritto comparato ha non solo un astratto (e comunque fondamentale) ruolo di contribuire all'apertura mentale del giurista, ma lo può effettivamente abituare a una certa familiarità con i diritti stranieri e a rapportarvisi attraverso uno sforzo di loro comprensione approfondita, liberandosi dei preconcetti dovuti all'influenza del proprio ordinamento giuridico di provenienza, alla ricerca della soluzione effettivamente da applicare al concreto problema giuridico che si sta prendendo in esame.

### **3. Il diritto comparato nella formazione delle Forze di Polizia**

Il presente *excursus* sulle benemerienze formative del diritto comparato ha una ragione della propria collocazione su questa Rassegna in quanto anche l'operatore delle Forze di Polizia, e in particolare dell'Arma dei Carabinieri, può trarre beneficio da una componente giuscomparativa della propria formazione. Le ragioni di ciò possono in parte essere ricondotte a quanto si è osservato nel paragrafo precedente a proposito del contributo all'apertura mentale e all'esercizio di un'analisi approfondita delle problematiche nell'approcciarsi al diritto, il che è in generale giovevole per chiunque si trovi, nell'esercizio delle proprie funzioni, ad applicare norme giuridiche. Sussistono però alcune implicazioni del diritto comparato più specificamente importanti per le attività di polizia.

Una prima considerazione riguarda, in particolare, le attività investigative svolte in veste di polizia giudiziaria. Determinate tipologie di reati hanno una spontanea vocazione transfrontaliera. È il caso, per esempio, della grande criminalità economica, dai reati finanziari tipicamente propri dei “colletti bianchi” ai veri e propri traffici illeciti delle organizzazioni criminali internazionali, che suscitano il massimo allarme sociale. Le intense attività d’indagine volte alla repressione di questi reati, talvolta effettuate in sinergia con gli investigatori di altri Paesi, richiedono spesso un’ampia congerie di conoscenze di diritto straniero: diritto penale, bancario e finanziario, legislazioni antimafia e antiriciclaggio, procedura penale, ordinamento giudiziario e delle forze di polizia, ecc. Naturalmente, non sono competenze che un generico corso di diritto comparato è, di per sé, in grado di fornire preventivamente. Ma esso può fornire gli strumenti per non perdersi nel labirinto di un diritto straniero e per non cadere nei più grossolani fraintendimenti: sia dotando l’operatore delle Forze di Polizia di una visione d’insieme degli ordinamenti giuridici stranieri, ossia le coordinate fondamentali per inquadrare e comprendere in un sistema organico le disposizioni giuridiche evocate, sia consolidando un metodo d’indagine idoneo a un efficace orientamento, vera e propria bussola nella ricerca. Ancora, una formazione (anche) giuscomparativa abituata ad approcciare il dato giuridico in connessione con il dato sociale, a interrogarsi problematicamente sulla concreta funzione da cui è scaturita una norma per comprendere l’effettivo significato di quella norma in una determinata cultura giuridica e in un determinato contesto economico e sociale... nonché l’effettivo significato in quel contesto della violazione o dell’aggiramento di tale norma; per esempio per comprendere come concretamente le organizzazioni criminali vi operino. Una tale attitudine appare, quindi, una componente indispensabile per la comprensione del diritto straniero necessaria per realizzare indagini transfrontaliere e una proficua collaborazione con forze di polizia estere, laddove una mera lettura, eventualmente tradotta, della norma dell’altro ordinamento, senza un suo inserimento in un quadro sociale, potrebbe essere alla base di gravi equivoci, suscettibili di compromettere l’esito dell’indagine.

Un’altra osservazione può inoltre investire tanto l’azione di repressione dei reati quanto quella, preventiva, di pubblica sicurezza. Le vicende prima della colonizzazione, poi della globalizzazione sono all’origine dell’afflusso in Occidente di un numero considerevole di cittadini stranieri, molti dei quali immigrati permanentemente, dopo avere trascorso una parte più o meno lunga della loro vita soggetti a un sistema di norme differente, talvolta anche molto distante. Naturalmente, la cittadinanza straniera non esime minimamente dal dovere di conoscere e rispettare in tutto e per tutto la legge nazionale durante il proprio soggiorno.

Ma nell'attività d'indagine la conoscenza del contesto giuridico di provenienza delle parti implicate può fornire elementi informativi utili alla ricostruzione del reato e alla comprensione del contesto in cui esso si è prodotto. Inoltre, soprattutto nelle grandi città dove una presenza di molteplici identità etniche e religiose è un dato di fatto, nella sua attività di prevenzione di reati l'operatore di Pubblica Sicurezza si trova sempre più spesso a svolgere delicate attività di mediazione e facilitazione del dialogo tra culture diverse, per realizzare le quali al meglio una conoscenza almeno delle caratteristiche di fondo degli altri sistemi giuridici del mondo può rivelarsi di estremo giovamento.

Un discorso ulteriore può essere, infine, sviluppato con speciale riferimento all'Arma dei Carabinieri. Competenze di diritto comparato possono senz'altro risultare di estrema utilità per una serie di attività internazionali dell'Arma, dal garantire vigilanza e sicurezza presso le rappresentanze diplomatiche italiane nel mondo alla partecipazione ai consessi di cooperazione di polizia presso le principali organizzazioni internazionali ed europee. Così è anche per le missioni fuori area, tra cui possono acquistare preminente rilievo, per le finalità di questo saggio, le operazioni di addestramento, per esempio in favore delle forze di sicurezza libanesi, irachene, somale, gibutine e palestinesi<sup>(12)</sup>.

Per il proficuo svolgimento di tali attività, sono evidentemente indispensabili tanto conoscenze specifiche del diritto e dei costumi locali, che naturalmente potranno soltanto essere acquisite caso per caso dagli operatori in missione, quanto un saldo retroterra formativo che abbia fornito le competenze per permettere d'inquadrare adeguatamente e di comprendere a fondo queste conoscenze, in una visione d'insieme organica e dinamica idonea a guidare l'azione.

In conclusione, si ritiene di avere ampiamente mostrato come il diritto comparato non rappresenti un'escursione "esotica" nella formazione del giurista, ma ne costituisca invero un tassello fondamentale in vista di un prosieguo della sua carriera, tanto in ambito accademico, quando tra le "tradizionali" professioni legali, quanto per servire lo Stato, tanto più con riferimento alle Forze di Polizia nel contesto globalizzato di oggi.

---

(12) Si prenda esemplificativamente in considerazione la descrizione di quest'ultima missione, tra le più conosciute al grande pubblico in ragione delle più frequenti citazioni mediatiche: "l'Arma [...] ha ideato, pianificato e continua a condurre il programma addestrativo bilaterale denominato MIADIT (Missione Addestrativa Italiana) Palestina in Gerico, con lo scopo di addestrare, su specifica istanza del Ministero dell'Interno palestinese, le locali Forze di sicurezza nei settori delle tecniche investigative, dell'ordine pubblico e della lotta al terrorismo. Il corso è strutturato su diversi moduli (addestramento al tiro, tecniche di polizia, gestione dell'ordine pubblico e tecniche investigative), prevedendo altresì lo svolgimento di lezioni e moduli dedicati in settori specializzati. Due volte all'anno, inoltre, vengono ospitati i migliori allievi della MIADIT, presso il CoESPU di Vicenza per la frequenza di un corso per istruttori della durata di due settimane": [http://www.carabinieri.it/arma/oggi/missioni-all'estero/oggi/missione\\_fuori\\_area](http://www.carabinieri.it/arma/oggi/missioni-all'estero/oggi/missione_fuori_area).



**Dottore  
FELICE PIEMONTESE**

Dottorando di Ricerca in Scienze Giuridiche  
presso l'Università degli Studi di Siena

## DOTTRINA

# Lo scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata

*Analisi e spunti di riforma dell'art. 143  
TUEL (\*)*

### *Abstract*

Il presente contributo intende fornire un aggiornamento sull'attuale contesto relativo all'applicazione dell'art. 143 TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) in tema di scioglimento degli enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, soprattutto alla luce delle recenti ipotesi di riforma all'attenzione del Parlamento Italiano. Muovendo dalla disciplina vigente, si intende, pertanto, fornire alcuni spunti di riflessione che, alla luce dei dati attuali, dovrebbero guidare il legislatore, pur tenendo sempre presente che, su tematiche relative alla lotta alla mafia ed alla criminalità organizzata, gli strumenti legislativi rappresentano uno strumento che non potrà mai prescindere da una seria e profonda diffusione dei valori della cultura della legalità nella società.

*This contribution intends to provide an update on the current context concerning the application of the art. 143 TUEL about the dissolution of local authorities following mafia-type infiltration and conditioning, above all in light of the current hypotheses of reform present in the Italian Parliament. Based on the current legislation, the essay intends, therefore, to provide some points of reflection, which, in the light of current data, should guide the legislator. In any case it is always necessary keeping in mind that on issues relating to the fight against Mafia and organized crime, legislative instruments represent a tool that can never regardless of a serious and profound diffusion concerning the values of the culture of legality in society.*

(\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.



SOMMARIO: 1. L'articolo 143 TUEL. L'attuale contesto normativo. - 2. Attualità e punti di criticità. - 3. Il processo di riforma all'esame del Parlamento. - 4. Considerazioni conclusive.

### 1. L'articolo 143 TUEL. L'attuale contesto normativo

Lo scioglimento degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, disciplinato dagli articoli 143-146 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in tema di ordinamento degli enti locali (TUEL), è l'istituto che l'ordinamento giuridico prevede come misura di carattere straordinario, necessaria a fronteggiare una emergenza funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare<sup>(1)</sup>.

Si tratta di un provvedimento, di carattere preventivo e non sanzionatorio<sup>(2)</sup>, che incide sui principi costituzionali che regolano il rapporto tra il popolo e i suoi rappresentanti democraticamente eletti, incidendo sul principio di autogoverno delle comunità locali.

La disciplina vigente prevede, quale presupposto per lo scioglimento, la presenza di elementi "concreti, univoci e rilevanti" o relativi a collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o relativi alla presenza di forme di condizionamento degli stessi amministratori. Ai fini dell'applicazione della misura, tali presupposti devono aver condotto alla compromissione dell'imparzialità dell'azione degli organi elettivi, del buon andamento dell'attività amministrativa e del regolare funzionamento dei servizi pubblici erogati dall'ente stesso, ovvero all'esistenza di un grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica.

La presenza di tali elementi viene accertata attraverso l'insediamento presso l'ente locale interessato di una commissione di indagine nominata dal Prefetto, che esercita, mediante apposita delega, i poteri di accesso di cui è titolare il Ministro dell'Interno. I lavori della commissione, di durata pari a tre mesi prorogabili per una sola volta per ulteriori tre mesi, si concludono con un documento oggetto di analisi in seno ad un apposito comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato dalla presenza del procuratore della Repubblica competente per territorio (e ormai per prassi anche dal procuratore della Repubblica presso la competente

---

(1) Per un maggiore approfondimento sul carattere della "straordinarietà" della misura vedasi, *ex multis*, Corte Cost. 19 marzo 1993, n. 103; Corte Cost. 23 giugno 2014, n. 182; Cons. Stato, sez. III, 17 settembre 2019, n. 6207.

(2) Sulla finalità preventiva e non sanzionatoria dell'istituto in esame si guardi anche Cons. Stato, sez. III, 26 settembre 2014, n. 4845, ove si precisa che "Lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che per l'emanazione del relativo provvedimento è sufficiente la presenza di elementi indiziari, che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato"; Cons. Stato, sez. III, 9 luglio 2012, n. 3998; Cons. Stato, sez. III, 25 gennaio 2016, n. 256.

Direzione Distrettuale Antimafia). Il Prefetto trasmette, quindi, al Ministero dell'Interno, entro quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione, una relazione finale in cui si dà conto degli eventuali elementi concreti, univoci e rilevanti che giustificerebbero lo scioglimento dell'ente. Il Ministro, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, può proporre al Consiglio dei Ministri lo scioglimento dell'ente che sarà successivamente disposto con decreto del Presidente della Repubblica, o emanare un decreto di conclusione (archiviazione) nell'ipotesi di insussistenza del presupposto per lo scioglimento.

Con il decreto presidenziale che dispone lo scioglimento dell'ente, la gestione dello stesso è affidata ad una commissione straordinaria per un periodo compreso tra dodici e diciotto mesi prorogabile fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, allo scopo, tassativamente indicato dal legislatore, di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

È bene inoltre ricordare come, salva la possibilità da parte del Ministro dell'Interno di trasmettere all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione, la relazione prefettizia dalla quale emergessero concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, lo stesso Ministro può trasmettere al tribunale competente per territorio una proposta per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili, limitatamente ai due turni elettorali successivi allo scioglimento e purché l'incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo<sup>(3)</sup>.

Durante la fase di commissariamento, un comitato di sostegno e monitoraggio istituito presso il Ministero dell'Interno<sup>(4)</sup> ha, inoltre, il compito di sostenere e monitorare l'attività delle commissioni straordinarie e, per un periodo pari alla durata dello scioglimento, di verificare il buon andamento e l'imparzialità degli enti locali dopo lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo degli organi, in modo particolare per quanto riguarda il buon funzionamento dei servizi e la correttezza delle procedure relative all'assegnazione di incarichi nonché all'affidamento di appalti per lavori, servizi o forniture<sup>(5)</sup>.

---

(3) Inizialmente l'incandidabilità era limitata solamente alla prima tornata elettorale successiva fino all'introduzione dell'art. 28, comma 1-*bis* da parte della legge 1 dicembre 2018, n. 132 relativa alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (decreto sicurezza).

(4) Il Comitato di sostegno e monitoraggio è disciplinato dal Decreto Ministeriale 28 luglio 1995, n. 459.

(5) Si rinvia, per un più puntuale approfondimento della disciplina attualmente vigente a quanto già oggetto di commento e studio in questa Rassegna (COPPOLA R., PICCHI S., *Lo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa*, RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, n. 3/2017, pagg. 31, 54.) ed a BARTOLONE D., *Lo scioglimento dell'organo consiliare negli EE.LL. per infiltrazioni della criminalità*

## 2. Attualità e punti di criticità

Dal 1991, anno di entrata in vigore delle disposizioni normative in esame, ad oggi, si sono registrati più di trecento scioglimenti (il 97% degli scioglimenti ha riguardato, anche con recidive, amministrazioni comunali, il 3% aziende sanitarie e ospedaliere)<sup>(6)</sup>.

In base ai dati disponibili<sup>(7)</sup> si può notare, peraltro, che spesso il provvedimento di scioglimento degli enti locali adottato alla luce della disposizione normativa oggetto del presente studio non produce in maniera efficace gli effetti auspicati. Ampio è il numero di casi in cui un ente sciolto e commissariato, in seguito al rinnovo degli organi elettivi, viene nuovamente sciolto per la ravvisata permanenza delle situazioni di condizionamento mafioso: il 40% dei comuni sono stati sciolti due volte, il 13% tre volte. Solo in poco più di un caso ogni dieci accessi, il procedimento si conclude con la chiusura dello stesso e la conseguente archiviazione da parte del Ministro dell'Interno. Inoltre, se è vero che la grande maggioranza degli scioglimenti avviene in Campania (35%), Calabria (34%) e Sicilia (24%) e che le province più colpite sono quelle di Reggio Calabria e Napoli, è pur vero che ultimamente lo scioglimento degli enti locali, a dimostrazione della permeabilità del tessuto economico ed imprenditoriale del Paese alle organizzazioni criminali e mafiose, inizia ad essere applicato anche in regioni del centro-nord (Piemonte, Liguria, Lazio, Lombardia ed Emilia Romagna) ed a coinvolgere, negli ultimi anni, anche città con più di cinquantamila abitanti.

Si sottolinea, infine, come spesso l'operato delle commissioni straordinarie non veda all'allontanamento della classe politica ad opera del decreto di scioglimento, un cambio della struttura amministrativa dell'ente ove dirigenti e funzionari restano al loro posto nonostante l'impropria commistione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione evidenziata dalle relazioni prefettizie.

---

*organizzata: misura di carattere straordinario da adottarsi in situazione di emergenza*, in NUOVE AUTONOMIE, 1-2/1999, pag. 827 ss.; BOTTINO G., *I controlli statali sugli organi degli enti locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata*, in FORO AMM. - Tar, 2005, pagg. 804 ss.; FORLENZA O., *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, in RIVISTA PENALE DELL'ECONOMIA, n. 4/1995, pagg. 215 ss.; LOMBARDI G., *Brevi riflessioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: i collegamenti, diretti e indiretti, con la criminalità organizzata*, in NUOVA RASSEGNA, n. 17, 1995, pagg. 1828 ss.

- (6) Le attuali disposizioni di cui agli artt. 143-146 del Testo Unico Enti Locali trovano oggi applicazione nei confronti di comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni, nonché nei confronti dei consorzi di comuni e province e agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti.
- (7) Relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura (Doc. XXIII, n. 138) ed audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del Prefetto Elisabetta Belgiorno, Capo del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno (6 novembre 2019).

### 3. Il processo di riforma all'esame del Parlamento

Dopo la breve analisi della normativa attualmente vigente e della concreta applicazione dell'istituto di cui all'art. 143 TUEL, occorre ora soffermarsi sulle principali novità oggetto del processo di riforma avviato dal Parlamento Italiano. Mentre per i disegni di legge presentati presso il Senato della Repubblica<sup>(8)</sup> non è ancora iniziato il relativo *iter* parlamentare, per le proposte di legge presentate alla Camera dei Deputati<sup>(9)</sup>, in cui si colloca la gran parte delle novità, è ormai in fase avanzata la discussione, anche mediante lo svolgimento di audizioni e incontri informali, da parte della Commissione Affari Costituzionali. Proprio sulle proposte all'esame della Camera dei Deputati ci si soffermerà nel presente studio, considerata la verosimile futura unificazione nell'esame parlamentare con i disegni di legge con finalità analoghe presentati al Senato della Repubblica<sup>(10)</sup>.

Le principali innovazioni che il legislatore intende apportare alla normativa attualmente vigente hanno, in sintesi, come finalità principali:

1. garantire maggiore pubblicità del procedimento;
2. consentire il contraddittorio degli amministratori coinvolti;
3. prevedere specifiche sanzioni anche con riferimento all'area gestionale-tecnica e incentivi economico-finanziari;
4. favorire la partecipazione attiva dei cittadini.

Una prima novità che verrebbe introdotta sarebbe l'ampliamento delle fattispecie di incandidabilità per gli amministratori locali responsabili dell'infiltrazione o del condizionamento di tipo mafioso all'interno dell'ente. La disposizione vigente prevede che gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento non possono essere candidati per le elezioni in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento. Tale ipotesi è prevista in caso di incandidabilità disposta con provvedimento definitivo.

Con le modifiche in esame viene estesa l'incandidabilità a tutte le elezioni previste nei successivi vent'anni e anche in caso di un provvedimento di incandidabilità non definitivo<sup>(11)</sup>.

---

(8) Disegno di legge n. 911 (Vono) e disegno di legge n. 1082 (Mangialavori ed altri) assegnate alla I Commissione Affari Costituzionali ma non ancora iniziato l'esame.

(9) Proposta di legge n. 464 (NESCI ed altri), proposta di legge n. 1512 (BOSSIO), proposta di legge n. 1630 (SANTELLI ed altri) assegnate alla I Commissione Affari Costituzionali con esame abbinato in corso.

(10) Si rinvia per ulteriori approfondimenti alle schede di lettura n. 191/XVIII legislatura del Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni della Camera dei Deputati.

(11) Sul punto giova ricordare che in passato è intervenuta la Corte di Cassazione stabilendo che l'incandidabilità conseguente allo scioglimento non ha carattere sanzionatorio ma cautelare e si configura come misura interdittiva temporanea volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali (Cass. Civ. Sez. Unite, sent. 1747/2015).

Viene inoltre previsto, in caso di condanna definitiva, la sanzione accessoria della restituzione del complesso degli emolumenti percepiti dall'amministratore a decorrere dall'inizio del mandato nel corso del quale è stato emanato il decreto di scioglimento.

Con riferimento alla relazione prefettizia trasmessa al Ministro dell'Interno circa la presenza degli elementi concreti, univoci e rilevanti che giustificerebbero tale misura, il legislatore interviene prevedendo l'obbligo di pubblicità della relazione prefettizia, nel caso in cui il Ministro dell'Interno decida di non procedere allo scioglimento dell'ente.

È prevista, inoltre, l'istituzione del Consiglio dei cittadini, con funzioni consultive e propositive con il compito di coadiuvare la commissione straordinaria nel proprio lavoro e, nei tre anni successivi allo scioglimento, i nuovi organi eletti dell'ente locale. Tale consiglio dovrebbe essere composto da sette cittadini nominati a seguito di un sorteggio pubblico da effettuarsi il giorno stesso dell'insediamento della commissione straordinaria, tra i cittadini in possesso dei medesimi requisiti per la nomina a giudice popolare delle corti di assise di appello, purché estranei ai fatti ed agli elementi che hanno determinato lo scioglimento dell'ente e non legati da rapporti di parentela o affinità con gli amministratori ed il personale dell'ente.

Un'attenzione particolare è, inoltre, dedicata alle modalità di composizione della commissione straordinaria e del comitato di sostegno e monitoraggio mediante l'istituzione di un apposito albo, disciplinato con apposito decreto ministeriale, presso il Ministero dell'Interno al quale possono accedere i medesimi soggetti che in base alla normativa vigente possono far parte della commissione: funzionari dello Stato in servizio o in quiescenza e magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. Le novità che verrebbero introdotte prevedono inoltre, in caso di insufficienza numerica dei soggetti iscritti nell'elenco, la possibilità di scegliere i componenti delle commissioni straordinarie e del comitato di sostegno e monitoraggio tra i funzionari della carriera prefettizia.

Al fine di favorire il lavoro di "bonifica" da parte delle commissioni straordinarie volte al ripristino della legalità nell'ente e ricostituire il buon andamento dell'amministrazione il legislatore intende prevedere anche la presenza di incentivi economico-finanziari. Con riguardo al patto di stabilità interno viene, infatti, prevista la sua disapplicazione per l'esercizio finanziario in cui è emanato il decreto di scioglimento e per quello successivo mentre per l'esercizio precedente, nel caso di mancato rispetto dello stesso, viene prevista la non applicabilità delle relative sanzioni.

È, inoltre, prevista la riserva di spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità verticale regionale; la possibilità di ricorrere alla società Cassa Depositi e Prestiti spa e viene disposto, per i cinque anni successivi alla fine del commissariamento, l'obbligo da parte dell'ente di avvalersi della centrale di committenza della regione di appartenenza, ove costituita, ovvero della società Consip spa per tutte le procedure relative ad appalti di lavori, forniture e servizi. Su tale ultima previsione è prevista esplicitamente, in caso di violazione di tali obblighi, la sanzione della nullità per i contratti eventualmente posti in essere.

Un breve cenno, ma che in caso di approvazione avrebbe un'applicazione di grande impatto, riguarda l'estensione dell'ambito di applicazione della normativa in oggetto ricomprendendo, oltre agli enti di cui all'articolo 2, comma 1 del TUEL, le società, gli enti e i consorzi partecipati dagli enti locali.

Infine, sicuramente tra le novità più consistenti delle proposte di riforma all'attenzione del Parlamento, particolare rilievo assumono le modifiche relative alla disciplina per il personale dipendente, con la finalità di introdurre norme più severe per i soggetti responsabili delle infiltrazioni, e l'introduzione di meccanismi volti a favorire la partecipazione al procedimento degli amministratori coinvolti.

Relativamente al primo aspetto la modifica delle attuali previsioni legislative prevede da un lato la nomina di un commissario straordinario con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi, dall'altro, l'obbligo (in luogo dell'attuale facoltà) di disporre la sospensione cautelare del personale dell'ente ritenuto responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento, anche in deroga alle norme previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro e fermo restando l'ulteriore obbligo di avvio del relativo procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

Inoltre, si stabilisce che l'accertamento delle condotte pregiudizievoli da parte di funzionari e dipendenti dell'ente costituisce giusta causa di licenziamento.

Sotto tale ultimo aspetto le novità che verrebbero introdotte vedrebbero, al fine di evitare che la sospensione o il licenziamento alterino la normale amministrazione dell'ente, la possibilità di sostituire i lavoratori sospesi/licenziati tramite l'utilizzo di liste di mobilità o di graduatorie vigenti; la possibilità da parte della commissione straordinaria di ricorrere all'istituto del comando tra enti; l'applicazione, in favore dei lavoratori subentranti, per la sola durata della sospensione cautelare del dipendente responsabile, di un incentivo economico pari al dieci per cento della retribuzione complessiva.



Con riguardo invece all'instaurazione di un contraddittorio all'interno del procedimento di scioglimento viene previsto l'obbligo da parte del prefetto, una volta acquisite le conclusioni da parte della commissione di accesso, di comunicare le risultanze dell'attività svolta al sindaco o al rappresentante legale dell'ente che entro venti giorni dalla comunicazione potrà a sua volta inviare al prefetto una memoria scritta contenente eventuali controdeduzioni che dovranno necessariamente essere allegate alla relazione finale che il prefetto trasmetterà al Ministro dell'Interno.

#### 4. Considerazioni conclusive

Le modifiche qui presentate che il legislatore intende introdurre all'interno del complesso procedimento che porta allo scioglimento degli enti locali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso costituiscono senza dubbio un utile punto di partenza rispetto all'attualità della normativa ora vigente. Si noti anche che dall'introduzione della normativa in oggetto sono state presentate in Parlamento, anche nella passata legislatura, oltre venti proposte di modifica<sup>(12)</sup> (con contenuti simili rispetto alle proposte attualmente in esame) ma mai nessuna di esse ha visto la luce con il completamento dell'iter legislativo.

L'auspicabile revisione della normativa dovrà necessariamente tener conto, con scelte chiare ed efficaci, delle eventuali responsabilità degli apparati burocratici dell'ente soprattutto alla luce del fondamentale principio della separazione tra i poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo affidati agli organi elettivi e i poteri di gestione affidati alla struttura amministrativa (principio peraltro fortemente ribadito dall'art. 107 TUEL). Risulta senz'altro necessario, e ormai imprescindibile, risolvere il problema rappresentato dalla circostanza che quasi nella totalità dei casi, all'allontanamento dalle scelte comunali del personale di livello politico che si assume condizionato, non segue mai un

---

(12) Si vedano a tal proposito la proposta di legge Vilecco Calipari, XVII Leg., 15 marzo 2013, C. 152 per una analitica riforma dell'istituto; la proposta di legge Nuti ed altri, XVII Leg., 7 maggio 2014, C. 2356 che oltre a estendere l'ambito oggettivo di applicazione della norma prevedeva l'istituzione di un "Consiglio dei cittadini" come supporto all'attività della commissione per la gestione straordinaria dell'ente; la proposta di legge Mattiello ed altri, XVII Leg., 15 maggio 2014, C. 2387 che estendeva l'incandidabilità degli elettori da uno a cinque anni; il disegno di legge Buemi, XVII Leg., 17 febbraio 2016, S. 2248 che prevedeva più forme di responsabilità per chi appartiene alla struttura amministrativa; il disegno di legge Saggese ed altri, XVII Leg., 13 luglio 2016, S. 2477 che voleva a garantire più trasparenza mediante la previsione di una specifica pagina sul sito web del Ministero dell'Interno nonché estendere tale disciplina anche alle società partecipate ed ai consorzi pubblici; oltre a decine di iniziative legislative delle legislature precedenti.

allontanamento per quanto riguarda il personale di livello amministrativo: dirigenti e funzionari comunali, nonostante lo scioglimento, restano infatti sempre al loro posto nonostante non di rado, come si evince poi da indagini e procedimenti giudiziari, siano stati loro per primi a colludere con la malavita organizzata, all'ombra degli amministratori democraticamente eletti, colpiti dallo scioglimento e di quelli che sono loro subentrati con la successiva tornata elettorale, i quali, si trovano spesso a fronteggiare i medesimi problemi, potendo facilmente incorrere nel rischio di una reiterazione dello scioglimento.

Infine è bene rammentare che lo scioglimento in esame agisce esclusivamente su una delle manifestazioni sintomatiche della patologia, ma non cura la "malattia" a monte rappresentata dal radicamento della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico della popolazione: per tale cura continuerà ad esserci bisogno di una più ampia e consapevole politica di diffusione della cultura della legalità partendo proprio dal mondo della scuola e dell'associazionismo e dall'importante apporto fornito dall'Arma dei Carabinieri che, attraverso la sua presenza capillare su tutto il territorio nazionale, rappresenta un punto di contatto fondamentale tra cittadino e Stato.







**Dottoressa  
Valentina VATTANI**

Consigliere del Ministro dell'Ambiente  
per le procedure di controllo sui rifiuti

## ECO AMBIENTE

# La gestione dei rifiuti e le indicazioni sulle modalità in deroga al regime ordinario per affrontare l'emergenza COVID-19

ECO AMBIENTE

### *Abstract*

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato l'epidemia da virus COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale, in seguito l'11 marzo è stata classificata come "situazione pandemica". Oltre al grande impatto sanitario, si deve registrare come tale emergenza abbia inciso fortemente anche su tutto il comparto dei servizi essenziali per la cittadinanza. Tra i servizi di pubblica utilità va annoverato anche quello dei rifiuti. Nel presente elaborato si dà conto - in via sommaria - delle indicazioni che sono state fornite, a livello nazionale ed in prima istanza, per affrontare le criticità del settore connesse direttamente all'emergenza COVID-19 e che hanno indotto a rivedere il sistema di raccolta, trattamento e smaltimento finale dei rifiuti.

*On the 30<sup>th</sup> of January 2020, the World Health Organization (WHO) identified the COVID-19 epidemic as a public health crisis of international relevance. One month and few days later, on March the 11<sup>th</sup>, COVID-19 epidemic has been defined as pandemic. The spread of Corona Virus on a global scale had serious consequences not only on the public healthcare systems throughout the world, but it has also affected all the essential services involving national communities. Among the sectors that have been hit the most and whose management has been heavily compromised there is the waste management systems.*

*In this essay there will be a brief analysis of the instructions issued by the Italian Government in order to face the concrete organizational complexities induced by the COVID-19 emergency in the waste sector. In particular, we will underline the changes introduced by the Public Institutions in the systems of garbage collection, treatment and disposal.*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le indicazioni fornite dall'Istituto Superiore di Sanità per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da COVID-19 - 3. Le linee guida dettate dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) - 4. La Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in merito alle criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'emergenza COVID-19 - 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

La complessa situazione emergenziale, determinata dalla diffusione del virus COVID-19, ha esercitato un forte impatto anche sulla garanzia di fornire i servizi essenziali alla cittadinanza. Tra i servizi pubblici essenziali vi rientra - certamente - quello della raccolta e gestione dei rifiuti, il quale risulta essere quanto mai importante al fine di garantire alti standard di igiene e decoro nei centri abitati ed, in generale, per tutelare la salute pubblica e dell'ambiente.

È stato, dunque, necessario intervenire anche sul fronte dei rifiuti al fine di assicurarne la corretta gestione - dal servizio di raccolta alle fasi di trattamento e smaltimento finale - tenendo conto delle difficoltà connesse alla situazione emergenziale che hanno inciso sulle ordinarie modalità di gestione e, nello stesso tempo, avendo cura di adottare misure supplementari per garantire i necessari livelli di sicurezza per i lavoratori del settore.

### 2. Le indicazioni fornite dall'Istituto Superiore di Sanità per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da COVID-19

Il primo ad intervenire sul tema dei rifiuti è stato l'Istituto Superiore di Sanità (ISS), che ai primi di marzo ha presentato un documento<sup>(1)</sup> dove sono state indicate delle linee di indirizzo per la gestione dei rifiuti urbani improntate sul principio di cautela su tutto il territorio nazionale.

Nel documento sono stati individuati due flussi di rifiuti:

*1) Rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni dove soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria, che dovrebbero essere considerati equivalenti ai rifiuti che possono essere generati in una struttura sanitaria, come definiti dal DPR 254/2003 "Regolamento recante la disciplina della gestione dei rifiuti sanitari a norma dell'articolo 24 della legge 31 luglio 2002, n. 179".*

---

(1) Rapporto n. 3/2020 dell'Istituto Superiore di Sanità "Indicazioni *ad interim* per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus Sars-COV-2" - Aggiornato al 14 marzo 2020.

Per questa ipotesi vengono dettate una serie di raccomandazioni procedurali finalizzate a tutelare la salute della popolazione e degli operatori del settore dell'igiene ambientale.

Si suggerisce che, nelle abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone in isolamento o soggetti in quarantena obbligatoria, venga interrotta la raccolta differenziata, e che tutti i rifiuti domestici (indipendentemente dalla loro natura ed includendo i fazzoletti, i rotoli di carta, i teli monouso, le mascherine ed i guanti) siano conferiti insieme destinandoli alla raccolta dell'indifferenziato.

Per la raccolta devono essere utilizzati almeno due sacchetti uno dentro l'altro o in numero maggiore in dipendenza della loro resistenza meccanica, possibilmente utilizzando un contenitore a pedale. Si raccomanda di:

- > chiudere adeguatamente i sacchi utilizzando guanti mono uso;
- > non schiacciare e comprimere i sacchi con le mani;
- > evitare l'accesso di animali da compagnia ai locali dove sono presenti i sacchetti di rifiuti;
- > smaltire il rifiuto dalla propria abitazione quotidianamente con le procedure in vigore sul territorio (esporli fuori dalla propria porta negli appositi contenitori, o gettarli negli appositi cassonetti condominiali o di strada).

*II) Rifiuti urbani prodotti in abitazioni dove non soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria.*

In questo caso si raccomanda di mantenere le modalità in vigore nel territorio di appartenenza, non interrompendo la raccolta differenziata dei rifiuti. Tuttavia, a scopo cautelativo, i fazzoletti o i rotoli di carta, le mascherine ed i guanti eventualmente utilizzati, dovranno essere smaltiti nei rifiuti indifferenziati.

### **3. Le linee guida dettate dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)**

Partendo da questo primo documento dell'Istituto Superiore di Sanità, successivamente il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente<sup>(2)</sup> ha approvato un documento<sup>(3)</sup> che contiene una serie di indicazioni generali per la gestione dei rifiuti nell'ambito dell'emergenza COVID-19, sia per uniformare il comportamento delle Agenzie ambientali sul territorio, sia per rispondere a specifiche richieste di carattere gestionale avanzate dagli operatori del settore.

---

(2) Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) riunisce l'Ispra e le ventuno Agenzie ambientali regionali e provinciali.

(3) "Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti - Emergenza Covid-19" - Documento Approvato dal Consiglio SNPA in data 23 marzo 2020.



Si è sottolineato che la raccolta differenziata va interrotta solamente nei casi in cui vi sia un pericolo di infezione. Pertanto, oltre alla raccolta dei rifiuti urbani indifferenziati deve continuare ad essere anche garantito il servizio di raccolta differenziata, da attuarsi secondo le consuete modalità adottate in ciascun contesto territoriale. Ed in linea generale:

*A) i rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata* sono avviati alle consuete modalità di gestione, ad eccezione dei casi in cui - seguendo le indicazioni contenute nel documento dell'ISS - tali rifiuti debbano essere conferiti nella raccolta dell'indifferenziato;

*B) i rifiuti urbani indifferenziati* (incluso fazzoletti, rotoli di carta, teli monouso, mascherine e guanti) sono classificati con codice EER 20 03 01 e gestiti secondo le seguenti modalità: qualora i Comuni abbiano adottato una "raccolta dedicata" dei rifiuti indifferenziati provenienti da abitazioni in cui sono presenti soggetti positivi al tampone o che sono in quarantena, tali rifiuti - in via prioritaria - debbono essere avviati ad incenerimento, senza alcun trattamento preliminare.

Laddove vi sia impossibilità ad inviare i rifiuti all'incenerimento, tali rifiuti vanno conferiti:

> agli impianti di trattamento meccanico biologico (TMB), tuttavia, solamente se è garantita la protezione dei lavoratori dal rischio biologico e l'igienizzazione del rifiuto nel corso del trattamento (bioessiccazione o biostabilizzazione);

> in alternativa, i rifiuti possono essere inviati agli impianti di sterilizzazione o direttamente in discarica, senza alcun trattamento preliminare (eventualmente previo inserimento dei sacchetti integri all'interno di appositi *big bags*), limitando il più possibile - nella fase di coltivazione della discarica - la movimentazione dei rifiuti, che andranno possibilmente confinati in zone definite della discarica. Deve, inoltre, essere garantita la copertura giornaliera dei rifiuti con un adeguato strato di materiale protettivo, tale da evitare ogni forma di dispersione.

In tutti gli altri casi, i rifiuti indifferenziati sono conferiti con le procedure in vigore sul territorio e gestiti secondo le consuete modalità di trattamento, applicando nondimeno le necessarie precauzioni atte ad evitare la manipolazione diretta dei rifiuti da parte degli operatori.

#### **4. La Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in merito alle criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'emergenza COVID-19**

Il documento sopra esaminato ed approvato dal Consiglio del SNPA si completa di una serie di valutazioni in ordine alle difficoltà che - in generale - il

sistema di gestione dei rifiuti urbani e speciali si è trovato ad affrontare. Si legge che: “L'emergenza sanitaria nazionale connessa all'infezione da virus SARS-Cov-2 sta determinando problematiche nel settore dei rifiuti, in particolar modo nel ciclo di gestione dei rifiuti urbani, dei fanghi generati dal trattamento delle acque reflue, nonché per i rifiuti prodotti dagli impianti produttivi. Le problematiche sono prevalentemente legate ad una carenza di possibili destinazioni per specifiche tipologie di rifiuti, attualmente non gestite sul territorio nazionale per l'assenza di una specifica dotazione impiantistica e, nel caso dei rifiuti urbani, a difficoltà organizzative e logistiche, in parte dovute alla deviazione di alcuni flussi dalla raccolta differenziata a quella indifferenziata e, in parte, alle difficoltà delle aziende nella formazione del personale e nella dotazione dei necessari dispositivi di protezione individuale. Tali difficoltà sono acuite dalla necessità di dover garantire il regolare svolgimento dei servizi di pubblica utilità inerenti alla raccolta dei rifiuti e alla relativa corretta gestione”.

Partendo da queste problematiche sollevate dal SNPA e dagli operatori di settore, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è intervenuto con una Circolare del 27 marzo 2020 - a cura del Dipartimento per la transizione ecologica e gli investimenti verdi - con la quale sono state date delle indicazioni per affrontare le criticità nella gestione dei rifiuti per effetto dell'emergenza COVID-19.

La Direttiva si rivolge, in particolare, alle Regioni ed alle Province autonome che ritengano di scegliere lo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente *ex art.* 191 D.Lgs. n. 152/2006<sup>(4)</sup> per disciplinare forme speciali di gestione dei rifiuti sul proprio territorio.

In particolare, le misure suggerite per affrontare questo momento emergenziale sono finalizzate - da una parte - a prevedere una maggiore capacità di stoccaggio non solo presso gli impianti di gestione rifiuti, ma anche nei depositi

---

(4) Art. 191 D.Lgs. n. 152/2006 (Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi): 1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'autorità d'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi (...).

temporanei (*ex* art. 183, comma 1, lettera bb, D.Lgs. n. 152/2006) realizzati presso i luoghi di produzione dei rifiuti; mentre - dall'altra parte - vengono suggerite delle indicazioni volte a garantire la destinazione finale dei rifiuti raccolti attraverso: o un incremento della capacità di incenerimento ad oggi autorizzata (mediante l'utilizzo della capacità termica), oppure - per i rifiuti che non possono andare ad inceneritore - mediante la collocazione in discarica di tipologie di rifiuti che generalmente non ci arrivano perché hanno altre forme di destinazione, ma che attualmente potrebbero trovare dei momenti di criticità.

### 5. Conclusioni

Va sottolineato che alcune Regioni<sup>(5)</sup> hanno emanato proprie disposizioni recependo quanto contenuto nei documenti sopra illustrati, fornendo in tal modo indicazioni applicative per le operazioni di raccolta dei rifiuti e per la successiva gestione presso gli impianti di trattamento.

Pertanto, è essenziale che anche la polizia giudiziaria sia a conoscenza delle varie disposizioni in deroga al regime ordinario poste dai provvedimenti adottati tramite lo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente *ex* art. 191 D.Lgs. n. 152/2006 o tramite altre misure straordinarie, le quali resteranno in vigore per tutta la fase emergenziale. A riguardo, si ritiene opportuno che la polizia giudiziaria tenga conto della particolare fase emergenziale anche nel momento in cui deve essere applicato l'istituto della "prescrizione tecnicamente asseverata" *ex* artt. 318-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 152/2006, al fine di indicare - a seconda delle ipotesi contravvenzionali contestate - modalità e tempi congrui nelle prescrizioni impartite al contravventore.



---

(5) Ad esempio: Ordinanza del Presidente della Regione Emilia Romagna n. 43 del 20 marzo 2020, "Disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti"; Ordinanza del Presidente della Regione Lazio n. Z00015 del 25 marzo 2020, "Disposizioni in materia di raccolta e gestione dei rifiuti urbani"; Ordinanza del Presidente della Regione Lazio n. Z00014 del 25 marzo 2020, "Ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane codice EER 190805".



Colonnello  
**Marco PUCCIATTI**  
Comandante Provinciale Carabinieri  
di Modena

## ECO AMBIENTE

# L'ambiente come "bene comune" al centro della politica dell'Unione Europa (\*)

### *Abstract*

L'azione dei fattori climatici ed ambientali e l'intervento dell'uomo sui beni naturali comuni hanno aumentato la debolezza degli ecosistemi, innalzando la soglia di povertà e favorendo la conflittualità nelle aree più destabilizzate del mondo. Tutto questo spinge all'emigrazione masse enormi di persone disperate che sono costrette ad affidarsi alle reti criminali locali, spesso collegate con i gruppi terroristici, per lasciare i propri Paesi diretti verso le aree più sicure della Terra.

Dal 1972 la Comunità internazionale sta agendo a tutela dei valori ambientali ed ha compreso l'importanza di dotarsi di una rete globale di attori in grado di governare i beni comuni (*global commons*) e di contrastare le iniziative dei gruppi criminali che, intuite le enormi opportunità economiche, sfruttano l'ambiente e le risorse naturali quale volano dei loro traffici.

Cresce il ventaglio degli strumenti di cooperazione internazionale, migliora il dialogo ai quattro angoli del mondo tra giudici e forze di polizia, si scambiano dati ed esperienze apprese nel tentativo di porre un freno alle nuove insidie criminali.

Nel presente contributo viene affrontato il tema dei "beni comuni" (acqua, aria, fauna, ecc.), che vanno preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future in nome della cosiddetta *democrazia ambientale*. Vengono, dunque, illustrate alcune delle soluzioni scelte per rendere sostenibile lo sviluppo delle comunità, soluzioni che passano anche attraverso gli ambiziosi *standard* di sviluppo sostenibile fissati a Parigi nel 2015, modificando i modelli produttivi e i sistemi economici e ripensando alle abitudini quotidiane. Un approfondimento è riservato alla questione dei cambiamenti climatici e all'analisi della politica ambientale dell'Unione Europea.

(\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

*The action of climatic and environmental factors and the mankind intervention on natural common goods have increased ecosystems weakness, enlarging poverty threshold and promoting conflicts in the world most destabilized areas. This is the main root of the emigration of a large crowd of desperate people who are forced to rely on local criminal networks, often linked to terroristic groups, to leave their own Countries and reach Earth safer areas.*

*Since 1972, the International Community is acting to protect and promote environmental values and has understood the importance of creating a global networks of actors capable of presiding over global commons and fighting drives of criminal groups who, aware of the huge economic opportunities, exploit the environment and natural resources as a fly-wheel of their traffics.*

*The range of international cooperation tools is growing, the dialogue in the four corners of the world between judges and law enforcement is improving, there is an exchange of data and lessons learned, in the aim of curbing new criminal snares.*

*In the following essay, the topic of "common goods" (water, air, fauna, etc...) which have to be well-preserved in present and future generations' best interest, in name of the so-called environmental democracy will be debated.*

*Some of the solutions chosen to make the development of communities sustainable are therefore illustrated. Solutions that also go through the ambitious standards of sustainable development set in Paris in 2015, changing production models and economic systems and rethinking everyday habits.*

*An in-depth analysis is reserved for the issue of climate change and the analysis of the European Union environmental policy.*



SOMMARIO: 1. Cosa sono i *Global commons*. Una definizione di "bene comune". - 2. La centralità dell'ambiente tra i diritti fondamentali dell'uomo. L'accesso all'informazione in materia ambientale. - 3. La Convezione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. - 4. La politica ambientale dell'Unione Europea. - 5. L'Agenzia europea dell'ambiente - AEA. - 6. Conclusioni.

### **1. Cosa sono i *Global commons*. Una definizione di "bene comune"**

Nella categoria dei *Global commons* vengono comunemente fatte rientrare le risorse condivise dall'umanità che sono vitali per la sua stessa sopravvivenza.

Il rapporto conclusivo della *Commissione Bruntland* nel 1987 vi includeva gli oceani e gli esseri viventi che li popolano, l'atmosfera nel suo complesso, incluso quindi lo spazio, l'Antartico come sola superficie emersa.

Nella visione più recente, anche il *cyberspace* è considerato un bene comune vitale per l'umanità.

La definizione si ispirava a quella data nel 1980, nel documento *World Conservation Strategy*, pubblicato dall'IUCN (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*)<sup>(1)</sup>. Nonostante la definizione risalga pertanto a trentanove anni fa, solo da poco i *Global commons* sono entrati concretamente al centro del dibattito mondiale e nell'interesse della gente. A riconoscerlo è l'economista Naoko Ishii, *Chief Executive Officer* del WEF (*World environmental facility*)<sup>(2)</sup> che a febbraio del 2018, durante un accorato *public speech* sulla piattaforma TED, ha attirato l'attenzione sul rischio della *tragedy of the Global commons*, tema già affrontato da Garrett Hardin nell'omonimo saggio del 1968. Ishii ha auspicato un nuovo contratto dell'uomo con la Terra che ipotizzi una gestione condivisa dei beni comuni e limiti la pressione esercitata su di essi dall'uomo, mettendo in secondo piano il suo desiderio naturale di accrescere senza limite il proprio utile in un mondo di risorse limitate ed evitando così di portare alla rovina l'intero genere umano. Fu il premio Nobel per l'economia Elinor Ostrom a recuperare tale teoria per prima, già nel 2006 a Venezia, ritenendo percorribile una nuova via che prevedesse regole autonome per le comunità nell'utilizzazione sostenibile nel tempo delle risorse comuni, grazie all'elaborazione spontanea di regole di sfruttamento, accompagnate da regole di riproduzione, gestione e manutenzione delle risorse stesse, sanzionate dall'esclusione da tali comunità di coloro che non rispettino le regole.

In Italia nel 2007 fu nominata, con decreto del Ministro della giustizia, una Commissione (Commissione Rodotà, dal nome del suo presidente Stefano Rodotà) a cui fu affidato l'incarico di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici, fornendo la definizione di "bene comune" e declinandolo nelle sue categorie di "beni pubblici e privati". La proposta legislativa predisposta non ha mai raggiunto l'esame dell'Aula, tuttavia, tale documento rappresenta ancora oggi un utile riferimento in materia. Secondo la Commissione, i beni comuni sono le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona.

---

(1) *World Conservation Strategy - Living resource conservation for sustainable development*, IUCN (con la collaborazione di UNEP (*United Nations Environment Programme*), del WWF (*World Wildlife Fund*), di FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) e dell'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), 1980, capitolo 18, "Priorities for international action". Si tratta di un testo volto a stimolare un approccio consapevole alla gestione delle risorse naturali e a fornire alla vasta platea degli amministratori, degli studiosi, delle imprese e dei tecnici le linee di indirizzo per guidare i processi decisionali verso lo sviluppo sostenibile del Pianeta.

(2) N. ISHII, *An economic case for protecting the planet*, in TED – Ideas worth spreading, [https://www.ted.com/talks/naoko\\_ishii\\_an\\_economic\\_case\\_for\\_saving\\_the\\_planet](https://www.ted.com/talks/naoko_ishii_an_economic_case_for_saving_the_planet), Sept. 2017.



Vi rientrano:

1. i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque;
2. l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive;
3. le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale;
4. la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali e ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate.

La proprietà dei beni comuni può essere pubblica o privata, quello che importa è che sia garantito il loro uso collettivo e la tutela da parte di chiunque ne abbia interesse, anche a beneficio delle generazioni future. In assenza di una previsione normativa, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 3665 del 14 febbraio 2011, ha precisato che sono beni comuni quelli che, indipendentemente dalla loro proprietà, sono strumentalmente collegati alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini. L'ambiente è certamente il più importante dei beni comuni in quanto comprende il bene comune per eccellenza, vale a dire la sopravvivenza della specie umana, bene continuamente messo in discussione dai cambiamenti climatici, dalla riduzione della biodiversità, dall'aumento della popolazione, dalla desertificazione e dalla crisi energetica, dell'acqua e del cibo.

Si tratta, dunque, di recuperare lo spirito che avvertivano le piccole realtà locali, fin dai secoli scorsi, dove molte categorie produttive avevano intuito il rischio per le loro comunità di scomparire qualora avessero compromesso le risorse comuni. Per scongiurare ciò avevano sottoscritto un patto sociale per regolare il prelievo delle varie risorse naturali attraverso un sistema di regole e di sanzioni (così avvenne - ad esempio - per i pescatori in Giappone, per i pastori e i boscaioli in Europa e per gli indigeni in Amazzonia). Tali patti, tuttavia, non hanno retto la sfida della globalizzazione e sono decaduti nel momento in cui la trazione delle economie è passata da locale a globale; in particolare quando i profitti e gli obiettivi economici hanno cominciato a prevalere su tutto, anche sui danni permanenti arrecati ai *Global commons* dalle politiche di sfruttamento intensivo delle risorse su scala mondiale. Oggi si assiste alla distruzione delle foreste pluviali per fare posto a mono-culture agricole intensive (si pensi alla produzione di olio di palma in Malesia e Indonesia dove l'espansione di queste piantagioni ha avuto un pesante impatto non solo sulla biodiversità delle aree interessate ma anche sulle popolazioni locali che sono state private delle loro terre). La diffusione nell'atmosfera di gas serra, in quantità sempre più elevate, incide in modo pesante sul riscaldamento della superficie terrestre ed ha riflessi anche sul fenomeno dei cambiamenti climatici.

Inarrestabile appare, poi, il fenomeno illegale dell'abbandono di rifiuti (anche pericolosi) a terra e nei corsi d'acqua.

## **2. La centralità dell'ambiente tra i diritti fondamentali dell'uomo. L'accesso all'informazione in materia ambientale**

Se i diritti civili e politici vengono definiti "di prima generazione" e quelli economici e sociali "di seconda", quello all'ambiente è a volte considerato come un diritto collettivo "di terza generazione"; tuttavia, questa classificazione non va intesa come una scala di valori. La tutela dell'ambiente e quella della persona sono infatti legate da una reciproca funzionalità, poiché ogni aggressione all'ambiente condiziona di fatto la qualità della vita umana. Il binomio ambiente e diritti umani ne richiama subito un altro: libertà e responsabilità. Il proprio diritto su una parte di un bene comune è limitato dal diritto su di esso degli altri: nel caso dell'ambiente, anche delle generazioni future. Si tratta, quindi, di un diritto non solo intergenerazionale, ma anche intergenerazionale.

Benché la Costituzione italiana non citi esplicitamente un diritto ambientale, vi sono almeno due articoli richiamati più volte dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione in materia di danni all'ambiente.

La Repubblica, infatti, come stabilito dall'articolo 9, secondo comma, tutela "il paesaggio [...] della Nazione"; e, secondo il primo comma dell'articolo 32, "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

I due articoli conferiscono centralità alla questione ambientale e tracciano un perimetro che può e deve diventare il baluardo di una strenua difesa del nostro ambiente e del nostro paesaggio. A un diritto umano all'ambiente fa cenno per la prima volta il "Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali" del 1966, secondo il quale gli Stati parte devono prendere misure per "il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale".

Fino agli anni Settanta l'ambiente era tutelato in modo frammentato, avendo riguardo alla responsabilità dello Stato per danno prodotto in territorio altrui e originato nel proprio territorio oppure nell'utilizzo dei fiumi che scorrevano tra più Stati.

La materia fu poi discussa nel giugno 1972, nella Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenuta a Stoccolma, vero punto di partenza per l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente<sup>(3)</sup> e la scintilla di uno dei principali organi del *management* ambientale globale, l'UNEP (*United Nations*

(3) A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *Lezioni di Diritto Internazionale Pubblico*, Giuffrè ed., Milano, 2016, pag. 845. Al termine della Conferenza furono adottati un Piano d'azione per l'ambiente umano e una Dichiarazione sull'ambiente umano, che fissò una serie di principi e guidelines politiche in materia ambientale che gli Stati si impegnavano a seguire. Si trattava di statuizioni politiche non giuridicamente vincolanti per gli Stati, ma alcune di queste si sarebbero trasformate poi in norme internazionali.

*Environmental Programme*), con sede a Nairobi (Kenya), deputato a controllare, dirigere e gestire i programmi ambientali delle NU e a promuovere i trattati internazionali in materia.

Vent'anni dopo (nel 1992) un'analogha conferenza a Rio de Janeiro associò nel titolo il termine "sviluppo" a quello "ambiente" e si concluse con la "Dichiarazione di Rio". Tra i suoi ventisette principi, alcuni sono contrastanti, riflettendo una semplicistica visione terzomondista, ma alcuni principi sembrano particolarmente rilevanti. Il terzo principio stabilisce che il diritto allo sviluppo "deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future". Il quarto stabilisce che "al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo". Il decimo principio, infine, considera il ruolo della società civile: "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze e alle attività pericolose nelle comunità, e avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno e incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo". Si tratta di un principio di democrazia ambientale, intesa come partecipazione consapevole e informata dei cittadini ai temi ambientali.

Prendendo spunto da quest'ultimo principio, così come prefigurato a Rio, nel 1998 venne firmata nella cittadina di Aarhus - in Danimarca - la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale" (ratificata dall'Italia con legge del 16 marzo 2001, n. 108).

Tale trattato ha un valore giuridico vincolante per gli Stati che l'hanno ratificata, imponendo loro di "contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere" attraverso l'accesso all'informazione, la partecipazione ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia.

A questo fine, la Convenzione prevede tre aree di intervento, i cosiddetti tre "pilastri" sui quali costruire un nuovo modello di democrazia ambientale:

1) assicurare l'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente detenute dalle autorità pubbliche;

2) favorire la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali che influiscono sull'ambiente;

3) estendere le condizioni per l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La cosiddetta Convenzione di Aarhus si pone all'avanguardia di un processo che non solo trasforma la Pubblica Amministrazione, rendendola più trasparente e aperta alle istanze del pubblico, ma, contestualmente, completa l'idea di Rio promuovendo un bilanciamento tra sviluppo umano e sviluppo sostenibile. Il vero cuore della Convenzione è, infatti, il cittadino e l'idea che esso, avendo a disposizione più informazioni, possa ampliare le opportunità e le scelte a propria disposizione e possa avere un peso nelle scelte che vengono prese ad alto livello, realizzando il proprio diritto a vivere in un ambiente che rispetti il proprio benessere e la propria salute.

La Convenzione, istituendo un peculiare ed efficace sistema di controllo sul rispetto degli obblighi assunti dagli Stati, è pertanto progressivamente divenuta un punto di riferimento normativo globale in materia.

### **3. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici**

La questione dei cambiamenti climatici fu affrontata a livello internazionale, per la prima volta, nel 1992 durante la Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), conosciuta come "Summit della Terra" e tenutasi a Rio de Janeiro. Vi presero parte le delegazioni di 154 nazioni e si concluse con la stesura della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, meglio conosciuta come *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). L'obiettivo di tale Accordo era quello di ridurre le emissioni dei gas serra nell'atmosfera, sulla base dell'ipotesi di riscaldamento globale<sup>(4)</sup>.

Il trattato, come stipulato originariamente, non poneva tuttavia limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle singole nazioni; era quindi, sotto questo profilo, legalmente non vincolante.

Esso però includeva la possibilità che le parti firmatarie adottassero, in apposite conferenze, atti ulteriori (denominati "protocolli") che avrebbero posto i limiti obbligatori di emissioni.

Il trattato UNFCCC è entrato in vigore il 21 marzo 1994.

---

(4) <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>.

A partire da quell'anno le delegazioni dei vari Paesi si sono incontrate annualmente nella “*Conferenza delle Parti*” (COP) per analizzare i progressi raggiunti nell'affrontare il fenomeno del cambiamento climatico e stabilire azioni giuridicamente vincolanti per i Paesi sviluppati nella riduzione delle loro emissioni di gas serra.

La Conferenza delle Parti si incontrò per la prima volta a Berlino (COP1) dal 28 marzo al 7 aprile 1995. Ma è durante la COP3 svoltasi nel dicembre 1997 a Kyoto che, dopo tese negoziazioni, venne adottato il Protocollo di Kyoto, con il quale una gran parte dei Paesi industrializzati e diversi Stati con economie di transizione si obbligarono a ridurre le emissioni di gas serra in una misura non inferiore all'8,65% rispetto alle emissioni registrate nel 1990 - considerato come anno base - da realizzarsi nel periodo tra il 2008 e il 2012.

Da ricordare la COP11 tenutasi a Montreal tra il 28 novembre e il 9 dicembre 2005. I lavori di questa Conferenza si sono concentrati principalmente sulla riduzione drastica delle emissioni di CFC (clorofluorocarburi) ossia i gas presenti nei condizionatori, nei frigoriferi e nelle bombolette spray che, se immessi nell'atmosfera, salgono fino a raggiungere l'ozono e qui lo distruggono provocando il famoso “Buco dell'ozono”.

Altra Conferenza centrale è stata la COP21 di Parigi, aperta il 30 novembre e conclusa l'11 dicembre 2015 dove 195 Paesi hanno adottato uno storico accordo sul clima che definisce un piano d'azione globale per evitare cambiamenti climatici pericolosi bloccando l'innalzamento della temperatura ben al di sotto dei due gradi rispetto all'era preindustriale. Durante la COP24 di Katowice in Polonia, svoltasi dal 3 al 14 dicembre 2018, sono state definite le regole di attuazione dell'Accordo di Parigi del 2015.

Tuttavia negli ultimi anni lo spirito che ha animato l'Accordo di Parigi sembra sempre più diventare un lontano ricordo. L'ultima Conferenza sul clima COP25 tenutasi a Madrid - dal 2 al 13 dicembre 2019 - si è infatti chiusa senza accordi e con dei rinvii. Nonostante gli scienziati continuino ad allertare sui rischi climatici che il pianeta deve affrontare, con l'innalzamento del livello del mare e la moltiplicazione di fenomeni estremi come afa, siccità e inondazioni, Paesi come Cina, India, Brasile e Sudafrica hanno fatto sapere di aver già proposto il massimo possibile in termini di ambizione climatica. Mentre gli Stati Uniti si erano ufficialmente ritirati dall'Accordo di Parigi due anni fa ma saranno effettivamente fuori solo a partire dal 4 novembre 2020.

Per l'ennesima volta tutto viene rimandato alla successiva COP 26 che si terrà a Glasgow a novembre 2020, quando i Paesi partecipanti saranno tenuti a presentare nuovi piani più ambiziosi per tagliare le emissioni.

#### **4. La politica ambientale dell'Unione Europea**

La politica dell'Unione in materia di ambiente risale al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, in occasione del quale i Capi di Stato e di Governo (sulla scia della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente di Stoccolma) hanno dichiarato la necessità di una politica comunitaria in materia di ambiente che accompagni l'espansione economica e hanno chiesto un programma d'azione.

L'Atto unico europeo del 1987 ha introdotto nel corpo normativo il nuovo titolo «Ambiente», che ha costituito la prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali.

Le successive revisioni dei trattati hanno rafforzato l'impegno della Comunità a favore della tutela ambientale e il ruolo del Parlamento europeo nello sviluppo di una politica in materia. Il trattato di Maastricht (1993) ha fatto dell'ambiente un settore ufficiale della politica dell'UE, introducendo la procedura di codecisione e stabilendo come regola generale il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Il trattato di Amsterdam (1999) ha stabilito l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Quello di «combattere i cambiamenti climatici» è divenuto un obiettivo specifico con il trattato di Lisbona (2009), così come il perseguimento dello sviluppo sostenibile nelle relazioni con i paesi terzi. La personalità giuridica consentiva ora all'UE di concludere accordi internazionali.

La politica dell'Unione in materia di ambiente si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul principio «chi inquina paga».

*Il principio di azione preventiva* ha come finalità quella di intervenire con adeguate misure per evitare o ridurre i danni ambientali prima del loro manifestarsi. L'azione di prevenzione dei danni ambientali comporta un controllo di tutti i progetti e delle diverse iniziative che possono influenzare negativamente lo stato dell'ambiente, mediante una procedura di valutazione *ex ante* dell'impatto ambientale da essi prodotto.

*Il principio di precauzione* è uno strumento di gestione dei rischi cui è possibile ricorrere in caso d'incertezza scientifica in merito a un rischio presunto per la salute umana o per l'ambiente derivante da una determinata azione o politica. Per esempio, qualora sussistano dubbi in merito all'effetto potenzialmente pericoloso di un prodotto e qualora, in seguito a una valutazione scientifica obiettiva, permanga l'incertezza, può essere impartita l'istruzione di bloccare la distribuzione di tale prodotto o di ritirarlo dal mercato.



Tali misure devono essere non discriminatorie e proporzionate e vanno riviste non appena si rendano disponibili maggiori informazioni scientifiche.

*Il principio «chi inquina paga»* è attuato dalla direttiva sulla responsabilità ambientale, che è finalizzata a prevenire o altrimenti riparare il danno ambientale alle specie e agli habitat naturali protetti, all'acqua e al suolo. Gli operatori che esercitano talune attività professionali quali il trasporto di sostanze pericolose, o attività che comportano lo scarico in acqua, sono tenuti ad adottare misure preventive in caso di minaccia imminente per l'ambiente.

Qualora il danno si sia già verificato, essi sono obbligati ad adottare le misure del caso per porvi rimedio e a sostenerne i costi. Il campo di applicazione della direttiva è stato ampliato tre volte per includere rispettivamente la gestione dei rifiuti di estrazione, l'esercizio dei siti di stoccaggio geologico e la sicurezza delle operazioni *offshore* nel settore degli idrocarburi.

*Il principio di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente*, in forza del quale chi ha causato un danno deve procedere, in via prioritaria, al ripristino ambientale del luogo dove si è verificato il danno. Inoltre, l'integrazione delle istanze ambientali in altri settori della politica dell'UE rappresenta oggi un concetto importante nell'ambito delle politiche europee, sin da quando è emerso per la prima volta da un'iniziativa del Consiglio europeo di Cardiff del 1998 (il «processo di Cardiff»).

Negli ultimi anni, l'integrazione delle politiche ambientali ha compiuto progressi significativi, ad esempio, nel campo della politica energetica, come evidenziano lo sviluppo parallelo del pacchetto UE in materia di clima ed energia o la tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio entro il 2050. Tale documento indica come i settori responsabili delle emissioni dell'UE (produzione di energia, industria, trasporti, edifici e costruzioni, nonché agricoltura) potranno contribuire alla transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio nei prossimi decenni. Tra i provvedimenti ambientali recentemente adottati dall'UE, va segnalata l'approvazione delle quattro direttive del «pacchetto economia circolare» che modificano sei precedenti direttive rispettivamente su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici, veicoli fuori uso e pile. Le nuove norme sono entrate in vigore il 4 luglio 2018 e pongono l'UE in prima linea a livello mondiale nella gestione e nel riciclaggio dei rifiuti, un campo in cui l'UE sta dando l'esempio che altri dovrebbero imitare.

Gli Stati membri dovranno recepirle entro il 5 luglio 2025.

---

(5) Commissione europea, Economia circolare: con le nuove norme l'UE si pone in prima linea a livello mondiale nella gestione e nel riciclaggio dei rifiuti, in *COMUNICATI STAMPA*, Bruxelles, 22 maggio 2018, su [https://ec.europa.eu/italy/news/20180522\\_economia\\_circolare\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20180522_economia_circolare_it).

Tra gli obiettivi delle nuove direttive è previsto il riciclo entro il 2025 per almeno il 55% dei rifiuti urbani (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035) e parallelamente si vincola lo smaltimento in discarica (fino ad un massimo del 10% entro il 2035). Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030. I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie (come vernici, pesticidi, oli e solventi) dovranno essere raccolti separatamente dal 2025 e, sempre a partire dal 2025, i rifiuti biodegradabili dovranno essere obbligatoriamente raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio. Per quel che riguarda la discarica, il pacchetto UE limita la quota di rifiuti urbani da smaltire a un massimo del 10% entro il 2035. Nel pacchetto sull'economia circolare vengono inoltre previste varie misure attinenti alla responsabilità estesa dei produttori, con definizione di requisiti minimi e differenziazione del contributo dovuto in base ai costi necessari per il trattamento dei prodotti a fine vita. La strategia a lungo termine è quella di coinvolgere le aziende nel realizzare prodotti con materiali nuovi, interamente riutilizzabili e che quindi non generino scarti, mentre quella a breve e medio termine è gestire gli scarti prodotti in modo più responsabile, attraverso il riutilizzo e il riciclo.

## **5. L'Agenzia europea dell'ambiente - AEA**

Nel 1990 è stata istituita l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), con sede a Copenaghen, al fine di sostenere lo sviluppo, l'attuazione e la valutazione della politica ambientale e di informare il pubblico su tale argomento. Questa agenzia ha il compito di fornire informazioni valide e indipendenti sullo stato dell'ambiente e sulle prospettive che si delineano per esso. Raccoglie, gestisce e analizza i dati e coordina la Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (Eionet). Per assistere i responsabili politici nell'adozione di decisioni informate e nell'elaborazione di normative e politiche ambientali, l'UE gestisce inoltre il programma europeo di monitoraggio della Terra (Copernicus), che si occupa, tra le altre questioni, del territorio, dei mari, dell'atmosfera e dei cambiamenti climatici. Per quanto concerne gli agenti inquinanti rilasciati nell'aria, nell'acqua e nel terreno nonché i trasferimenti fuori sito di rifiuti e di sostanze inquinanti contenute in acque reflue, il Registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (E-PRTR) fornisce dati ambientali essenziali provenienti da oltre trentamila impianti industriali situati nell'Unione come pure in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Serbia e Svizzera. Il registro è a disposizione del pubblico gratuitamente su Internet<sup>(6)</sup>.

(6) Il Registro europeo delle emissioni è consultabile alla seguente pagina <https://prtr.eea.europa.eu/#/home>.

### 6. Conclusioni

Assicurare un ambiente salubre è un obiettivo centrale dell'Unione Europea, anche per le strette interconnessioni con altri settori strategici come il commercio, la sicurezza, la prevenzione dei conflitti e l'immigrazione. Tuttavia occorre un impegno dell'intera Comunità internazionale per affrontare le sfide globali del cambiamento climatico, della perdita della biodiversità, della deforestazione, dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua. Le strutture di *governance* e le risposte all'interno della comunità ambientale globale presentano uno stato di complessità che può essere superato solo con un forte impegno a cooperare e collaborare con uno scopo stabilito a livello internazionale. In questo scenario l'Italia è sicuramente presente e può dire la sua sui principali tavoli del dibattito globale.





**Mauro KUSTURIN**

Perito e consulente tecnico  
di Procure e Forze di Polizia  
Docente presso la Scuola Ufficiali Carabinieri

## ECO AMBIENTE

# Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)

*(Prima parte)*

### *Abstract*

Con il Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59, pubblicato sul Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n. 124 del 29 maggio dello stesso anno, è stato emanato il Regolamento recante la disciplina dell’Autorizzazione Unica Ambientale (di seguito “AUA”) e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese (di seguito “PMI”) e sugli impianti non soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito “AIA”), a norma dell’articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

Nella sostanza, l’AUA è un provvedimento abilitativo unico, nel quale confluiscono le autorizzazioni e le comunicazioni in materia ambientale richiamate dall’articolo 3, comma 1, del decreto in parola.

*With the Decree of the President of the Republic 13<sup>th</sup> March, 2013, n. 59, published in the O.S. of the Official Journal 29<sup>th</sup> May 2013, n. 124, a Regulation was issued containing the regulation of the single environmental authorization (hereinafter “AUA”) and the simplification of administrative requirements in environmental matters imposed on small and medium-sized enterprises (hereinafter “PMI”) and on plants not subject to integrated environmental authorization (hereinafter “AIA”), pursuant to Article 23 of the Decree-Law 9<sup>th</sup> February 2012, n. 5, converted, with amendments, by the law 4<sup>th</sup> April 2012, n. 35.*

*In essence, the AUA is a single habilitative provision, which includes the authorizations and communications on environmental matters referred to in Article 3 paragraph 1 of the decree in question.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: che cosa è l'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale). - 2. I soggetti destinatari dell'AUA: ambito di applicazione del DPR n. 59/2013. - 3. Le autorizzazioni contenute nell'AUA. - 4. Chi deve e chi può chiedere l'AUA: obbligo o facoltà di avvalersi dell'Autorizzazione Unica Ambientale. - 5. Le procedure per il rilascio dell'AUA. - 6. Il rinnovo dell'AUA. - 7. Le modifiche dell'AUA.

### **1. Introduzione: che cosa è l'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale)**

L'AUA, nell'intenzione del legislatore, ha come fine quello di essere un vero e proprio strumento di semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione; un mezzo amministrativo e giuridico introdotto per un efficiente snellimento burocratico a vantaggio dei soggetti destinatari.

Difatti, nelle premesse riportate in calce al decreto, il Capo dello Stato richiama diverse norme di semplificazione quali:

- l'articolo 23 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35;
- gli articoli 25 e 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160;
- il decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 2011, n. 227;
- il decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro per la semplificazione normativa del 10 novembre 2011.

Lo scopo di questa normativa, quindi, è quello di "semplificare", in particolar modo, la burocrazia delle PMI: questa linea, già intrapresa dal DPR n. 227/2011, evidenzia pregi e difetti comuni a entrambi i provvedimenti legislativi.

La semplificazione ha, certamente, un fine lodevole che si scontra con due diverse problematiche molto attuali e di grande interesse: il livello di tutela ambientale e l'organizzazione dello Stato italiano, con particolare riferimento alle Province, che, ai sensi dell'art. 2 del decreto in esame, sono individuate quali autorità competenti al rilascio, al rinnovo e all'aggiornamento dell'AUA.

Inoltre, il decreto tocca, nei propri presupposti, diverse tematiche e materie giuridiche, portando, però, significative novità nel campo ambientale; difatti, l'AUA spazia dai rifiuti agli scarichi, dalle emissioni in atmosfera al rumore, non trascurando l'utilizzazione agronomica di diverse matrici (acque di vegetazione, effluenti di allevamento, fanghi da processi di depurazione).

Il provvedimento di AUA deve, quindi, intendersi come un "raccolgitore" di diversi atti autorizzativi che continuano, però, a essere esaminati singolarmente sulla base delle normative di riferimento.

Nella sostanza, l'AUA è un provvedimento abilitativo unico, nel quale confluiscono le autorizzazioni e le comunicazioni in materia ambientale richia-

mate dall'articolo, 3 comma 1, del decreto in parola.

Nella pratica, l'AUA si affianca ad altri provvedimenti autorizzativi unici, già vigenti, quali l'Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito AIA) o l'Autorizzazione Unica Ambientale, in materia di rifiuti, di cui all'articolo 208 della Parte IV del D.Lgs. n.152/2006.

Nei confronti dei suddetti provvedimenti, l'AUA si pone come una "mini AIA", in quanto differisce da questa per un diverso approccio concettuale: nell'AIA c'è una totale integrazione di tutti gli aspetti ambientali e un diverso *iter* per il rilascio dell'atto definitivo; nei confronti dell'Autorizzazione Unica Ambientale *ex art.* 208, D.Lgs. n. 152/2006, l'AUA può essere intesa come un procedimento alternativo, visti i differenti target dei due provvedimenti.

## **2. I soggetti destinatari dell'AUA: ambito di applicazione del DPR n. 59/2013**

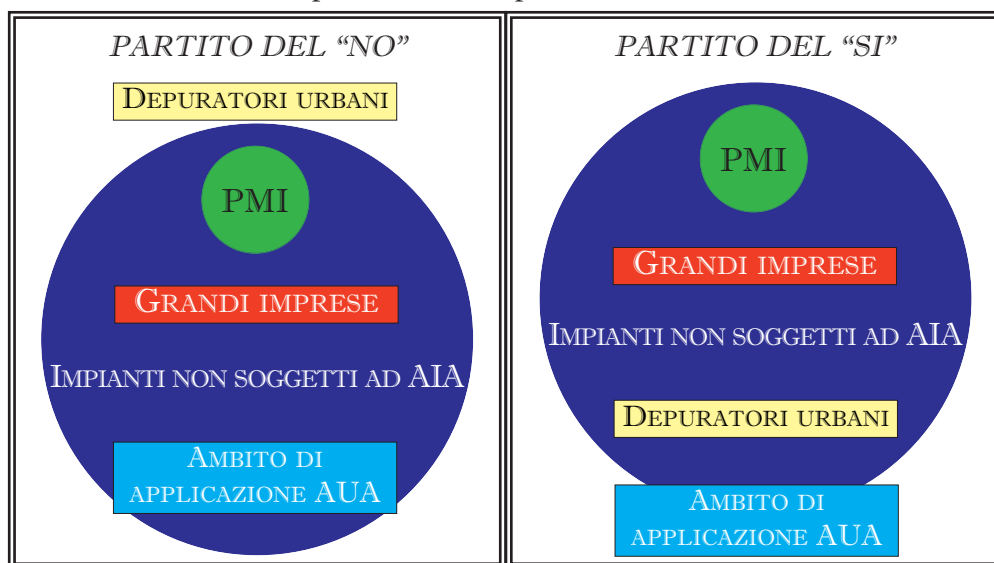
L'articolo 1 del Decreto AUA delinea la sua sfera di riferimento; già nell'epigrafe riportata in Gazzetta, rileviamo che la norma in questione disciplina, oltre all'AUA, anche "... la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese (di seguito "PMI") e sugli impianti non soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale. Il predetto articolo, al comma 1, stabilisce l'ambito di applicazione della normativa, disponendo che il regolamento in questione "si applica alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 ..., nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia" di AIA.

Nel successivo comma 2, invece, vengono indicati i casi di esclusione di applicazione del regolamento AUA: difatti, il DPR non si applica "... ai progetti sottoposti alla valutazione di impatto ambientale (VIA) laddove la normativa statale e regionale disponga che il provvedimento finale di VIA comprende e sostituisce tutti gli altri atti di assenso, comunque denominati, in materia ambientale, ai sensi dell'articolo 26, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

Sempre in materia di VIA, il DPR AUA dispone all'articolo 3, quarto comma, che, "Nei casi in cui si procede alla verifica di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'Autorizzazione Unica Ambientale può essere richiesta solo dopo che l'autorità competente a tale verifica abbia valutato di non assoggettare alla VIA i relativi progetti". L'articolo 1, apparentemente, è chiaro nel definire l'ambito di applicazione per l'AUA e per i conseguenti casi di esclusione; tuttavia, solo per questi ultimi non sussistono dubbi, mentre, si è accesa sin dalle prime battute una querelle riguardante l'assoggettabilità o



meno all'AUA degli impianti di depurazione comunale. Come già detto, l'articolo 1 del DPR n. 59/2013, stabilisce che l'AUA "si applica alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005..., nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia" di AIA: proprio quel "nonché" ha fatto nascere in una parte degli addetti ai lavori la convinzione che i depuratori comunali fossero assoggettabili all'AUA, ma, alla luce dell'acceso dibattito intrapreso sulla questione da diverse amministrazioni locali (Province *in primis*), che ha visto le stesse divise sulle conclusioni, si sono venuti a creare due schieramenti che, su diversi contributi dottrinali<sup>(1)</sup>, sono stati denominati "partito del SI e partito del NO".



M. KUSTURIN, *Autorizzazione unica ambientale & depuratori urbani* in [WWW.DIRITTOAMBIENTE.NET](http://WWW.DIRITTOAMBIENTE.NET)

Ne è derivata sulla nostra penisola una situazione a macchia di leopardo, che ha generato confusione e poca chiarezza.

Le amministrazioni locali che hanno sposato la linea di esclusione dell'AUA per i depuratori comunali, rispetto alle altre che hanno applicato il DPR n. 59/2013 anche agli impianti di depurazione al servizio dei nostri comuni, hanno man mano pubblicato le proprie linee di indirizzo.

(1) M. KUSTURIN, *Autorizzazione Unica Ambientale & depuratori urbani: si o no? Il punto della situazione su uno dei dubbi sull'applicazione dell'AUA*, pubblicato il 6 ottobre 2014 e consultabile su [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com). M. KUSTURIN, *Autorizzazione Unica Ambientale & depuratori urbani - Una valida ed articolata linea interpretativa*, pubblicato il 1° febbraio 2015 e consultabile su [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com). M. KUSTURIN, *Autorizzazione unica ambientale & depuratori urbani - Il Ministero ha chiarito (forse) l'ambigua questione*, pubblicato il 2 maggio 2017 e consultabile su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net). M. KUSTURIN, *Autorizzazione Unica Ambientale & depuratori urbani. L'Italia è divisa in due!* e consultabile su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net), pubblicato il 28 novembre 2019.

La prima regione che si è schierata per il “partito del NO” ai depuratori in AUA è stata la Regione Veneto, la quale, con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 1775 del 3 ottobre 2013, ha decretato che “L’AUA non si applica: ... 3 - agli impianti destinati allo svolgimento di attività di pubblico servizio gestite direttamente da enti pubblici o dati in concessione (... impianti di trattamento di acque reflue urbane...)”.



*Un depuratore italiano (fonte web)*

Inoltre, prendendo spunto da quanto riportato nella Circolare del Ministero dell’Ambiente n. 49801 del 7 novembre 2013, nella deliberazione si legge ancora che “Nel definire i destinatari del nuovo procedimento autorizzativo il regolamento suindicato, all’art. 1 - Ambito di applicazione, lega le due categorie di soggetti interessati dalla congiunzione aggiuntiva ‘nonché’, la quale implica carattere assorbente e non cumulativo del secondo requisito rispetto al primo; saranno, dunque, soggetti ad AUA gli impianti produttivi di tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione (piccole, medie o grandi) che non siano soggetti ad AIA”.

Altra Regione che si è schierata per il “NO” è la Lombardia, che ha valutato in un secondo momento di non applicare il DPR n. 59/2013 per i depuratori pubblici: difatti, nella prima Circolare Regionale n. 19 del 5 agosto 2013 non vi era menzione della predetta esclusione, che invece è stata disposta con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 1840 del 16 maggio 2014, la quale sancisce che “sono esclusi dall’AUA gli impianti di trattamento di acque reflue urbane, in quanto impianti destinati allo svolgimento di attività di pubblico servizio gestite direttamente da enti pubblici o dati in concessione da questi”.

Altre amministrazioni locali, quali la Provincia di Roma e la Provincia di Udine hanno escluso dalle procedure AUA i depuratori cittadini, mentre in Emilia-Romagna si è delineata una situazione “ibrida”, in quanto le Province di Bologna e Modena erano per il “NO”, a differenza della Provincia di Parma che assoggettava i citati impianti all’Autorizzazione Unica Ambientale.

La Regione Emilia Romagna con la DGR n. 569/2019 ha sancito il “SI” definitivo al regime AUA per i depuratori urbani.

Per il “partito del SI”, inoltre, abbiamo avuto la Provincia di Campobasso, che con le Deliberazioni di Giunta Provinciale n. 170 e n. 177 del 2013 ha definito le proprie linee guida, in attesa dell’emanazione di quelle regionali e ha escluso dall’ambito di applicazione del DPR n. 59/20013 le sole acque reflue domestiche e assimilate.

A far compagnia alla provincia-capoluogo molisana c’è stata la Provincia di Cuneo, le cui linee guida sono reperibili sul sito istituzionale, nonché la Regione Piemonte che ha fornito i propri indirizzi con la Circolare Presidente della Giunta regionale 28 gennaio 2014, n. 1/AMB.

È d’obbligo menzionare anche altre amministrazioni che hanno reso pubblici i loro orientamenti sull’AUA, senza, però, esprimersi in modo chiaro sulla questione dei depuratori urbani: tra queste, le Regioni delle due isole principali, Sicilia e Sardegna, e la Provincia Autonoma di Trento che ha fatto confluire l’AUA nella “Autorizzazione Unica Territoriale”.

Successivamente, l’Amministrazione Provinciale dell’Aquila ha portato un’articolata e motivata linea interpretativa, secondo la quale era da seguire la linea del “NO” ai depuratori urbani in AUA.

Tale corrente partiva dall’art. 2 del DPR n. 160/2010 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) il quale dispone che: “Per le finalità di cui all’articolo 38, comma 3, del decreto-legge, è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59”.

Il citato art. 38 del DL n. 112/2008, al comma 3 let. b) sancisce che “le disposizioni si applicano sia per l’espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento euro-

peo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sia per la realizzazione e la modifica di impianti produttivi di beni e servizi”.

La citata Direttiva 2006/123/CE è stata recepita con D.Lgs. n. 59/2010, che all’art. 2 esclude dal proprio campo di applicazione i “servizi d’interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico”. L’Amministrazione Provinciale dell’Aquila, a corredo della propria teoria, menzionava, inoltre, la Circolare n. 3635/C emanata con prot. n. 145166 del 6 maggio 2010 dal Ministero dello Sviluppo Economico, che fornisce chiarimenti sulle finalità della richiamata direttiva comunitaria. Pertanto, la succitata Provincia asseriva che, dalla lettura delle normative ambientali, “gli impianti di trattamento delle acque reflue urbane restino escluse dal campo di applicazione dell’AUA”.

La Regione Abruzzo - Dipartimento Politiche Ambientali ha risposto prontamente alla questione sollevata dalla provincia-capoluogo: difatti, la Regione Abruzzo ha accolto la linea d’indirizzo prospettata dall’Amministrazione Provinciale dell’Aquila precisando, altresì, che il DPR n. 59/2013 dispone all’art. 2 che l’AUA è “il provvedimento rilasciato dallo sportello unico per le attività produttive, che sostituisce gli atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale di cui all’articolo 3”; inoltre, lo stesso DPR sancisce che l’AUA “confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160”.

La Regione Abruzzo, confermando quanto sostenuto dalla Provincia dell’Aquila in merito all’art. 38 del DPR n. 160/2010 e all’art. 2 del D.Lgs. n. 59/2010, ha aggiunto che le modifiche introdotte al D.Lgs. n. 152/2006, dal DL n. 133/2014 convertito con L. n. 164/2014, chiariscono definitivamente la questione inerente l’applicabilità dell’AUA ai depuratori urbani: difatti, l’art. 149-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006, introdotto con le citate modifiche, stabilisce che il Servizio Idrico Integrato è un servizio pubblico locale di rilevanza economica.

Tutto ciò premesso, anche la Regione Abruzzo concludeva sostenendo che gli impianti di depurazione comunali non fossero soggetti alla disciplina dell’AUA.

Tuttavia, con l’emanazione del DPCM dell’8 maggio 2015, con il quale il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, hanno approvato il modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA, la questione sembra avesse trovato una soluzione.

In seguito all’emanazione del citato decreto, le Regioni, entro il 30 giugno 2015, avevano l’obbligo di adottare e adeguare il modello nazionale sulla base delle diverse normative regionali di settore. Difatti, nell’analizzare il suddetto modello e tralasciando la prima parte dello stesso, quella relativa alla richiesta vera e propria, ci si deve soffermare sulla Scheda A - Scarichi di acque reflue, dalla quale si può desumere la risposta all’amletico dubbio.

In questo allegato, rileviamo al punto A.1 che tra le tipologie di acque di scarico interessate alla richiesta di AUA, vi siano le acque reflue urbane:

SCHEDA A – SCARICHI DI ACQUE REFLUE								
A.1 Quadro sinottico degli scarichi finali								
che nell’impianto/stabilimento/attività sono presenti i seguenti scarichi, indicati sulla planimetria allegata, così come riportato nel quadro sinottico								
TIPOLOGIA DELLE ACQUE REFLUE CONVOGLIATE AI DIVERSI SCARICHI (*)	TIPOLOGIA DI RECAPITO PER CIASCUNO SCARICO (ESISTENTE E NUOVO) (*)				TIPOLOGIA RICHIESTA SPECIFICA E SCARICHI INTERESSATI			
	Rete fognaria	Acque superficiali	Suolo <sup>1</sup> o strati superficiali del sottosuolo	Acque <sup>2</sup> sotterranee	Rilascio	Modifica sostanziale	Rinnovo	
							senza modifica sostanziale (*)	con modifica sostanziale (*)
Industriali	es. S1, S3					es. S1, S3		
Industriali assimilate alle domestiche						es. S2		
Domestiche			es. S4				es. S4	
Urbane								
Altre tipologie (ad es. meteoriche, scambio termico, ecc.)								

<sup>1</sup> specificare le condizioni di deroga di cui all’articolo 103 del Codice dell’ambiente  
<sup>2</sup> specificare le condizioni di deroga di cui all’articolo 104 del Codice dell’ambiente

Modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA - DPCM dell’8 maggio 2015

Inoltre, proseguendo, al punto A.2 Ciclo produttivo e utilizzo dell’acqua tra le opzioni possibili relative alla Descrizione attività, troviamo la voce Servizio:

A.2 Ciclo produttivo e utilizzo dell’acqua		
1	Descrizione attività (*)	<input type="checkbox"/> Industriale <input type="checkbox"/> Artigianale <input type="checkbox"/> Commerciale <input type="checkbox"/> Servizio <input type="checkbox"/> Altro [ specificare ]
2	Descrizione del ciclo produttivo	Descrizione sintetica del ciclo produttivo e dell’utilizzo dell’acqua (da non compilare nel caso di usi civili)
3	Materie lavorate, prodotte, utilizzate (*)	elencare le materie prime, gli additivi, i catalizzatori, i prodotti intermedi, i prodotti finiti (compilazione alternativa alle tabelle 4.3.1 e 4.3.2 della parte generale)

(\*) Le sezioni e le informazioni che possono variare sulla base delle specifiche discipline regionali sono contrassegnate con l’asterisco

Modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA - DPCM dell’8 maggio 2015

Di seguito al punto A.5 vengono richiesti Ulteriori dati tecnici per lo scarico di acque reflue urbane tra i quali i dati relativi agli abitanti equivalenti, residenti e fluttuanti, ecc.

A.5. Ulteriori dati tecnici per lo scarico di acque reflue urbane <sup>2</sup> (*)		
1	Agglomerato espresso in abitanti equivalenti	
2	Utenze servite dalla rete fognaria	Abitanti residenti n. Abitanti fluttuanti n.
3	Presenza di acque reflue industriali nella rete fognaria	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No <span style="font-size: small; padding-left: 20px;">Se presenti allegare elenco specificando, per ogni insediamento, la ragione sociale, la tipologia degli scarichi industriali allacciati alla rete fognaria, le portate giornaliere, il relativo carico organico immesso nella rete fognaria espresso in Kg/giorno di BOD5</span>
4	Raccolta di acque meteoriche	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No
5	Esistenza di scaricatori di piena	<input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No <span style="font-size: small; padding-left: 20px;">Se esistente, indicare la localizzazione dello scaricatore di piena, gli estremi catastali del punto di scarico nel corpo recettore, la tipologia del corpo recettore</span>

*Modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA - DPCM dell'8 maggio 2015*

Infine, al punto A.7. Sistema di depurazione delle acque reflue industriali/urbane si richiede chi è il Gestore dell'impianto di depurazione.

A.7. Sistema di depurazione delle acque reflue industriali/urbane (*)	
1	Gestore dell'impianto di depurazione
2	Tipo di trattamento dell'impianto <input type="checkbox"/> Fisico <input type="checkbox"/> Chimico <input type="checkbox"/> Biologico <input type="checkbox"/> Altro

*Modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA - DPCM dell'8 maggio 2015*

Tutto ciò premesso, sembrerebbe ovvio desumere che per il legislatore i depuratori comunali debbano essere assoggettati al regime dell'AUA: tuttora, c'è una sostanziale situazione di parità tra le regioni che rilasciano o meno l'AUA per gli impianti di depurazione comunale. Dopo aver analizzato i soggetti passivi dell'AUA, vediamo quali sono gli altri attori interessati agli atti autorizzativi: l'articolo 2 del DPR n. 59/2013 definisce come autorità competente "la Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'Autorizzazione Unica Ambientale, che confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 7 del DPR 7 settembre 2010, n. 160, ovvero nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Lo stesso articolo 2 fornisce le definizioni dei soggetti coinvolti nell'Autorizzazione Unica Ambientale:

➤ il SUAP o sportello unico per le attività produttive, ovvero "l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento, ai sensi del DPR 7 settembre 2010, n. 160";

➤ il "gestore" ossia "la persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152";



➤ gli altri “soggetti competenti in materia ambientale”, cioè “le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, in base alla normativa vigente, intervengono nei procedimenti sostituiti dall’Autorizzazione Unica Ambientale”; tra questi, sicuramente, hanno un ruolo fondamentale le ARPA.

Tra i soggetti menzionati, i SUAP e le Province hanno un compito basilare.

Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) provvede, sempre ai sensi dell’art. 2 del DPR n. 59/2013, ad adottare il provvedimento conclusivo del procedimento. Sono emerse, tuttavia, sin dai primi mesi di vigenza del DPR n. 227/2011, diverse problematiche<sup>(2)</sup>:

1. la scarsa preparazione e disorganizzazione, in materia ambientale, della maggior parte dei SUAP;

2. la riluttanza delle piccole aziende ad adeguarsi al mutato quadro normativo;

3. difficoltà delle PMI nelle procedure informatiche (posta elettronica certificata, invio telematico della documentazione, ecc.);

4. difficoltà di dialogo tra l’autorità competente e la PMI richiedente, in quanto entrambi devono interagire (esclusivamente per via telematica) attraverso il SUAP;

5. dubbi e perplessità sulle modalità relative ai numerosi passaggi dell’*iter* procedurale (richiesta d’integrazione della documentazione o di pareri, ecc.).

Ancor oggi sussistono problematiche gravi e lo sportello unico svolge, nella maggior parte dei casi, da tramite o da passacarte telematico tra il soggetto attivo e quello passivo del provvedimento di autorizzazione.

In merito alle Province, quali autorità competenti in materia di AUA, il legislatore deve ancora decidere il loro destino: si è passati dall’idea della loro totale abolizione, al loro riordino con i vari accorpamenti, sino a mantenerle in vita dopo l’esito referendario.

Nella situazione attuale, è pur vero che le Province esistono, ma sono state soggette negli anni passati a tagli sui bilanci che hanno superato di molto il 50%: questo ha provocato gravi ripercussioni sui servizi alla cittadinanza.

La riduzione delle risorse si è ripercossa negativamente anche sulla tutela ambientale, che ha subito un drastico indebolimento, in quanto è stato necessario decurtare le voci di spesa, ivi comprese quelle destinate ai controlli in materia ambientale (spese per il carburante, per le missioni, per lo straordinario, ecc.). Inoltre, con l’entrata in vigore del decreto di che trattasi, la Provincia si è vista attribuire nuove e fondamentali competenze (basti pensare alle autorizza-

---

(2) M. KUSTURIN, *Le problematiche relative all’Autorizzazione Unica Ambientale*, pubblicato il 17 giugno 2013 e consultabile su [WWW.DIRITTOAMBIENTE.COM](http://WWW.DIRITTOAMBIENTE.COM).

zioni allo scarico delle PMI nella pubblica fognatura), senza poter contare su supplementari risorse umane, strumentali e finanziarie così come disposto dalla clausola d'invarianza finanziaria *ex art.* 12 DPR n. 59/2013.

In conclusione, lo Stato ha affidato una competenza a lungo termine (ben quindici anni di tutela ambientale) a “un soggetto inesperto” (il SUAP) e a un “vecchietto ansimante” (la Provincia).

### 3. Le autorizzazioni contenute nell'AUA

L'articolo 3 del DPR n. 59/2013 elenca i titoli che possono essere sostituiti con l'AUA:

a) autorizzazione agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

b) comunicazione preventiva di cui all'articolo 112 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, per l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;

c) autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui all'articolo 269 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

d) autorizzazione generale di cui all'articolo 272 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

e) comunicazione o nulla osta di cui all'articolo 8, commi 4 o comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447;

f) autorizzazione all'utilizzo dei fanghi derivanti dal processo di depurazione in agricoltura di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99;

g) comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli articoli 215 e 216 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Tuttavia, lo stesso articolo al secondo comma dispone che le Regioni e le Province autonome possano ampliare il predetto elenco individuando ulteriori atti di comunicazione, notifica e autorizzazione in materia ambientale che l'AUA può sostituire. Tra questi, possiamo sicuramente citare l'autorizzazione allo scarico delle acque meteoriche di dilavamento e delle acque di prima pioggia, di cui all'articolo 113 del D.Lgs. n. 152/2006. Corre l'obbligo sottolineare che il citato articolo 113 e, di conseguenza, la disciplina delle acque meteoriche, non rientra nel titolo di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 del DPR AUA, cioè nel capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, bensì nel capo IV del titolo III delle predette sezione II e parte III del testo unico ambientale.

In materia di scarichi contenenti sostanze pericolose, il Regolamento AUA dispone con il comma 5 dell'articolo 3 che in “caso di scarichi contenenti sostanze pericolose, di cui all'articolo 108 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, i gestori degli impianti autorizzati devono presentare, almeno ogni quattro anni, una comunicazione contenente gli esiti delle attività di autocontrollo all'autorità competente, la quale può procedere all'aggiornamento delle condizioni autorizzativo qualora dalla comunicazione emerga che l'inquinamento provocato dall'attività e dall'impianto è tale da renderlo necessario. Tale aggiornamento non modifica la durata dell'autorizzazione”, che, ricordiamo, ha una durata di quindici anni così come disposto dal successivo comma 6 del citato articolo 3.



*Scarichi, emissioni in atmosfera, inquinamento acustico e rifiuti sono “autorizzati” con l’AUA (fonte web)*

#### **4. Chi deve e chi può chiedere l’AUA: obbligo o facoltà di avvalersi dell’Autorizzazione Unica Ambientale**

Altro aspetto che va ribadito, è la possibilità di avvalersi o meno dell’AUA nei casi disposti dalla vigente normativa: difatti, l’Autorizzazione Unica Ambientale non è sempre obbligatoria, o meglio non è necessario richiederla, ricorrendo alle procedure operanti prima dell’entrata in vigore del regolamento di che trattasi.

Il comma 3 dell’articolo 3 dispone che è “fatta comunque salva la facoltà dei gestori degli impianti di non avvalersi dell’Autorizzazione Unica Ambientale nel caso in cui si tratti di attività soggette solo a comunicazione, ovvero ad autorizzazione di carattere generale, ferma restando la presentazione della comunicazione o dell’istanza per il tramite del SUAP”: confrontando l’elenco di cui al comma 1 con quanto disposto dal citato comma 3, si può affermare che la richiesta di AUA è facoltativa per:

- comunicazione preventiva di cui all’art. 112 del D.Lgs. n. 152/2006, per l’utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento, delle acque di vegetazione dei frantoi oleari e delle acque reflue provenienti dalle aziende ivi previste;
- autorizzazione generale di cui all’art. 272 del D.Lgs. n. 152/2006;
- comunicazioni in materia di rifiuti di cui agli artt. 215 e 216 del D.Lgs. n. 152/2006.

Questa novità normativa può portare a un paradosso legato alla durata “diversa” dei vari titoli abilitativi, per i quali non deve essere richiesta obbligatoriamente l’AUA: tralasciando le possibili motivazioni che porterebbero un soggetto ad avvalersi o meno dell’AUA, se analizziamo la durata, l’AUA quindicinale può essere vantaggiosa per sostituire le comunicazioni annuali per l’utilizzazione agronomica, le comunicazioni quinquennali in materia di rifiuti o le autorizzazioni generali decennali per le emissioni in atmosfera; ma, potrebbe essere oltremodo oneroso richiederla nei casi sopra riportati. Si pensi alle utilizzazioni agronomiche delle acque di vegetazione, per le quali, nonostante il rilascio dell’Autorizzazione Unica Ambientale, potrebbe essere richiesta una ulteriore comunicazione annuale, che indichi quantitativi e terreni interessati dalla pratica agronomica.

Più complesso è il discorso in materia di inquinamento acustico.

Considerato l’aspetto facoltativo di avvalersi dell’AUA nel caso che si debba effettuare la comunicazione *ex art. 8, comma 4, della Legge 26 ottobre 1995, n. 447, cosiddetta Legge quadro sull’inquinamento acustico*, si ritiene più vantaggioso per il gestore di non avvalersi dell’Autorizzazione Unica Ambientale, che ha una durata di quindici anni, rispetto a quanto previsto dalla predetta legge, nella quale non viene disposta una scadenza temporale della comunicazione.

È necessario sottolineare che, le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 42/2017 al comma 6 dell’art. 8 della L. n. 447/95 (“soppressione” del nulla osta), hanno reso più fumoso il rapporto tra il DPR AUA e la normativa sull’inquinamento acustico, in quanto non è chiaro se le disposizioni di cui al citato comma 6 siano ancora soggette alla disciplina dell’Autorizzazione Unica Ambientale. L’attuale testo dell’art. 8 della Legge quadro sull’inquinamento acustico, che fissa “Disposizioni in materia di impatto acustico”, ai commi 4 e 6, infatti, sancisce che:

“4. Le domande per il rilascio di concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibiti ad attività produttive, sportive e ricreative e a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, dei provvedimenti comunali che abilitano alla utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché le domande di licenza o di autorizzazione all’esercizio di attività produttive devono contenere una documentazione di previsione di impatto acustico.

...

6. La domanda di licenza o di autorizzazione all’esercizio delle attività di cui al comma 4 del presente articolo, che si prevede possano produrre valori di emissione superiori a quelli determinati ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera a), deve contenere l’indicazione delle misure previste per ridurre o eliminare le emissioni sonore causate dall’attività o dagli impianti. (il periodo “ai fini del rilascio del nulla-osta da parte del comune” è stato soppresso dal D.Lgs. n. 42/2017).

La questione si complica nella lettura coordinata delle suddette normative con il DPR n. 227/2011, il quale ha previsto una “Semplificazione della documentazione di impatto acustico”; il comma 1 dell’articolo di che trattasi dispone che “Sono escluse dall’obbligo di presentare la documentazione di cui all’articolo 8, commi ... 4, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, le attività a bassa rumorosità elencate nell’Allegato B, fatta eccezione per l’esercizio di ristoranti, pizzerie, trattorie, bar, mense, attività ricreative, agroturistiche, culturali e di spettacolo, sale da gioco, palestre, stabilimenti balneari che utilizzino impianti di diffusione sonora ovvero svolgano manifestazioni ed eventi con diffusione di musica o utilizzo di strumenti musicali. In tali casi è fatto obbligo di predisporre adeguata documentazione di previsione di impatto acustico ai sensi dell’articolo 8, comma 2, della legge 26 ottobre 1995, n. 447...”.

Nel citato Allegato B rientrano diverse attività che potenzialmente hanno significatività in materia di inquinamento acustico.

Fin qui tutto chiaro; tuttavia, le indicazioni del successivo comma 2, che dispone “Per le attività diverse da quelle indicate nel comma 1 le cui emissioni di rumore non siano superiori ai limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento ovvero, ove questo non sia stato adottato, ai limiti individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 novembre 1997, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 1° dicembre 1997, la documentazione di cui all’articolo 8, commi ... 4, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, può essere resa mediante dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà ai sensi dell’articolo 8, comma 5, della legge 26 ottobre 1995, n. 447”, aggiungono confusione.

Le perplessità sorgono in merito alla documentazione *ex art.* 8, comma 4, L. n. 447/1995 (previsione di impatto acustico) che può essere sostituita dalla dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà *ex art.* 8, comma 5, della citata legge.

Il predetto comma 5 dispone che “La documentazione di cui ai commi ... 4 è resa sulla base dei criteri stabiliti ai sensi dell’articolo 4, comma 1, lettera l), con le modalità di cui al DPR 28 dicembre 2000, n. 445”.

I criteri richiamati devono essere fissati dalla Regione così come disposto dall’art. 4, comma 1, let. l) della legge quadro sull’inquinamento acustico.

Essenzialmente, ci si pone i seguenti quesiti:

➤ la dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà *ex art.* 8, comma 5, della L. n. 447/1995 può essere rilasciata anche in assenza della documentazione di previsione di impatto acustico *ex art.* 8, comma 4, della citata legge? Ovvero l’impresa deve essere comunque in possesso della documentazione di previsione di impatto acustico?

> la documentazione di previsione di impatto acustico *ex art. 8*, comma 4 o la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà *ex art. 8*, comma 5 può essere redatta in assenza della legge regionale emanata ai sensi dell'art. 4, comma 1, let. l).

Con riferimento al punto 1), si ritiene che sia necessario redigere la documentazione di impatto acustico, in quanto è essenziale che un tecnico competente dichiari quale impatto l'attività produttiva interessata possa avere sull'ambiente. Quindi, sostanzialmente, la semplificazione consiste nell'inviare una dichiarazione da cui emergano le risultanze riportate nella documentazione di previsione di impatto acustico, che non può che essere redatta da un tecnico. Per contro, non si può ritenere valida una dichiarazione riguardante l'impatto acustico sull'ambiente della propria azienda redatta dal titolare dell'azienda stessa, in assenza delle dovute competenze tecniche.

In merito al secondo punto, si ritiene che l'assenza nelle leggi regionali di criteri certi e chiari ai sensi dell'art. 4, comma 1, let. l) della L. n. 447/95, consenta di porre in essere comportamenti non condivisibili, che mirino soltanto al rispetto dei limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento o dal DPCM 14 novembre 1997. È doveroso segnalare, però, che le Regioni (a eccezione del Molise) hanno emanato numerose norme di attuazione della legge quadro e, pertanto, è molto probabile che siano stati fissati i criteri di cui si tratta.

Continuando la lettura dell'art. 4 del DPR n. 227/2011, per il comma 3 della norma in parola non si rilevano perplessità, in quanto questo dispone che "In tutti i casi in cui le attività comportino emissioni di rumore superiori ai limiti stabiliti dal documento di classificazione acustica del territorio comunale di riferimento ovvero, ove questo non sia stato adottato, dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 novembre 1997, è fatto obbligo di presentare la documentazione di cui all'articolo 8, comma 6, della legge 26 ottobre 1995, n. 447, predisposta da un tecnico competente in acustica".

## **5. Le procedure per il rilascio dell'AUA**

La procedura per il rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale è articolata, in quanto può presentare delle possibili varianti.

Il punto di partenza è la presentazione dell'istanza, che, ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, viene indirizzata al SUAP, lo Sportello Unico per le Attività Produttive: l'accesso allo sportello per la presentazione della domanda di AUA avviene esclusivamente per via telematica, così come disposto dal DPR n. 227/2011, che all'articolo 5, comma 1, stabilisce che le "imprese presentano le istanze di



autorizzazione, la documentazione, le dichiarazioni e le altre attestazioni richieste in materia ambientale esclusivamente per via telematica allo Sportello unico per le attività produttive competente per territorio, ai sensi del DPR 7 settembre 2010, n. 160”.

Le problematiche connesse al SUAP, alcune delle quali già trattate nei precedenti paragrafi, sono tante e complesse e molte di esse sono dovute alle lacune presenti nelle procedure informatiche e nei molteplici modelli di domanda messi a disposizione delle PMI o dei soggetti richiedenti l'AUA. In realtà, il Governo ha realizzato una piattaforma unica dei SUAP che le imprese possono utilizzare attraverso il portale “[imprensainungiorno.gov.it](http://imprensainungiorno.gov.it)”, punto di accesso telematico agli sportelli unici.

Anche per il form, il legislatore, così come disposto dall'articolo 10, comma 3 del DPR AUA, “Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ... ha adottato con DPCM del 8 maggio 2015... un modello semplificato e unificato per la richiesta di Autorizzazione Unica Ambientale ...”.

In seguito all'emanazione del citato decreto, tuttavia, le Regioni, entro il 30 giugno 2015, avevano l'obbligo di adottare e adeguare il modello nazionale sulla base delle diverse normative regionali di settore: pertanto, è usuale trovare modelli diversi da regione a regione. Non è, però, comprensibile che, sullo stesso territorio regionale, i modelli di domanda reperibili presso i SUAP, siano diversi.

Tornando alla procedura vera e propria, l'art. 4, comma 1, del DPR n. 59/2013, oltre a indicare il SUAP come soggetto a cui inoltrare la domanda, dispone, altresì, che lo stesso trasmetta “immediatamente, in modalità telematica all'autorità competente e ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), e ne verifica, in accordo con l'autorità competente, la correttezza formale. Nella domanda sono indicati gli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione di cui all'articolo 3, per i quali si chiede il rilascio dell'Autorizzazione Unica Ambientale, nonché le informazioni richieste dalle specifiche normative di settore”.

Qui si rilevano un paio di criticità: la prima è riferita alla trasmissione dell'istanza AUA “ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c)” ovvero “le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, in base alla normativa vigente, intervengono nei procedimenti sostituiti dall'Autorizzazione Unica Ambientale”.

Non è chiaro se il legislatore voglia che siano informati, attraverso i SUAP, i destinatari che verranno chiamati in causa nel procedimento, oppure consentire

a essi iniziative autonome propedeutiche al rilascio del provvedimento finale. Tale possibilità può, tuttavia, creare confusione e un aggravio nell'iter procedurale.

Altro passaggio critico, è l'esame dell'istanza ove il SUAP debba verificare, "in accordo con l'autorità competente, la correttezza formale". Non è chiaro, tuttavia, quali siano le competenze dei soggetti coinvolti senza contare che si allungano inutilmente i tempi del procedimento. Tale passaggio è strettamente legato a quanto indicato dal comma 2 dell'art. 4, che nei casi in cui "l'autorità competente riscontri che è necessario integrare la documentazione presentata, lo comunica tempestivamente e in modalità telematica al SUAP, precisando gli elementi mancanti ed il termine per il deposito delle integrazioni": tale comma, nella lettura combinata con il precedente comma, può portare a una contraddizione sui vari compiti dei due soggetti interessati, SUAP e autorità competente (la Provincia nella maggior parte dei casi).

Qualunque siano i dubbi, vi è la certezza del termine entro cui si debba concludere tale verifica, fissato dal successivo comma 3 in "trenta giorni dal ricevimento della domanda. Decorso tale termine, in assenza di comunicazioni, l'istanza si intende correttamente presentata". Lo stesso comma dispone, altresì, che nel "caso di richiesta di integrazione documentale ai sensi del comma 2, si applica l'articolo 2, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241. (che fissa un termine di trenta giorni). Qualora il gestore non abbia depositato la documentazione richiesta entro il termine fissato dall'autorità competente, l'istanza è archiviata, fatta salva la facoltà per il gestore di chiedere una proroga in ragione della complessità della documentazione da presentare; in tal caso, il termine è sospeso per il tempo della proroga".

Sin qui l'*iter* procedurale è standard. La differenziazione è relativa all'ipotesi in cui si chieda o meno esclusivamente l'AUA e alla durata del procedimento disposta dalla normativa di settore, la quale, nel campo delle autorizzazioni ambientali, può essere pari o superiore a novanta giorni.

Ma vediamo le varie casistiche. "Se l'Autorizzazione Unica Ambientale sostituisce i titoli abilitativi per i quali la conclusione del procedimento è fissata in un termine inferiore o pari a novanta giorni, (come l'autorizzazione allo scarico) l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP che, rilascia il titolo. La conferenza di servizi è sempre indetta dal SUAP nei casi previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e nei casi previsti dalle normative regionali e di settore che disciplinano il rilascio, la formazione, il rinnovo o l'aggiornamento dei titoli abilitativi di cui all'articolo 3, commi 1 e 2," del regolamento AUA; ancora nei casi di "rilascio, della formazione, del rinnovo o dell'aggiornamento

di titoli abilitativi di cui all'articolo 3, commi 1 e 2", ... del DPR n. 59/2013 ... "il SUAP trasmette la relativa documentazione all'autorità competente che, ove previsto, convoca la conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo". Tutto ciò sopra riportato viene disposto dai commi 4 e 7 del Regolamento AUA.

Nei casi in cui "l'Autorizzazione Unica Ambientale sostituisce i titoli abilitativi per i quali almeno uno dei termini di conclusione del procedimento è superiore a novanta giorni, ... il comma 5 del DPR stabilisce che ... il SUAP, salvo quanto previsto al ... citato ... comma 7, indice, entro trenta giorni dalla ricezione della domanda, la conferenza di servizi di cui all'articolo 7 del DPR 7 settembre 2010, n. 160. In tale caso, l'autorità competente adotta l'Autorizzazione Unica Ambientale entro centoventi giorni dal ricevimento della domanda o, in caso di richiesta di integrazione della documentazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 8, della legge 7 agosto 1990, n. 241, entro il termine di centocinquanta giorni dal ricevimento della domanda medesima. Tale atto confluisce nella determinazione motivata di cui all'articolo 14-ter, comma 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Si nota che l'*iter* si differenzia, non solo per i termini di durata dei procedimenti relativi ai vari titoli abilitativi sostituiti dall'AUA, ma anche per stabilire se questa debba confluire nel procedimento unico *ex art.* 7 del DPR n. 160/2010.

Si rileva, inoltre, che i soggetti che possono indire la conferenza di servizi sono sia il SUAP che l'autorità competente; quest'ultima, indice la conferenza *ex L.* 241/1990 solo nei casi disposti dal comma 7 del Regolamento AUA quando il procedimento in essere riguarda esclusivamente l'Autorizzazione Unica Ambientale.

Nel corso di questi anni di vigenza del DPR n. 59/2013, un dubbio ha interessato gli addetti ai lavori e, in particolare, le Province e i SUAP, relativamente alle modalità di rilascio dell'AUA vera e propria: non è chiaro se il SUAP debba o meno rilasciare l'AUA con un proprio atto o trasmettere semplicemente il procedimento di adozione confezionato dall'autorità competente (la Provincia).

Tuttavia, dalla lettura del Regolamento AUA si evince che il SUAP debba rilasciare un proprio atto contenente l'adozione provinciale, che ne diverrebbe parte integrale e sostanziale: difatti, nell'articolo 4 del decreto n. 59/2013 si sancisce che:

➤ al comma 4: "l'autorità competente adotta il provvedimento nel termine di novanta giorni dalla presentazione della domanda e lo trasmette immediatamente al SUAP che, rilascia il titolo";

➤ al comma 7: "L'autorità competente adotta il provvedimento e lo trasmette immediatamente al SUAP per il rilascio del titolo".

Tale tesi è avvalorata anche dalla lettura della definizione di “autorità competente” di cui all’art. 2 let. b), dalla quale si evince che l’AUA “confluisce nel provvedimento conclusivo del procedimento adottato dallo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 7 del DPR 7 settembre 2010, n. 160, ovvero nella determinazione motivata di cui all’articolo 14-*ter*, comma 6-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241”. È, comunque, necessario sottolineare un quadro normativo non chiarissimo dopo l’entrata in vigore del D.Lgs. n. 127/2016 che ha modificato sia il DPR n. 59/2013 sia la L. n. 241/1990: queste modifiche hanno interessato nel particolare i commi 4 e 5 dell’art. 4 del Regolamento AUA e l’art.14-*ter* della L. 241/90, creando un piccolo cortocircuito legislativo.

Il D.Lgs. 127/2016, modificando l’art. 14-*ter*, che ha per argomento la “Conferenza (di Servizi) simultanea”, ha abrogato il comma 6-*bis*, che, tuttavia, risulta ancor essere presente nel testo del DPR AUA, sia nelle definizioni, sia nello stesso comma 5 dell’art. 4, nonostante quest’ultimo sia stato modificato dallo stesso decreto correttivo: sempre nel citato comma viene ancora riportato per errore finanche il comma 8 dell’art. 14-*ter*, anch’esso abrogato dal decreto legislativo in parola. Tutto ciò non muta quanto disposto dai citati commi 4 e 7, i quali dispongono che l’autorità competente, in ogni caso, debba trasmettere il provvedimento per il rilascio del titolo. La stessa autorità deve trasmettere ai sensi del successivo comma 8, “in modalità telematica, ogni comunicazione al gestore tramite il SUAP e mette a disposizione del medesimo tutte le informazioni sulla documentazione da presentare e sull’*iter* relativo alla procedura di Autorizzazione Unica Ambientale. Il SUAP, assicura a tutti gli interessati le informazioni sugli adempimenti in materia secondo quanto previsto” dalle vigenti normative.

Ciò premesso, è doveroso sottolineare che, sino a quando il provvedimento finale non viene redatto e notificato dal SUAP, il soggetto richiedente l’AUA risulta nei casi di:

- > nuovi impianti, sprovvisto di qualsiasi autorizzazione;
- > impianti esistenti, sprovvisto dell’autorizzazione per la quale si è reso necessario richiedere l’AUA, se tale richiesta è stata inoltrata fuori dai termini previsti per legge;
- > impianti esistenti, autorizzato con i precedenti provvedimenti, se la domanda di rilascio dell’atto unico è stata tempestivamente presentata (come nel caso dell’autorizzazione allo scarico) e sino a quando è consentito dalla vigente normativa di settore (sempre nel caso degli scarichi, sino al rilascio della nuova autorizzazione, a esclusione degli scarichi contenenti sostanze pericolose ove “il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza”).

Infine, un'ultima incombenza del soggetto competente per l'Autorizzazione Unica Ambientale è promuovere "il coordinamento dei soggetti competenti, anche nell'ambito della conferenza di servizi" nei casi previsti dai commi 4 e 5, così come disposto dal comma 6 del DPR AUA: tuttavia, il Regolamento non dice nulla sulle modalità attraverso le quali dovrebbe essere realizzata questa attività di coordinamento.

### **6. Il rinnovo dell'AUA**

La prassi per chiedere il rinnovo dell'AUA, il primo dei quali vedrà la luce non prima del 2028, viene indicata dall'articolo 5 del DPR n. 59/2013: il comma 1 dell'articolo in parola dispone che "Ai fini del rinnovo dell'Autorizzazione Unica Ambientale il titolare della stessa, almeno sei mesi prima della scadenza, invia all'autorità competente, tramite il SUAP, un'istanza corredata dalla documentazione aggiornata di cui all'articolo 4, comma 1". Al fine di semplificare l'*iter* burocratico, il successivo comma 2 consente di "far riferimento alla documentazione eventualmente già in possesso dell'autorità competente nel caso in cui le condizioni d'esercizio, o comunque le informazioni in essa contenute, siano rimaste immutate".

Anche per la procedura di rinnovo, l'autorità competente "si esprime ... secondo la procedura prevista dall'articolo 4", così come disposto dal comma 3 dell'articolo in parola.

Il rispetto della richiesta di rinnovo entro il termine di cui al comma 1 tutela gli impianti e le attività, le quali possono continuare "nelle more dell'adozione del provvedimento di rinnovo, fatta salva diversa previsione contenuta nella specifica normativa di settore, l'esercizio ... sulla base della precedente autorizzazione": tale clausola di salvaguardia è prevista dal comma 4 dell'articolo 5.

Nel caso dell'autorizzazione allo scarico ricordiamo una disposizione analoga dettata dall'articolo 124, comma 8, del D.Lgs. n. 152/2006: "Un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo. Lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento, se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata".

Tale articolo ha subito delle modifiche semplificative operate dal D.Lgs. n. 227/2011: difatti, l'articolo 3 del citato decreto ha disposto, per le acque reflue industriali, che "ai fini del rinnovo dell'autorizzazione il titolare dello scarico, almeno sei mesi prima della scadenza, qualora non si siano verificate

modificazioni rispetto ai presupposti della autorizzazione già concessa, presentata all'autorità competente un'istanza corredata di dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'articolo 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445”.

Questa modifica ha portato una differenziazione nei termini per la richiesta di rinnovo tra le PMI e altre attività, quali a esempio i depuratori urbani: con l'entrata in vigore dell'AUA questa distinzione viene, di fatto, annullata, mentre restano immutate le condizioni per gli scarichi contenenti sostanze pericolose *ex art. 108 del D.Lgs. n. 152/2006*, per le quali il TUA dispone che “il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro e non oltre sei mesi dalla data di scadenza (dell'autorizzazione); trascorso inutilmente tale termine, lo scarico dovrà cessare immediatamente”.

Tuttavia, l'autorità competente può, nei casi previsti dall'art. 5, comma 5, del Regolamento AUA, “comunque imporre il rinnovo dell'autorizzazione, o la revisione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione stessa, prima della scadenza”; tali condizioni ricorrono quando:

“a) le prescrizioni stabilite nella stessa impediscano o pregiudichino il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore;

b) nuove disposizioni legislative comunitarie, statali o regionali lo esigono”.

## 7. Le modifiche dell'AUA

Il Decreto AUA definisce “modifica: ogni variazione al progetto, già autorizzato, realizzato o in fase di realizzazione o dell'impianto, che possa produrre effetti sull'ambiente” (art. 2, comma 1, let. f)); il Regolamento stabilisce altresì, alla lett. g) dell'art. 2, la definizione di “modifica sostanziale di un impianto” come “ogni modifica considerata sostanziale ai sensi delle normative di settore che disciplinano gli atti di comunicazione, notifica e autorizzazione in materia ambientale compresi nell'Autorizzazione Unica Ambientale in quanto possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente”.

A questa duplice definizione, corrispondono altrettante procedure: infatti, il DPR n. 59/2013, con l'articolo 6, dispone, al 1° comma, che “Il gestore che intende effettuare una modifica dell'attività o dell'impianto ne dà comunicazione all'autorità competente e, salvo quanto previsto dal comma 3, nel caso in cui quest'ultima non si esprima entro sessanta giorni dalla comunicazione, può procedere all'esecuzione della modifica. L'autorità competente provvede, ove necessario, ad aggiornare l'autorizzazione in atto e tale aggiornamento non incide sulla durata dell'autorizzazione”.



Per le modifiche sostanziali, il successivo comma stabilisce che “Il gestore che intende effettuare una modifica sostanziale presenta una domanda di autorizzazione ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 4”, quindi, in effetti richiede *ex novo* un’autorizzazione unica che andrà a sostituire la precedente in toto, anche per il termine di durata di quindici anni, che decoreranno dal rilascio della nuova AUA.

Inoltre, nei casi delle modifiche battezzate “non sostanziali” dal gestore, l’autorità competente, ai sensi del comma 3 del citato articolo 6, “se ritiene che la modifica comunicata ai sensi del comma 1 è una modifica sostanziale, nei trenta giorni successivi alla comunicazione medesima, ordina al gestore di presentare una domanda di autorizzazione ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 4 e la modifica comunicata non può essere eseguita sino al rilascio della nuova autorizzazione”.

Il regolamento AUA, sempre in materia di modifiche, con l’ultimo comma del sopraccitato articolo, prevede delle possibili deleghe alle Regioni (e Province Autonome): difatti, queste ultime “possono, nel rispetto delle norme di settore vigenti, definire ulteriori criteri per la qualificazione delle modifiche sostanziali e indicare modifiche non sostanziali per le quali non vi è l’obbligo di effettuare la comunicazione di cui al comma 1”. Le definizioni di modifiche dell’AUA sono state mutuare dalle norme in materia di emissioni in atmosfera, le quali sono confluite nella parte V del D.Lgs. n. 152/2006: il TUA, infatti, definisce, con l’art. 268, comma 1, lett. m), la “modifica dello stabilimento” come “installazione di un impianto o avvio di una attività presso uno stabilimento o modifica di un impianto o di una attività presso uno stabilimento, la quale comporti una variazione di quanto indicato nel progetto o nella relazione tecnica di cui all’articolo 269, comma 2, o nell’autorizzazione di cui all’articolo 269, comma 3, o nella domanda di adesione all’autorizzazione generale di cui all’articolo 272, o nell’autorizzazione rilasciata ai sensi del DPR 24 maggio 1988, n. 203, o nei documenti previsti dall’articolo 12 di tale decreto; ricadono nella definizione anche le modifiche relative alle modalità di esercizio o ai combustibili utilizzati”.

Il precedente comma, alla let. m-*bis*), definisce “modifica sostanziale” la “modifica che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse e che possa produrre effetti negativi e significativi sull’ambiente; per gli impianti di cui all’articolo 273 si applica la definizione prevista dall’articolo 5, comma 1, lettera l-*bis*); per le attività di cui all’articolo 275 si applicano le definizioni previste ai commi 21 e 22 di tale articolo”.

Anche le definizioni richiamate nella Parte II del Testo Unico seguono la stessa *ratio* del DPR AUA: infatti, in materia di VIA, VAS e IPPC, la “modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto” è “la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell’impianto, dell’opera

o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa". Inoltre, per il citato comma 21 dell'art. 275 (Emissioni di cov) costituisce modifica sostanziale:

a. per tutte le altre attività, una modifica del consumo massimo teorico di solventi che comporta un aumento delle emissioni di composti organici volatili superiore al dieci per cento;

b. qualsiasi modifica che, a giudizio dell'autorità competente, potrebbe avere effetti negativi significativi sulla salute umana o sull'ambiente;

c. qualsiasi modifica del consumo massimo teorico di solventi che comporti la variazione dei valori limite applicabili.

Discorso essenzialmente diverso riguarda le modifiche in materia di scarichi. La norma di settore non specifica cosa si intenda per "modifica" o "modifica sostanziale"; l'unico richiamo alle modifiche si ha nell'art. 124 della Parte III del D.Lgs. n. 152/2006, che, al comma 12, stabilisce che per "insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita in altro luogo, ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d'uso, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest'ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere data comunicazione all'autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo recettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari". Sul comma 12, è opportuno soffermarsi, in quanto lo stesso prevede di:

> richiedere una nuova autorizzazione se il nuovo scarico ha delle "caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quello dello scarico preesistente";

> comunicare all'autorità competente che il nuovo scarico non ha "caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quello dello scarico preesistente".

Le caratteristiche quali-quantitative dello scarico, dunque, sono le uniche condizioni: lascia molto perplessi, infatti, la possibilità di poter trasferire "attività ... in altro luogo" effettuando una semplice comunicazione. I dubbi sono molteplici, in quanto, non si può ritenere ancora idonea un'autorizzazione allo scarico per uno stabilimento che trasferisca la propria attività da un sito a un altro localizzato in un Comune/Provincia/Regione diversa, senza che ciò comporti modifiche alle "caratteristiche ... dello scarico preesistente".

Se il comma in questione avesse i termini “preventivamente” e “sostanzialmente”, posizionati come di seguito riportato, questi garantirebbero una corretta e logica interpretazione della norma: “Per insediamenti, edifici o stabilimenti la cui attività sia trasferita in altro luogo, ovvero per quelli soggetti a diversa destinazione d’uso, ad ampliamento o a ristrutturazione da cui derivi uno scarico avente *‘sostanzialmente’* caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente, deve essere richiesta *‘preventivamente’* una nuova autorizzazione allo scarico, ove quest’ultimo ne risulti soggetto. Nelle ipotesi in cui lo scarico non abbia *‘sostanzialmente’* caratteristiche qualitative o quantitative diverse, deve essere *‘preventivamente’* data comunicazione all’autorità competente, la quale, verificata la compatibilità dello scarico con il corpo recettore, adotta i provvedimenti che si rendano eventualmente necessari”.

I due termini inseriti hanno, il primo, un presupposto tecnico-pratico, in quanto la variazione quali-quantitativa di uno scarico prevede che vi sia uno scostamento da parametri ben definiti, che negli scarichi mutano continuamente sia in relazione alla qualità (un’analisi raramente è identica alla precedente), che alla quantità (la portata di uno scarico potrebbe cambiare); il secondo, un fondamento giuridico (ricordiamo il disposto del comma 1 dell’art. 124 del TUA). Ai fini di una corretta e chiara applicazione del principio normativo, quindi, il comma in questione andrebbe profondamente rivisto in termini tecnico-giuridici.

In verità, sulla base di un discorso prettamente tecnico, potremmo spingerci oltre e chiederci se ha senso il termine “diverse” dopo “caratteristiche quali-quantitative” nei casi in cui le modifiche, anche minime, incidano in modo migliorativo e sostanziale sulla qualità o sulla quantità di uno scarico preesistente.

La riflessione nasce dalla lettura combinata dell’art. 124 del TUA con gli articoli 2 e 6 del DPR AUA che, in materia di autorizzazione allo scarico e della relativa Autorizzazione Unica Ambientale che la sostituisce, porterebbe a definire “modifica sostanziale” quella “da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quelle dello scarico preesistente” che “possa produrre effetti negativi e significativi sull’ambiente”.

La sottolineatura “negativi e” risulta quantomeno necessaria, perché la variazione quali-quantitativa dello scarico non solo deve essere significativa (o sostanziale), ma anche negativa. Le considerazioni appena esplicate renderebbero opportuno un intervento del legislatore per chiarire definitivamente l’argomento modifiche in materia di scarichi.

La seconda parte del contributo la troverete sul prossimo numero.



**Paolo Bargiacchi**

Professor of International Law,  
Faculty of Law and Economics,  
Kore University of Enna

## Externalizing migration management

*The EU proposal for the establishment  
of regional disembarkation platforms<sup>(\*)</sup>*

### *Abstract*

Contemporary threats and push-factors have blurred the once clear-cut difference between asylum-seekers, in search for temporary protection, and migrants, in search for a life-long better future. Temporary status associated with legal regimes of international protection is no longer fit for irregular flows in a globalized world because behind each asylum-seeker there is a potential citizen of the country that protects him. Under the migratory pressure of recent years Europe has reached a crossroad where a new question must be answered once and for all before resuming the journey: should the EU integrate the “others” within its social fabric or isolate itself from them? The concept of regional disembarkation platforms, currently being explored by the EU Institutions, suggests that isolationism will be the likely answer of European policies for the coming years.

*“Le minacce alla sicurezza e i push-factors dei flussi irregolari hanno reso meno nitida la distinzione, un tempo molto netta, tra migranti (alla ricerca di un futuro migliore) e richiedenti asilo (alla ricerca di una protezione temporanea). Gli status di protezione internazionale non sembrano dunque più adeguati per i flussi misti irregolari di un mondo contemporaneo in cui ogni richiedente protezione è anche un potenziale futuro cittadino o residente dello Stato di accoglienza. Posta sotto una continua ed intensa pressione migratoria l'Europa sembra ormai chiamata ad una scelta strategica ed epocale: integrare definitivamente nella propria società gli “altri” oppure isolarsi. La proposta di istituire nei Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo delle “piattaforme regionali di sbarco” e, più in generale, l'esternalizzazione, in atto negli ultimi anni, della gestione dei flussi irregolari mediante la cooperazione con gli Stati terzi di origine e transito sembrano indicare che l'isolazionismo caratterizzerà le politiche europee dei prossimi anni”.*

(\*) This Article is the result of research carried out by the Author within the Jean Monnet Network POWERS (Peace, War and the World in European Security Challenges) co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union (<http://powers-network.vsu.ru/en/home/>). This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Key Words:

- > Regional Disembarkation Platforms;
- > European Way of Life;
- > EU Global Strategy;
- > Migration and Asylum;
- > Dublin Regulation Reform.

1. For many years now, Europe has been under a migratory pressure that, at certain times, was huge and characterized by a mass influx of undocumented persons. The steady flow of persons illegally entering in Europe - most of them arriving on the Italian southern coast or being rescued in the Mediterranean Sea while sailing from Africa - triggered political and social reactions across the EU Member States. Most third-country nationals are not asylum-seekers in search of protection but migrants looking for a better life. A part of the European public therefore fears negative economic consequences for their own welfare and future job. The ancestral and irrational fear of the diversity, of the “other” is another key-element for mapping reactions to illegal flows into European countries. Several political parties have put the call for a non-inclusive Europe at the top of their agenda. Their call for stopping the flows at any cost and returning all irregular individuals gains attraction and electoral support and the political landscape in some EU countries has changed to some extent. Another element is that, at the beginning (2010-2016), irregular flows were described as exceptional and short-lived because mainly due to the war in Libya and the Arab Springs. As time goes by, however, the permanent and structural character of the flows has clearly been shown. Migration is nowadays more linked to long-term global processes (globalization, climate change, etc.) than to situations of armed conflict and unrest in some regions or countries. If this is true, European politics and societies have come at a landmark crossroad where they must stop and answer a new question once and for all before resuming the journey. In a long-term perspective, should the EU integrate the “others” within its social fabric or isolate itself from them?

2. The assessment of international and EU legal regimes on asylum and migration provides useful insights on which should be the most proper answer to the question. As a matter of law and fact (at least from an abstract point of view), migration is quite different from international protection. Migrants are “simply” looking for a better life while asylum-seekers are in search of protection from individual persecutions, indiscriminate violence in situations of international and internal armed conflicts or serious threats to their human rights.

As a result, relevant legal regimes are different from each other as well as circumstances and preconditions for their application. For instance, States reserve the right not to admit migrants to their territories (and return them home) while they have the duty to let asylum-seekers enter and grant them protection. The most important difference between these legal regimes lies in the fact that international protection is, in its essence and with some exceptions, a temporary status because asylum-seekers are supposed to return home once the push-factor which forced them to flee have ceased to exist (or have changed to such a degree that protection is no longer required) while the status of migrant tends to be permanent. International and national rules concerning long-term permits of residence and work and naturalization for migrants confirm the tendential permanent nature of migratory phenomenon.

Yet, the «law in books» is different from the «law in action»(1) as well as the reality of migratory and humanitarian flows is far from the one depicted and regulated by legal regimes.

Pragmatic difficulties seriously hamper the enforcement of the Common European Asylum System, including the rules on return and readmission. Accurate identification of irregular third-country nationals is the critical step for applying to each of them proper rules and appropriate assistance. The fear of being identified as migrants and being returned back makes most third-country nationals lie about their status and history and inflates the number of applications for international protection. The process of identification often becomes complex, uncertain and time-consuming. The process of return is even more random. Since 2010 EU common rules on return have been entered into force. Each year between 400.000 and 500.000 foreign nationals become eligible for the application of the Return Directive(2) but only the 40% of them are effectively returned. Reasons for this low rate are many to begin with the lack of cooperation from some third countries in identifying and readmitting their own nationals.

3. There is another reason that helps understanding the overall failure of EU policies in the field of international protection and return/readmission. Every asylum-seeker is indeed an aspirational migrant. Behind each of them, in fact, there is a potential long-term resident or future citizen of the country which grants him international protection. If one flees from Syria, Eritrea or Boko Haram and is forced to stay abroad for several years waiting for something to happen in his homeland, can he really come back to his torn-apart country once the threat or the armed conflict is over and after that over the years he and his family have become an integral part of the hosting society?



The reality of contemporary threats and push-factors (protracted armed conflicts, organized armed groups, terrorism, transnational organized crime, etc.) has blurred the clear-cut theoretical difference between who needs temporary protection and who searches for a life-long better future. This is one of the main reasons why the EU response to migration and asylum has been substantially ineffective in the last years. Legal regimes fail because temporary status is no longer fit for irregular flows in a globalized world. The logic and the legal framework of international protection is increasingly unsuitable for the needs of third-country nationals. The law in books has been surpassed by the reality “out there” that it is now very different from the old one that was regulated by international and EU rules on asylum and migration. These legal regimes have proven ineffective because they could not reconcile two opposite feelings of those illegally arriving in Europe: the fear of the push-factor they leave behind (armed conflicts, persecutions, human rights violations, violence, social and economic hardship, poverty) and the hope for the life to come, for a better future elsewhere. And most of the time living a better future is at odds with coming back home sooner or later.

Once the legal dichotomy was between being temporary protected (if an asylum-seeker) or being returned home (if a migrant). In a globalized world where everyone illegally arriving in Europe is at the same time both an asylum-seeker and a migrant, that clear-cut dichotomy is no longer identifiable. Europe is therefore faced with a new, different dilemma: should we host foreign nationals forever and integrate them in our society or should we close our borders and isolate ourselves from the wider world? Whatever the answer, the EU will be called upon to thoroughly revise its policies and the overall legal framework on asylum and migration.

4. Some clues suggest how the EU might answer to the question. In the last years the EU legal landscape has changed. The Dublin Regulation have not stood the pressure of unprecedented and extraordinary humanitarian and migratory flows(3). Its country-of-first-entry criterion turned into a discriminatory measure placing excessive burden on front line States like Italy and Greece. Further, the Dublin Regulation lacks appropriate solidarity measures to cope with situations of huge migratory pressure because it was thought and drafted for a different and vanishing world with hard and watertight borders. Solidarity among the EU Member States - a central issue in present European policy debate - was not (again) a landmark issue at the time. The lack of solidarity explains the novelty of the temporary relocation mechanism set up in the 2015-2017 biennium which derogated the Dublin Regulation in the name of stronger

solidarity for tackling the migrant crisis(4)(5). Yet, even the relocation approach failed as a matter of politics and real solidarity among the EU Member States was poor. The proposal for establishing a permanent relocation mechanism was shelved by the Commission due to strong opposition by many States(6). The pending proposal for reforming the Dublin Regulation is not a real game-changer in terms of improved solidarity among States. Basically, the draft proposed by the Commission and welcomed by the majority of States leaves untouched the previous framework and its benchmark, i.e. the country-of-first-entry criterion(7). The European Parliament turned upside down the Commission's draft: the amendments delete the country-of-first-entry criterion and uphold the principle of permanent relocation of asylum-seekers among all States and in any situation(8). Yet, at least for the time being, the only consequence of the European Parliament's amendments has been the stalling of negotiations with the Council. To date, there is no light at the end of the tunnel and EU Institutions and Member States are sailing in uncharted waters. Waiting for the reform of the Dublin system and with no relocation mechanism in place, last year has been characterized by Italy's 'closed ports' policy which has de facto waived the country-of-first-entry or, however, has made its application scant or erratic. The result has been a case-by-case approach to SAR events with NGO's rescue vessels often stuck for days and days in international waters off the Italian or Maltese coast while waiting for ad hoc agreements among the European governments regarding both the assignment of a safe port and the relocation on a voluntary basis and for a limited number of asylum seekers. Intense and tough diplomatic rows with accusations and finger-pointing being exchanged between some Governments and EU Institutions showed once again the lack of solidarity and mutual commitment in the field of asylum and migration. Therefore, it is no surprise that the only legal mechanism that has worked in the last years was resettlement with its "pick-and-choice" logic on voluntary basis. This kind of approach is however far from the principles of solidarity and equal burden-sharing and paves the way for a sort of "meritocratic" application of migration and asylum rules.

5. Incapable of finding a political solution for reforming the Common European Asylum System and better dealing with migratory and humanitarian flows, the EU Member States and Institutions started searching the solution for their problems across the European borders by increasing the EU external action. The strategy is clear: in the short-term, cooperation with third countries to enhance returns and offshore the management of irregular flows should be strengthened; in the long-term, the promotion of the "European way of life"(9)

- i.e. democracy, human rights and neoliberalism - in the wider world to stabilize foreign countries and eradicate the push-factors for migration and asylum should be improved(10). The 2016 EU Global Strategy is the litmus test of the long-term strategy(11) as well as the 2016 EU-Turkey Statement, the 2017 Protocol between Italy and Libya and the 2018 Commission's "non-paper" on regional disembarkation arrangements clearly reveal the short-term strategy.

The Commission's "non-paper"(12) and the European Council conclusions of 28 June 2018(13) are telling of the new approach to asylum and migration. Solutions adopted with Turkey and Libya become the starting point for elaborating a wider and more comprehensive strategy of regional externalization of irregular flows. More support and cooperation with non-EU actors and regions (Sahel region, the Libyan Coastguard, coastal and Southern communities, etc.) is expressly laid down by the political guidelines of the European Council. The preventive approach (to prevent irregular crossings and entries and bring the flows to a halt) is another key aspect of the latest EU policies while the concept of regional disembarkation platforms becomes the preferred solution and means.

For more than one year the Commission is carefully exploring this concept in close cooperation with relevant third countries, the UNHCR and the IOM. Even if «such proposals [disembarkation platforms and controlled centres] have failed to reach consensus due to their lack of political and legal feasibility»(14), we argue that the option is still on the table of EU Institutions and Member States. Should the political climate among Member States improve and should the EU overcome resistance and reluctance of those third countries expected to host places of safety and post-disembarkation processes, the establishment of a disembarkation area along the Southern coastline of the Mediterranean Sea would be probably placed high again on the European political agenda.

6. To this end the 'non-paper' released by the Commission remains the main reference together with a joint proposal from the UNHCR and the IOM(15). For our analysis the most interesting scenario involves the conclusion of arrangements with third countries (like Algeria, Tunisia and Egypt) for disembarkation of migrants and asylum seekers. Arrangements would apply to individuals rescued both in the territorial sea of third countries by national and foreign vessels and in international waters by EU States/Agencies and third countries' flag vessels. Third countries should be identified only if they are safe and respect the non-refoulement principle: as a result, Libya would not be eligible as a regional platform.

Once disembarkation has taken place, a pivotal role should be played by the UNHCR and the IOM. Under the auspices of the IOM, migrants would be returned and reintegrated to their countries of origin. Instead, asylum-seekers would be channelled to existing EU resettlement schemes and legally admitted in Europe on a voluntary basis and with the cooperation of the UNHCR. In any event, asylum seekers «would not acquire the right to access the asylum procedure in an EU Member State» because the EU law does not apply extraterritorially and there is no right for a third-country national to claim asylum outside the EU. The only way «would be by establishing [new] EU asylum system and EU courts to process [abroad] claims» for international protection. This option is unfeasible, at least for the time being, due to institutional transformations and financial resources that its implementation would require(16).

The whole system would be funded and supported by the EU and its Member States while the disembarkation centres would be set up under the auspices of the UNHCR and would be managed in full compliance with international maritime law, international human rights law and international refugee law. The ‘red line’ for all the stakeholders would be safeguarding human rights of all individuals involved in SAR events, disembarkation and post-disembarkation processes. In their joint proposal, in fact, the UNHCR and the IOM stated their endorsement «to implement a predictable and responsible disembarkation mechanism that prioritizes human rights and safety first [and shares] responsibility across the Mediterranean Basin» among all countries(15).

7. Regional disembarkation platforms bring new problems into the legal discourse and «have spurred a wide range of criticism and concerns»(14). As underlined by the UN Special Procedures, for instance, «outsourcing responsibility of disembarkation to third countries, in particular those with weak protection systems, only increases the risk of refoulement and other human rights violations» like arbitrary or indefinite detention, torture and ill treatment(17). The unpredictable political situation, the legal gaps and operational obstacles in North African countries associated with their «reluctance to accept disembarkation of migrants rescued at sea on their territory» - to the extent that the African Union called(18) on «African states to refuse to cooperate with the EU in the implementation of those plans»(14) - are issues which put in jeopardy the feasibility of the EU strategy or, however, its future implementation in full compliance with legal obligations under international and EU law.

In fact, it's a long way to go to have a safe and reliable partner for regional disembarkation arrangements, also taking into account that the European supranational courts' case-law upholds the highest standards of human rights protection, applies them extraterritorially and prohibits any balancing test between human rights and security. As a result, human rights violations of individuals disembarked in third countries with the technical, operative and/or financial support and coordination of the EU and/or its Member States might be also attributable to the EU and/or its Member States according to the principle of "contactless responsibility" already invoked for «funds, training, and other capacity-building activities delivered by EU Member States to Libya [...] for the explicit purpose of 'significantly reducing migratory flows' [...] and 'preventing departures'»(19). The EU political support and funding of Libyan Coastguard (for SAR activities) and Libyan centres (where those rescued at sea are returned and held) has been heavily criticized and the EU has been accused of turning a blind eye to human rights violations in order to halt irregular flows at any cost. The European Council's call to «all vessels operating in the Mediterranean [to] not obstruct operations of the Libyan Coastguard»(13) also met with harsh criticism.

8. The main problem is that the time-consuming process for making reliable and safe the third countries that should partner with the EU in the implementation of the regional disembarkation platforms is at odds with present and pressing needs of European politics, including the quest for more security and the growing securitization of European policies in the field of asylum and migration.

Securitization implies a new and different balance between security and human rights and it is pursued also through a formalistic interpretation and application of EU legal rules. Further to the regional disembarkation concept, other hints are telling of the European quest for security at any cost: a) some basic principles have been amended or suppressed (i.e., EU citizens no longer undergo minimum checks when crossing EU external borders); b) the EU return policy will be revised to allow wider use of swifter and simplified procedures and detention for the purpose of preventing and combating irregular migration(20) (21); c) the European Council and the Commission tried to deny before the ECJ any binding value to the EU-Turkey Statement - criticized as «a blueprint for human rights violations»(22) (23) - so as to keep on returning all irregular migrants to Turkey regardless of their subsequent treatment and the generic human rights assurances provided by Turkey; d) the Commission urged Italy to develop «a national list of 'safe countries of origin' [to fast-track the processing of applications for international protection and allow faster returns

if refused], prioritizing the inclusion of the most common countries-of-origin of migrants arriving in Italy»(24): in other words, the Commission reversed the logic behind safe countries lists that should only include those non-EU States whose human rights record has been thoroughly and carefully assessed in terms of their being really “safe”. Summing up, it seems «as if States and the Commission are nowadays ready to trade some political idealism and legal functionalism in the field of migration and human rights for more political pragmatism and legal formalism in the field of security», at least to some extent(25). Yet, as anticipated, the highest standards on human rights protection developed for decades by the European supranational courts are imperative for EU Member States and Institutions and apply outside the EU territory. All of this might therefore set the process of securitization on a collision course with supranational Courts’ case-law.

9. A major implication of this state of affairs is that the present gap in terms of legal protection between the EU long-term global strategy for a future international order made of stable, prosperous and democratic third countries and the full and prompt protection of the human rights of migrants and asylum-seekers in third countries partnering with the regional disembarkation strategy cannot be bridged in a few weeks, months or - perhaps - years. The progressive implementation of the regional disembarkation platforms would not circumvent the obstacle as well. For a long time, every day in between the launch of the regional strategy and its future operation in full compliance with all applicable international and EU rules would be marked by human rights violations. If the policy goal of the EU States and Institution is the full respect of human rights whatever and wherever, the way ahead is clearly marked out: the EU should temporarily shelve the regional disembarkation platforms’ strategy, then it should stabilize the neighbouring countries in every way and only at the end of this process it could relaunch that strategy.

In the light of the hints previously set out, however, we argue that the EU States and the Commission might not support this three-step process as the way forward because, right or wrong, irregular flows have become a security issue for European policy and need a quick fix. Should they find a common political approach on regional disembarkation platforms, the strategy would be probably launched as soon as practicable and even if full protection of human rights could not be always and however safeguarded. If our reasoning is correct, then the answer to the question asked at the end of §§ 1 and 3 would probably be in favour of isolating ourselves from the wider world rather than hosting the “others” and integrating them in our society.



The proposed new portfolio for “Protecting our European Way of Life” (a new portfolio but by no means a new concept for the EU policies)(10) in the EU incoming Commission - harshly criticised by several MEP because «this name, which makes a link between immigration and protecting a European way of life, is the direct validation of the words of the far-right for whom immigrants are barbarians who threaten our way of life»(26) - seems to be another hint of the increasing isolationism of EU policies in the field of migration and asylum.



*Bibliography*

1. POUND R. Law in Books and Law in Action. 44 Am. L. Rev. 12, 1910.
2. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals - Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>.
3. Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) [electronic source] - Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>.
4. Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece [electronic source] - Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>.
5. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece [electronic source] - Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1601>.
6. European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person. Brussels, 9 September 2015 [electronic source] - Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1485254578131&uri=CELEX:52015PC0450>.
7. European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Brussels, 4 May 2016 [electronic source] - Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.

8. European Parliament (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs). Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016)0270 - C8/0173/2016 - 2016/0133(COD)). 6 November 2017 - Available at: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_EN.html).
9. Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy at the occasion of the signing ceremony of the political provisions of the Association Agreement between the European Union and Ukraine. Brussels, 21 March 2014. EUCO 68/14, Presse 176 [electronic source] - Available at: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/141733.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/141733.pdf).
10. Bargiacchi P. The EU Strategy for Democracy in Libya and Ukraine: Legalizing Human Security or Rather Promoting the “European Way of Life” in the Wider World? Volume 1/Researching Security: Approaches, Concepts and Policies - Skopje, 2015 - 83-97 pp.
11. European Union. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. June 2016 - Available at [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)
12. European Commission. Non-paper on regional disembarkation arrangements. 24 July 2018 [electronic source] - Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724\\_non-paper-regional-disembarkation-arrangements\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180724_non-paper-regional-disembarkation-arrangements_en.pdf).
13. European Council. Conclusions, 28 June 2018. Press Release 421/18 [electronic sources] - Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/pdf>.
14. Carrera S., Cortinovis R. Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility? No. 2019-10, June 2019/CEPS Paper in Liberty and Security in Europe - iv p.
15. UNHCR, IOM. Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea. 27 June 2018 [electronic source] - Available at: <https://www.unhcr.org/partners/eu/5b35e60f4/proposal-regional-cooperative-arrangement-ensuring-predictable-disembarkation.html>.

16. European Commission. Factsheet: The Legal and Practical Feasibility of Disembarkation Options - Follow up to the informal working meeting of 24 June 2018. 29 June 2018 [electronic source] - Available at [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/migration-disembarkation-june2018_en.pdf).
17. UN Special Procedures (five UN Rapporteurs and two Working Groups). Joint Communication issued to the European institutions (Reference: OL OTH 64/2018). Geneva, 18 September 2018 [electronic source] - Available at: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/Comments/OL\\_OTH\\_64\\_2018.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/Comments/OL_OTH_64_2018.pdf).
18. The Guardian. African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa. 24 February 2019 [electronic source] - Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/24/african-union-seeks-to-kill-eu-plan-to-process-migrants-in-africa>.
19. Moreno-Lax V., Giuffrè M. The Raise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows. In Juss (ed.), *Research Handbook on International Refugee Law* - Cheltenham, 2018 - 19-21 pp.
20. European Commission. Communication on a more effective return policy in the European Union - A Renewed Action Plan. COM(2017) 200 final. Brussels, 2 March 2017 [electronic source] - Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0200>.
21. European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast). COM(2018) 634 final. Brussels, 12 September 2018 [electronic source] - Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-returning-illegally-staying-third-country-nationals-directive-634_en.pdf).
22. de Vries K. The EU-Turkey Statement: A Design for Human Rights Violations? An examination concerning the compatibility of the EU-Turkey Statement with human rights in EU Law. MAIR Thesis European Union Studies, Leiden University. 2 July 2018 [electronic source] - Available at: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/63629/K.%20de%20Vries.%20The%20EU%20Turkey%20Statement.%20A%20design%20for%20human%20rights%20violations..pdf?sequence=1>.
23. Council of Europe (Parliamentary Assembly), Report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons. The situa-

- tion of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016. Doc. 140128 - 19 April 2016.
24. European Commission. Action Plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediterranean route and increase solidarity. SEC(2017) 399. Brussels, 4 July 2017 [electronic source] - Available at: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704\\_action\\_plan\\_on\\_the\\_central\\_mediterranean\\_route\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf).
  25. Bargiacchi P. Non-State Actors and Illegal Migration: A New European Approach to Security Policies. January 2019 [electronic source] - Available at: <http://powers-network.vsu.ru/UserFiles/files/events/2019/Amman/Bargiacchi%20Nonstate%20actors%20and%20illegal%20migration.pdf>. Also available in South-Russian Journal of Social Sciences. Volume 20/No. 1 (2019), 24-39 pp.
  26. Euronews. What's the 'European Way of Life'? EU chief's new Commission portfolio draws criticism. 12 September 2019 [electronic source] - Available at: <https://www.euronews.com/2019/09/10/what-s-the-european-way-of-life-eu-chief-s-new-commission-portfolio-draws-criticism>.





**Professore**  
**Edoardo GREPPI**

Ordinario di Diritto internazionale  
presso l'Università degli Studi di Torino

## La protezione dei beni culturali nei conflitti armati

### *Abstract*

Il diritto internazionale umanitario dei conflitti armati contemporanei dedica una significativa attenzione - sul piano della produzione normativa e su quello della repressione penale delle violazioni - alla necessità di assicurare protezione ai beni culturali. La nozione di “protezione” deve essere intesa sia nella sua dimensione di tutela da danni e distruzioni sia da ogni forma di appropriazione illecita.

Il complesso di norme rilevanti comprende le convenzioni “generali” di diritto dei conflitti armati, il diritto consuetudinario, convenzioni generali specificamente dedicate ai beni culturali, norme consuetudinarie e convenzionali sui diritti umani e il diritto internazionale penale. In questo ampio complesso normativo, poi, la protezione di questi beni si colloca nella più ampia cornice delle norme dedicate alla protezione dei beni “del nemico” e dei beni qualificati “come civili”. I beni culturali, infatti, sono a loro volta prevalentemente “civili”. Una particolare attenzione normativa, poi, è volta alla dimensione della protezione nelle situazioni di occupazione bellica.

Oltre agli aspetti relativi alla protezione nei conflitti armati, occorre anche prendere in considerazione le norme sul cosiddetto “patrimonio culturale mondiale”, che non cessano di essere applicabili nei conflitti e che, inoltre, sono pienamente applicabili in altre situazioni “di crisi”, quali terremoti, alluvioni e, in generale, calamità naturali.

Questo contributo esamina, sinteticamente, le norme del diritto internazionale umanitario, quelle relative alla protezione dei diritti umani e del patrimonio mondiale, e quelle di diritto internazionale penale. Un esame di questo tipo consente di constatare la rilevanza di tutto questo ampio e complesso sistema di norme per quanto riguarda la formazione. Essa, infatti, rappresenta una necessità e una sfida ineludibile, per realizzare obiettivi di preparazione di personale - militare e civile - capace di affrontare le più diverse situazioni nelle quali i beni culturali sono esposti a minacce.



*The International Humanitarian Law (IHL) highlights with great emphasis the necessity to protect the cultural heritage both from a legislative and a criminal law point of view. The concept of “protection” is then to be considered from a dual perspective: on the one hand, the tutelage from damages and destructions; on the other, the prevention from embezzlement.*

*The IHL legal framework comprehends “general” conventions, customary law, treaties regarding cultural heritage, human rights - both customary and conventional - and, last but not least, international criminal law. In this wide-ranging complex, moreover, the protection of such goods appears to be embedded in the broader body of rules regarding the protection of enemy's goods and the “civilian-like” ones. The cultural heritage, indeed, is itself mostly “civilian”. Particular attention is also reserved to the protection enforcement during armed occupations.*

*Aside of the previously exposed tenets of in-war protection, it may be useful to cover also the legal framework which regulates the so called “world heritage”. Such norms, indeed, are still applicable during conflicts and, in addition, are fully effective in a wide range of “crisis” situations as earthquakes, floods, and alike natural catastrophes.*

*Thus, the present study aims to briefly analyse international humanitarian law, human rights, cultural heritage protection rules and international criminal law. Such an overview, then, permits to point out the relevance of this articulated and complex system for professional education. Training, as a matter of fact, represents an unavoidable challenge and a major need to prepare operators - both civilian and military - truly able to cope with the unpredictable risks which may threaten the cultural heritage.*



SOMMARIO: 1. Le norme del diritto internazionale umanitario. La Convenzione dell'Aja del 1954. - 2. Il Secondo Protocollo del 1999. - 3. I beni culturali nel diritto internazionale penale. - 4. Salvaguardia e formazione.

## **1. Le norme del diritto internazionale umanitario. La Convenzione dell'Aja del 1954**

Nell'ultimo secolo, a partire dal primo dopoguerra, gli Stati hanno adottato alcune convenzioni (trattati multilaterali) specificamente dedicate alla tutela dei beni culturali nei conflitti armati<sup>(1)</sup>.

---

(1) In argomento, cfr. l'opera generale M. FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 1986; Il testo fondamentale, nel diritto dei conflitti armati, è R. O'KEEFE, *The Protection of Cultural Heritage in Armed Conflicts*, Cambridge, 2006. Cfr., inoltre, Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, *La protezione internazionale dei beni culturali*, Firenze, 1986; NAHLIK, *La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé*, in RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, 1967, I; J. TOMAN, *La protection des biens culturels dans les conflits armés internationaux: cadre juridique et institutionnel*, in ETUDES ET ESSAIS SUR LES DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE ET SUR LES PRINCIPES DE LA CROIX-ROUGE EN L'HONNEUR DE JEAN PICTET, Genève-La Haye, 1984, pag. 559; ID, *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, Paris, 1996; A. F. PANZERA, *La tutela internazionale dei beni culturali in tempo di guerra*, Torino, 1993; A. GIOIA, *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, in F. FRANCONI, A. DEL VECCHIO, P. DE CATERINI (Eds.),

Le distruzioni di beni di rilievo durante la prima guerra mondiale, quali quelle perpetrate a Reims, Lovanio e Arras, avevano sollevato il problema di elaborare non solo un sistema di protezione ma anche di garantirne l'applicazione. Già nel 1915, i professori Vetter di Berna e Mariaud di Ginevra avevano proposto la creazione di una "Croix d'Or", una nuova croce sul modello di quella rossa, finalizzata alla protezione collegata all'impegno di non utilizzare a fini militari i monumenti che recassero un segno distintivo<sup>(2)</sup>.

Uno studio del 1919, opera della Società archeologica dei Paesi Bassi servì poi per la predisposizione di una norma facoltativa nel progetto di regole sulla guerra aerea (1923) e successivamente per il Progetto preliminare di convenzione internazionale sulla protezione degli edifici storici e delle opere d'arte in tempo di guerra (1938).

Una preoccupazione normativa più avanzata si rinviene nel Trattato per la protezione, in tempo di guerra e di pace, di monumenti storici, musei e istituzioni artistiche e scientifiche (noto come «Patto Roerich»), stipulato a Washington il 15 aprile 1935 dagli Stati membri dell'Unione Pan-Americana (che poi divenne Organizzazione degli Stati Americani), ed entrato in vigore il 26 agosto dello stesso anno. Pur nei suoi limiti di applicazione geografica regionale - il continente americano (vincolava una decina di Stati, Stati Uniti compresi) - il Patto ha avuto il merito storico di introdurre nozioni come quelle del «rispetto» e della «protezione», intesi come obblighi giuridici, operante in pace come in guerra (art. 1). Il Patto, dunque, anticipava l'idea della necessità di offrire quella che oggi diremmo una protezione "generale". È interessante notare come questo trattato - ancorché superato e riflettente norme ormai cadute in desuetudine - sia formalmente ancora in vigore per gli Stati americani, USA compresi.

Altri nobili tentativi non hanno avuto successo, e la nuova guerra mondiale 1939-1945 ha mostrato in tutta evidenza la drammatica esposizione dei beni artistici e culturali alla violenza bellica. La seconda guerra mondiale è stata, quindi, combattuta con un solo regime applicabile, quello delle Convenzioni dell'Aja del 1907. Il terribile conflitto ha dato luogo a numerose distruzioni accidentali e ad altre che venivano giustificate dagli autori come prodotto di "necessità militare".

---

*La protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura*, Milano, 2000, pag. 71; P. BENVENUTI, R. SAPIENZA, *La tutela internazionale dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, 2007; L. ZAGATO, *La protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato all'alba del secondo Protocollo 1999*, Torino, 2007; I. CARACCILO, U. MONTUORO (Eds.), *CASD, Preserving Cultural Heritage and National Identities for International Peace and Security*, Torino, 2018.

(2) Cfr. J. TOMAN, *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, Paris, 1996, pag. 566.

Tra queste, non è possibile non menzionare la distruzione, nel febbraio 1944, dell'Abbazia di Montecassino, che si riteneva essere il fulcro dell'apparato difensivo tedesco, in posizione tale da pregiudicare l'avanzata degli Alleati<sup>(3)</sup> o i bombardamenti di Dresda, di Coventry e altre città europee. Per parte tedesca, il Barone Gustav Braun von Stumm aveva dichiarato che “*We shall go out and bomb every building in Britain marked with three stars in the Baedeker Guide*”. Alle distruzioni causate dalla violenza bellica occorre aggiungere l'ampio capitolo del saccheggio dei beni culturali, che ha accompagnato le varie fasi della conquista nazista di larga parte del continente europeo<sup>(4)</sup>.

Per quanto riguarda distruzioni e saccheggi, “per la ricchezza del suo patrimonio artistico e la durata della guerra combattuta sul territorio nazionale (dal luglio 1943 all'aprile 1945), l'Italia fu indubbiamente il Paese che subì, fra tutti quelli coinvolti nel conflitto, i danni maggiori”<sup>(5)</sup>.

Purtroppo, inoltre, la conflittualità contemporanea ha rivelato quanto le distruzioni di beni culturali siano in diversi casi state concepite come atti deliberati, finalizzati a cancellare l'identità di un popolo, la sua coscienza collettiva, il suo senso di appartenenza, la sua storia, le sue tradizioni, le manifestazioni tangibili della sua cultura e della sua fede. In situazioni estreme, la distruzione di beni culturali presenta i connotati del genocidio<sup>(6)</sup>, o diventa il suo elemento caratterizzante. Per questo, il diritto internazionale umanitario si è fatto carico di una preoccupazione normativa specifica. Si tratta di beni che presentano un forte collegamento con i popoli e con la loro identità. Di riflesso, investono direttamente i singoli individui, le singole persone che in quella identità si riconoscono. Un *vulnus* a uno di questi beni è una ferita alla persona umana e alla dimensione più profonda dei suoi diritti soggettivi.

Dopo il conflitto, è l'UNESCO a offrire la cornice istituzionale per l'elaborazione e l'adozione di norme più incisive<sup>(7)</sup>.

Lo statuto dell'organizzazione, infatti, le attribuisce il compito di vigilare sulla conservazione e sulla protezione del patrimonio universale di libri, di opere d'arte e di altri monumenti d'interesse storico o scientifico, e di raccomandare agli Stati la stipulazione di convenzioni a questo scopo.

(3) Cfr. F. BUGNION, *La genèse de la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé*, in *REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE*, 2004, pag. 313.

(4) Cfr. L. H. NICHOLAS, *The Rape of Europe: The Fate of Europe's Treasures in the Third Reich and the Second World War*, New York, 1994.

(5) Così l'ambasciatore SERGIO ROMANO, *L'arte in guerra*, Ginevra, Milano 2013, pag. 66.

(6) Sul genocidio, cfr. R. LEMKIN, *Genocide as a Crime under International Law*, in *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 1947, pag. 145; N. RONZITTI, *Genocidio*, in *ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO*, XVIII, pag. 573; W. A. SCHABAS, *Le génocide*, in H. ASCENSIO, E. DECAUX, A. PELLET, *Droit international pénal*, Paris, 2000, pag. 319.

(7) Cfr. M. R. SAULLE, *UNESCO*, in *ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO*, XXXI, pag. 319.

Dal momento che i lavori in seno all'UNESCO si sono svolti nello stesso periodo di quelli che hanno portato alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, una sorta di "spirito di croce rossa" si è proiettato sui beni culturali e sulle preoccupazioni della loro protezione.

I progetti discussi alla Conferenza dell'Aja del 1954 risentono chiaramente dell'influenza di questo approccio "di croce rossa", e la Convenzione "per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato" riprende norme ginevrine per quanto attiene al campo di applicazione delle norme, all'uso di simboli di protezione, alla revoca della protezione speciale, all'identificazione e alle garanzie per il personale addetto alla protezione delle opere d'arte, all'applicazione e alla diffusione della conoscenza delle norme stesse. D'altra parte, i beni culturali erano chiaramente suscettibili di essere oggetto della stessa preoccupazione di protezione che animava i negoziatori per quanto si riferisce alle persone e ai beni oggetto delle Convenzioni di Ginevra. Il diritto internazionale umanitario che si veniva consolidando in una sorta di ampio "Codice" (le quattro Convenzioni) era il prodotto di quella stessa concezione filosofica e culturale che ispirava l'adozione di norme di protezione dei beni culturali.

Per altro verso, una certa differenza di impostazione appare evidente. Il Comitato internazionale della Croce Rossa è una organizzazione non governativa, costituita secondo il codice civile elvetico<sup>(8)</sup>.

È un ente piuttosto omogeneo, capace di esprimere una visione pressoché unitaria e dotata di una propria coerenza intrinseca. Il Comitato, anzi, dispiega un'azione che si caratterizza per una forte indipendenza da Stati o gruppi di Stati. L'UNESCO, al contrario, è una organizzazione intergovernativa, nella quale Stati di diverse matrici ideologiche e culturali non possono che esprimersi in un contesto di ricerca di un compromesso necessario ma faticoso, secondo le regole stabilite nella convenzione istitutiva.

Il più importante risultato dello sforzo negoziale in materia è, dunque, uno strumento convenzionale multilaterale *ad hoc*, la Convenzione dell'Aja del 14 maggio 1954 «*for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflicts*»<sup>(9)</sup>, entrata in vigore il 7 agosto 1956. Essa è completata da un Regolamento e da un Protocollo adottati in pari data e da un secondo Protocollo, adottato il 26 marzo 1999, sempre all'Aja. Questo è entrato in vigore il 9 marzo 2004, tre mesi dopo l'avvenuto deposito del ventesimo strumento di ratifica.

(8) Cfr. P. BENVENUTI, *La Croce Rossa Internazionale*, in *ENCICLOPEDIA GIURIDICA TRECCANI*, vol. X; F. BUGNION, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève, 1994.

(9) Il testo in versione italiana delle Convenzioni e dei Protocolli si può trovare in E. GREPPI, G. VENTURINI, *Codice di diritto internazionale umanitario*, Torino, 2012, pag. 110. Una raccolta dei principali atti normativi si trova in A. CIAMPI, *La protezione del patrimonio culturale: strumenti internazionali e legislazione italiana*, Torino, 2014.

La Convenzione è applicabile non soltanto nel caso tradizionale della guerra “dichiarata”, ma anche nelle situazioni di conflitto (oggi prevalenti) caratterizzate dall’assenza di uno stato di guerra formale, nonché nei casi di occupazione bellica. Inoltre, superando i limiti del diritto consuetudinario e delle Convenzioni dell’Aja del 1899 e del 1907, l’art. 19 stabilisce che alcune norme siano applicabili anche ai conflitti non internazionali. Si tratta, in particolare, di quelle relative al rispetto dei beni, di cui diremo.

La Convenzione è, sul punto, più avanzata del successivo II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, che è applicabile soltanto ai conflitti non internazionali che raggiungano un livello di intensità sensibilmente alto, in cui gli insorti abbiano acquisito il controllo di una parte del territorio dello Stato (art. 1 del II Protocollo).

Merita una sottolineatura, inoltre, il fatto che si introduca la nozione estesa e comprensiva di “beni culturali”, superando le angustie definitorie delle precedenti formulazioni, che si limitavano a fare riferimento a “edifici”, “monumenti”, “opere”, in un approccio meramente elencativo di alcune categorie, ma inadeguato ai fini di una connotazione suscettibile di riflettere l’enorme ricchezza di questa realtà artistica e culturale. La Convenzione del 1954 e i due protocolli sono gli unici strumenti normativi del diritto internazionale umanitario che usano l’espressione “*cultural property*”, la cui definizione giuridica è quella dell’art. 1 della Convenzione<sup>(10)</sup>.

Idea guida del sistema convenzionale posto dagli Stati a protezione dei beni culturali è che essi appartengano al «patrimonio comune dell’umanità» (*common heritage of mankind*). Si tratta di una nozione innovativa, che permette di andare al di là delle tradizionali impostazioni ispirate al principio della sovranità statale, accompagnata da una concezione “realistica” dei beni.

Questa nuova nozione farà scuola, e verrà applicata ad altri contesti nei decenni successivi (si pensi al Trattato sull’Antartide del 1959, al Trattato sullo spazio extra-atmosferico del 1967, alla Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale del 1972, alla Convenzione sulla luna e gli altri corpi celesti del 1978).

“Patrimonio culturale” è un concetto astratto e ideale, mentre “bene” è il suo equivalente concreto. Soltanto attraverso la protezione dell’espressione materiale della cultura (cioè, dei beni che ne rappresentano la testimonianza) può essere conseguito il risultato di proteggere il “patrimonio”<sup>(11)</sup>.

---

(10) Cfr. R. O’KEEFE, *Protection of Cultural Property*, in A. CLAPHAM, P. GAETA (Eds.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford, 2014, pag. 494.

(11) Cfr. M. FRIGO, *Cultural property vs. cultural heritage: a “battle of concepts” in international law?* in *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS*, 2004, pag. 377.

La Convenzione contiene, anzitutto, una definizione di patrimonio culturale dell'umanità. Son compresi i beni, mobili o immobili, «di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli», come:

- > i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici;
- > i siti archeologici;
- > i complessi di costruzioni che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico;
- > le opere d'arte;
- > i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse storico, artistico o archeologico;
- > le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzioni dei beni.

La definizione è, poi, allargata due volte:

- > una prima volta per comprendervi gli edifici destinati a contenere alcune categorie di beni (musei, grandi biblioteche, depositi di archivi e i rifugi destinati ad accogliere i beni in caso di conflitto);
- > una seconda volta, per configurare una categoria speciale, quella dei «centri monumentali», complessi che comprendono «un numero considerevole» di beni protetti.

Il principio generale della protezione dei beni culturali nei conflitti armati è fondato sull'obbligazione di proteggere e di rispettare questi beni (art. 2). Il regime di protezione "generale" si estende a tutti i beni che rientrano nelle categorie di cui all'art. 1.

La protezione è, quindi, da ritenersi accordata automaticamente a tutti i beni che ricadono nell'ampia definizione offerta dall'art. 1, sia sotto il profilo della salvaguardia dei beni, sia sotto quello del rispetto.

La Convenzione, peraltro, non specifica la forma che deve assumere l'obbligo di salvaguardia: secondo l'art. 3, ogni Stato contraente è tenuto ad adottare le misure «che ritiene appropriate», fin dal tempo di pace. Si configura, cioè, una sorta di obbligo di predisposizione di misure di protezione in una collocazione logica e temporale antecedente la stessa sfera di applicazione della Convenzione, il conflitto armato.

Sotto questo profilo, merita sottolineare che sul terreno dei beni culturali si realizza con particolare evidenza la convergenza, la confluenza tra due diversi sistemi normativi: quello di protezione dei diritti umani e quello del diritto internazionale umanitario<sup>(12)</sup>. Alquanto più precisa è la determinazione degli obblighi relativi al «rispetto» dei beni culturali, contenuta nell'art. 4.

---

(12) Ci permettiamo, in proposito, di rinviare a E. GREPPI, *I crimini internazionali dell'individuo*, Torino, 2012, pagg. 32 ss. Cfr., inoltre, R. KOLB, G. GAGGIOLIU, *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Cheltenham Northampton, 2013.



Il rispetto è delineato essenzialmente in termini «negativi», cioè in chiave di obbligo di astensione. L'art. 4 impone, infatti, agli Stati firmatari alcuni obblighi specifici cui ottemperare fin dal tempo di pace. In particolare, si afferma che l'impegno a «rispettare» i beni culturali comporta l'astensione dalla utilizzazione di tali beni per scopi che potrebbero esporli a distruzione o deterioramento in caso di conflitto armato. In tempo di guerra, invece, scatta l'obbligo di astensione dagli atti di ostilità<sup>(13)</sup> contro i beni oggetto della protezione. La norma si applica anche ai conflitti armati non-internazionali che abbiano luogo nel territorio di una delle parti.

Essa è, poi, completata dall'impegno a prevenire e far cessare furti, saccheggi o sottrazioni di beni culturali, atti di vandalismo, nonché requisizioni, e dal divieto di rappresaglia.

L'unica deroga ammessa è collegata alla necessità militare che deve, tuttavia, essere «imperativa». L'obbligazione di «rispetto» vincola lo Stato belligerante anche quando il bene è utilizzato dal nemico per finalità militari. Uno dei principi fondamentali del diritto internazionale umanitario impone che sia sempre ricercato l'equilibrio tra necessità militare e principio di umanità. Sono, comunque, vietati gli atti di rappresaglia contro i beni protetti: si tratta di un divieto assoluto, non suscettibile di alcuna eccezione (art. 4, § 4). Non bisogna dimenticare che le Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 non impedivano che si ricorresse alle rappresaglie, e il belligerante poteva attaccare il bene culturale con il pretesto che il nemico non aveva rispettato le norme del diritto bellico, al fine di costringerlo a rispettare le norme in futuro<sup>(14)</sup>.

A rendere stringente il sistema è la circostanza che la responsabilità della protezione grava sia sullo Stato che si trova nella materiale possibilità di controllare il bene, sia sulla parte avversaria. L'art. 4, poi, esclude espressamente che la violazione degli obblighi di salvaguardia da parte di uno Stato contraente svincoli gli altri Stati contraenti dall'osservanza degli obblighi di rispetto.

Complessivamente, il generale divieto di attaccare un bene culturale, prescindendo dalla sua illegittima utilizzazione per scopi militari da parte del nemico, accompagnata dalla possibilità di derogare invocando la necessità militare, sempre prescindendo dalla eventuale illegittima utilizzazione da parte del nemico per scopi militari, sono il punto debole del sistema di protezione<sup>(15)</sup>.

---

(13) I termini “attacchi” e “atti di ostilità”, adoperati nei testi convenzionali qui esaminati, devono intendersi equivalenti. Cfr. D. FLECK (Ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*, Oxford, 1999, pag. 387.

(14) Cfr. A. GIOIA, *La Convenzione dell'Aja del 1954*, in F. MANISCALCO (a cura di), *La tutela del patrimonio culturale in caso di conflitto*, vol. II, Napoli, 2002, pag. 12.

(15) A. GIOIA, op. cit., pag. 18, sottolinea opportunamente come si tratti di una impostazione non realistica.

Oltre ad un generale impegno di protezione, la Convenzione dispone un sistema di «protezione speciale» (artt. 8-11), che prevede una particolare tutela dei «rifugi» destinati a contenere beni culturali mobili in caso di conflitto armato, dei centri monumentali e di altri beni immobili definiti «di altissima importanza», e la loro iscrizione in un registro internazionale tenuto dall'UNESCO. Le condizioni perché si possa azionare questa protezione speciale sono, tuttavia, talmente impegnative (e talora quasi assurde) che il sistema previsto non ha sostanzialmente funzionato. Non solo, ma - fatte salve le possibili deroghe - protezione generale e protezione speciale dovrebbero offrire sostanzialmente il medesimo grado di protezione ai beni culturali. Il mancato funzionamento della protezione speciale - in ragione della complessa interrelazione tra un generale divieto di attaccare un bene culturale e la possibilità di invocare una deroga per ragioni di necessità militare - finisce con il proiettare un'ombra di inefficacia anche sul sistema "generale". Le complicate condizioni di eligibilità dei beni a protezione speciale hanno fatto sì che nel registro sia stato iscritto un solo centro monumentale, la Città del Vaticano<sup>(16)</sup>, e otto rifugi per beni culturali mobili (sei dei quali nei Paesi Bassi e due in Germania). Quattro di questi rifugi sono stati poi cancellati su richiesta dei due Stati, per cui ora restano iscritti soltanto quattro rifugi, tre nei Paesi Bassi e uno in Germania.

Il successivo secondo Protocollo del 1999 - che si applica senza distinzione sia ai conflitti armati internazionali sia a quelli non-internazionali - ha, poi, aggiunto un nuovo regime, quello della protezione "rafforzata".

In un contesto di mancato funzionamento dei meccanismi volti ad offrire una protezione davvero "speciale" e di troppo recente entrata in vigore del II Protocollo, la protezione "generale" riveste, quindi, una posizione centrale nel sistema convenzionale dell'Aja, e gli obblighi di dare attuazione alle sue norme determinano, come vedremo, importanti conseguenze sul piano delle misure statuali di adeguamento.

La Convenzione dell'Aja, poi, nella scia del *corpus* ginevrino, ha voluto l'introduzione di un emblema di protezione. A norma dell'art. 6, i beni oggetto di protezione possono essere contrassegnati con un emblema. Anziché la vecchia "croce d'oro", la Convenzione adotta uno scudo blu e bianco riprodotto nel testo. Il colore dell'emblema è definito dall'art. 16, § 1 come "*royal blue*", ma appare nel testo più chiaro, al fine di renderlo più facilmente visibile nei combattimenti. L'emblema distintivo non può essere apposto su beni immobili se non accompagnato da una autorizzazione debitamente datata e firmata dall'autorità nazionale competente (art. 17).

(16) L'iscrizione è stata peraltro resa possibile anche grazie all'impegno assunto dall'Italia, per via della collocazione dello Stato Vaticano a Roma, e la sua prossimità a obiettivi militari.

Con un evidente parallelismo rispetto alle norme relative all'emblema di protezione previsto dal sistema ginevrino per la croce rossa, anche quello dei beni culturali è chiamato a "coprire" i mezzi di trasporto e il personale addetto. È anche prevista una carta d'identità - descritta in dettaglio - che reca il nominativo e i dati anagrafici, titoli e grado e funzioni, nonché la fotografia della persona in questione.

Numerosi sono, in sintesi, gli obblighi che gravano sulle parti in conflitto. Esse, infatti, devono:

- > astenersi dall'usare beni culturali e le zone ad essi circostanti per scopi che possano esporli a distruzioni o a danni (con l'eccezione, già accennata, della necessità militare "imperativa") (art. 4, §§ 1 e 2);
- > astenersi da atti di ostilità diretti contro questi beni (salvo, anche qui, in caso di necessità militare imperativa);
- > proibire, prevenire ed arrestare qualunque forma di furto, saccheggio o appropriazione indebita e qualsiasi atto di vandalismo (art. 4, § 3);
- > astenersi dal compimento di atti di rappresaglia contro questi beni (art. 4, §4).

In situazioni di occupazione (totale o parziale) del territorio di un altro Stato parte, la potenza occupante deve anche:

- > collaborare con le autorità competenti dello Stato occupato nella loro attività di salvaguardia e di conservazione dei beni culturali (art. 5, § 1);
- > prendere le necessarie misure di conservazione in stretta collaborazione con le autorità nazionali competenti quando queste non siano in grado di farlo (art. 5, § 2);
- > nominare un rappresentante speciale per i beni culturali nel territorio occupato (art. 2 del Regolamento).

Quanto all'emblema (che può essere posto, mentre nel regime di protezione speciale deve esserlo, e ripetuto tre volte), esso deve essere collocato in modo da facilitare il riconoscimento dei beni (art. 6). Può essere collocato su bandiere o gagliardetti o su oggetti particolari in qualunque forma lo Stato ritenga opportuna (art. 20, § 1 del Regolamento). Nel caso di conflitto armato, deve essere anche collocato sui mezzi di trasporto in modo tale da essere chiaramente visibile a luce diurna dal cielo e da terra e negli altri casi in modo da essere visibile da terra (art. 20, § 2 del Regolamento).

La Convenzione dell'Aja del 1954, malgrado i difetti del sistema di protezione speciale, e nonostante la mancata previsione di un organo chiamato a vigilare sulla sua applicazione, rappresenta uno strumento normativo importante, soprattutto in quanto ha delineato obblighi generali con riferimento ad un'ampia categoria di beni che, nei conflitti, ha tradizionalmente patito danni irreparabili.

L'esigenza di accordi specifici in materia è stata avvertita in conseguenza della marginalità delle previsioni esistenti in passato, limitate a quegli scarni riferimenti contenuti nelle Convenzioni dell'Aja del 1907 e alla inefficacia di un troppo debole sistema di protezione, apparsa in tutta evidenza, come si è detto, nel conflitto mondiale.

## 2. Il Secondo Protocollo del 1999

Il 26 marzo 1999, all'Aja, è stato adottato un secondo Protocollo alla Convenzione del 1954<sup>(17)</sup>. Con questo, si è cercato di rimediare agli inconvenienti del sistema di protezione predisposto dalla Convenzione. In particolare, si è introdotto un nuovo concetto di «protezione rafforzata» (*«enhanced protection»*), che si aggiunge a quello di protezione speciale. Il meccanismo che avrebbe dovuto condurre a garanzie di protezione speciale, come si è detto, non ha funzionato, essenzialmente a causa di una procedura di messa in opera «estremamente macchinosa ed inefficiente»<sup>(18)</sup>. La nuova «protezione rafforzata» si presenta come un istituto nuovo, che si aggiunge a quello della «protezione speciale» senza sostituirlo: si sarebbe posto, infatti, un problema di applicazione con riferimento agli Stati che hanno aderito alla Convenzione del 1954. In altre parole, gli Stati potranno continuare a fare riferimento alla protezione speciale, oppure potranno decidere di valersi del nuovo sistema, accogliendo regole più efficaci.

Il nuovo sistema accoglie, altresì, la positiva esperienza della Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, il cui sistema di iscrizione di beni di grande valore culturale ha mostrato di funzionare bene<sup>(19)</sup>.

Anche l'eventuale possibilità di derogare all'obbligo di protezione rafforzata presenta profili di novità interessanti. Da una parte, la decisione di portare attacco ad un bene culturale può essere adottata a un livello che è più genericamente indicato come *«highest operational level of commands»*.

(17) Testo in E. GREPPI - G. VENTURINI, Op. cit., pag.126. Cfr. J. M. HENCKAERTS, *New rules for the protection of cultural property in armed conflict. The significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, in INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS, 1999, pag. 593; J. HLADIK, *The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the notion of military necessity*, ivi, pag. 621.

(18) Così F. FRANCONI, *Il contributo dell'Italia al rafforzamento della Convenzione de l'Aja del 1954*, in M. CARCIONE (a cura di), *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, SIPBC, Milano, 1999, pag. 180.

(19) Cfr. M. C. CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale a venticinque anni dalla Convenzione UNESCO del 1972*, Napoli, 1997. Il testo è in MONTI (a cura di), *La conservazione dei beni culturali nei documenti italiani e internazionali, 1931-1991*, Roma, 1992, pag. 212.

La deroga al sistema di protezione speciale della Convenzione del 1954 poteva essere decisa soltanto al livello di generale comandante di divisione o superiore. Per la protezione «ordinaria», invece, il livello decisionale indicato è quello di un «*officer commanding a force the equivalent of a battalion in size or larger*», cioè di colonnello comandante di un reggimento (unità che meglio rispecchia il «battalion» del testo del Protocollo).

Meglio precisati appaiono, invece, i contorni del riferimento alla necessità militare<sup>(20)</sup>.

Il Protocollo è stato adottato a oltre vent'anni dal I Protocollo di Ginevra dell'8 giugno 1977 che non ammette deroghe al divieto di attaccare beni culturali (i citati artt. 53, in materia di obbligo di protezione, e 85, in tema di qualificazione come crimine di guerra). La Convenzione del 1954 ammetteva la causa di giustificazione per necessità militare ove questa fosse «imperativa» (per la protezione «ordinaria») oppure «ineluttabile» (per quella «speciale»). Il negoziato ha evidenziato posizioni alquanto diversificate. Vi erano Stati - come i Paesi Bassi - che hanno cercato di fare eliminare il riferimento alla necessità militare, sulla base della considerazione che essa è ammessa da una norma generale dell'ordinamento internazionale e, quindi, non richiede una previsione espressa per potere essere invocata da uno Stato.

La prassi e la stessa attività di codificazione della Commissione del Diritto Internazionale confermano questa configurazione della necessità militare come regola generale di esclusione dell'illecito, alla presenza di condizioni come l'assoluta mancanza di alternative e il bilanciamento tra il danno gravissimo che colui che commette l'illecito avrebbe subito in rapporto al danno che infligge operando in stato di necessità.

D'altra parte, a rafforzare questa impostazione vi è la circostanza che, dai Protocolli di Ginevra del 1977, non appare più nel diritto umanitario dei conflitti armati un esplicito riferimento alla necessità militare, intesa come possibilità di derogare all'obbligo di garantire l'immunità della categoria di beni considerati obiettivi non legittimi della violenza bellica. In base a queste considerazioni, il bene culturale viene assimilato alle altre categorie (beni civili, località non difese) che debbono essere trattate come immuni dalla violenza, a meno che non vengano utilizzate a scopi militari. Ma, in tal caso, perdono l'immunità non in quanto sorge una causa di necessità militare, ma in quanto lo Stato, realizzando una forma di uso per scopi bellici in violazione delle norme codificate, determina una reazione che si configura in un uso legittimo della forza contro un obiettivo che è diventato militare in senso proprio.

---

(20) Cfr. G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Milano, 1988.

Non vi sarebbe, quindi, bisogno di ricorrere all'istituto della necessità militare, dal momento che si verrebbe a cadere nel diritto generale dei conflitti armati.

Si è scelto, comunque - ed è innegabilmente un passo indietro rispetto alla svolta impressa dai Protocolli di Ginevra del 1977 - di mantenere un esplicito riferimento alla necessità militare. Per la protezione ordinaria, «generale», essa rimane qualificata come «imperativa», ancorché collegata a criteri più rigorosi, quali l'obbligo di dare un avvertimento all'avversario (per esempio, per indurlo ad abbandonare un palazzo, bene culturale, nel quale è asserragliata una unità combattente), o di dare un tempo «ragionevole» all'avversario per rimediare alle violazioni.

Per la protezione rafforzata, invece, il nuovo Protocollo dà un rilevante contributo a tracciare contorni più netti della necessità militare, ad evitare che questo istituto vada eccessivamente a sconfinare nella mera convenienza della parte belligerante, senza alcun riguardo per l'eventuale illecito coinvolgimento di un bene culturale protetto.

La nuova nozione richiama la necessità che non vi sia «feasible alternative available» per ottenere un vantaggio militare a quella di indirizzare un attacco contro un bene culturale protetto.

Più attenuata appare la protezione generale, rispetto alla quale il II Protocollo del 1999 si limita a precisare - in un breve capitolo II, di soli cinque articoli, dedicato alle “Disposizioni generali riguardanti la protezione” - le nozioni e i contenuti di “salvaguardia” e di “rispetto”, le precauzioni da adottare negli attacchi e quelle contro gli effetti delle ostilità, la protezione dei beni in territorio occupato.

L'art. 5, in tema di salvaguardia, completa l'art. 3 della Convenzione, prevedendo la predisposizione di inventari, la pianificazione di misure d'emergenza per la protezione contro gli incendi o i cedimenti strutturali, la preparazione per lo spostamento dei beni culturali mobili o la fornitura di adeguata protezione *in situ* di tali beni, nonché la designazione di autorità competenti responsabili della salvaguardia.

La lista non è da ritenersi esaustiva, limitandosi a dare indicazioni di una soglia minima, essenziale per realizzare un'effettiva protezione.

La prospettiva adottata è molto larga, non essendo circoscritta alla sola situazione del conflitto armato, ma estendendosi alle catastrofi e alle calamità naturali e investendo, quindi, la sfera di competenza della protezione civile. Ne consegue una latitudine concettuale, normativa e operativa che permette di configurare un sistema di protezione molto esteso, la cui efficacia dovrebbe trascendere i limiti del solo conflitto armato.



In tema di rispetto, l'art. 6 si collega alla definizione di obiettivo militare di cui all'art. 52, § 2 del I Protocollo di Ginevra del 1977. Secondo l'art. 1, lett. F, infatti, è obiettivo militare quello che “per sua natura, ubicazione, destinazione o impiego fornisce un effettivo contributo all'azione militare, e la cui distruzione totale o parziale, cattura o neutralizzazione offre, nelle circostanze del momento, un vantaggio militare preciso”.

Il significato di questa inclusione della norma mutuata dal I Protocollo di Ginevra è importante. Da un lato, riflette e conferma che si tratta di beni civili, a favore dei quali gioca comunque la presunzione del non utilizzo a scopi militari (art. 52 del I Protocollo) e il conseguente favor del beneficio del dubbio. Dall'altro lato, l'estensione della nozione a questo strumento consente di richiamare altresì elementi che il I Protocollo di Ginevra conteneva agli artt. 57 e 58: due obbligazioni di precauzione.

L'art. 7 è dedicato alle precauzioni da adottare negli attacchi, con misure “attive”, che lo Stato deve adottare. L'art. 8, invece, contempla precauzioni da adottare da parte di chi subisce l'attacco, le misure “passive”.

Il II Protocollo precisa, poi, i connotati della “necessità militare imperativa”. La deroga è stata introdotta nella Convenzione dell'Aja del 1954 dietro forte pressione degli Stati Uniti e del Regno Unito, che ne avevano fatto una questione di principio, subordinando la loro partecipazione alla sfera soggettiva dei contraenti all'inserimento di una precisa clausola. Curiosamente, la clausola fu inserita ma, a tutt'oggi, i due Stati non hanno ratificato la Convenzione<sup>(21)</sup>.

È singolare, poi, che gli Stati Uniti non avessero, invece, preteso l'inserimento della deroga per necessità militare nel “Patto Roerich”.

Una deroga su questa base potrà essere invocata per sferrare un attacco contro un bene culturale soltanto quando e per tutti il tempo in cui:

- quel bene è stato reso, “in virtù della sua funzione”, un obiettivo militare;
- non è disponibile alcuna alternativa attuabile per ottenere un vantaggio militare simile a quello che si può conseguire dirigendo un atto di ostilità contro quell'obiettivo. Le due condizioni sono cumulative.

Al di fuori dell'ipotesi di attacco, una deroga potrà essere invocata per utilizzare i beni culturali per scopi che potranno probabilmente alla loro distruzione o danneggiamento “soltanto quando e per tutto il tempo in cui non esista altra scelta tra tale uso dei beni culturali e altro metodo attuabile per ottenere un vantaggio militare equivalente”.

(21) Cfr. V. MAINETTI, *De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé : l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de la Haye de 1954*, in *REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE*, 2004, pag. 352.

Infine, come si è detto, una decisione di questo tipo potrà essere presa soltanto da un ufficiale “al comando di una forza a livello equivalente o superiore a un *battalion* (cioè, come si è osservato, di una unità corrispondente grosso modo a un reggimento dell’Esercito italiano), o di una forza minore quando le circostanze non permettano altrimenti”.

La prima ipotesi appare senz’altro apprezzabile, in quanto colloca in posizione elevata il livello decisionale<sup>(22)</sup>.

La previsione di un’alternativa di minor profilo, invece, rappresenta un’incomprensibile e inaccettabile arretramento, che non si giustifica in alcun modo. “Minore”, infatti, potrebbe scendere a livelli di comando assai modesti, affidando una decisione così delicata a comandanti di compagnia, o addirittura di plotone.

In definitiva, quindi, l’apprezzabile scelta di tenere alto il livello decisionale è accompagnata da una deprecabile eccezione che finisce con lo snaturarla. Queste osservazioni prescindono da una possibile fondata obiezione di principio: “*doubts have rightly been expressed as to whether rank is a guarantee of expertise in art. A captain or even a reserve sergeant who in civilian life is an historian of art or an artist may be more expert than his superior*”<sup>(23)</sup>.

Ogni qualvolta le circostanze lo permettano, infine, sarà dato un avvertimento in tempo utile e con mezzi efficaci.

Analitica è l’elencazione delle precauzioni nell’attacco, contenuta nell’art. 7. Ogni Parte in conflitto dovrà:

> “fare tutto il possibile” per verificare che gli obiettivi da attaccare non siano beni culturali protetti ai sensi dell’art. 4 della Convenzione (dunque, oggetto di protezione generale”);

> prendere tutte le precauzioni possibili nella scelta dei mezzi e metodi di attacco allo scopo di evitare e, comunque di ridurre al minimo i danni collaterali ai beni protetti;

> astenersi dal decidere di lanciare qualsiasi attacco da cui ci si può attendere che provochi danni collaterali che risulterebbero eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto;

> annullare o sospendere un attacco se diventa chiaro che l’obiettivo è un bene culturale protetto e che ci si può attendere che l’attacco causerà danni accidentali che risulterebbero eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto.

(22) Cfr. U. LEANZA, *Il II Protocollo aggiuntivo del 1999 alla Convenzione de l’Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, in F. MANISCALCO, op. cit., pag. 33.

(23) D. FLECK (Ed.), op. cit., pag. 388 e S. NAHLIK, *On some deficiencies of the Hague Convention of 1954 on the protection of cultural property in the event of armed conflict*, in *ANNUAIRE DE L’ASSOCIATION DES ANCIENS DE L’ACADÉMIE* (La Haye), 1976, 27, pagg. 100-108.

Rispetto alla protezione contro gli effetti delle ostilità (art. 8) le Parti dovranno, “al massimo delle loro possibilità”, rimuovere i beni mobili dalla vicinanza ad obiettivi militari o fornire “adeguata” protezione *in situ*, ed evitare di posizionare obiettivi militari in prossimità di beni culturali. È evidente che questo criterio vale per le nuove dislocazioni di potenziali obiettivi militari.

La cattedrale di Colonia era - ahimè - nel corso della Seconda guerra mondiale collocata di fronte a due obiettivi militari preesistenti al conflitto: la stazione ferroviaria e il ponte Hohenzollern.

Apprezzabile, in questa prospettiva, l'ordine impartito dalle autorità militari tedesche il 19 giugno 1944 di spostare le installazioni dal centro storico di Firenze all'esterno dei grandi viali delle antiche fortificazioni, per risparmiare al tesoro artistico della magnifica città i prevedibili danni delle operazioni belliche.

Il II Protocollo, infine, integra la Convenzione e i generali obblighi di salvaguardia e di rispetto con una serie di divieti ed obblighi relativi al regime di occupazione bellica (art. 9). L'occupante dovrà vietare e prevenire:

- > l'esportazione, la rimozione o il trasferimento illecito di beni;
- > lo scavo archeologico, tranne quando sia strettamente richiesto per salvaguardare, registrare o conservare beni culturali;
- > l'alterazione o la modifica di uso di beni che abbia scopo di celare o distruggere reperti culturali, storici o di valore scientifico.

Su questo punto, i gravi fatti verificatisi in seguito alla conquista di Baghdad da parte delle forze di occupazione degli Stati Uniti e dei loro alleati nel 2003 richiedono una accurata riflessione. Sembra che non si sia fatto davvero il possibile per “vietare e prevenire” pesanti danneggiamenti ed estesi saccheggi, privilegiando la difesa di altri e edifici e trascurando quella - doverosa - di quelli che custodivano beni culturali. Ovviamente, va tenuto conto che i due più importanti Stati occupanti l'Iraq non erano firmatari della Convenzione dell'Aja.

Da ultimo, qualsiasi operazione di scavo o alterazione o modificazione d'uso di beni in territorio occupato dovrà, “salvo che le circostanze non lo permettano”, essere espletata in stretta collaborazione con le Autorità nazionali competenti del territorio occupato.

Un'ulteriore parte del Protocollo appare apprezzabile. Si tratta della previsione di una dimensione istituzionale, con la creazione di un Comitato per la protezione dei beni culturali, e di quella di un Fondo. Entrambe le previsioni si ispirano alla positiva esperienza della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale. Il debole apparato istituzionale previsto dalla Convenzione del 1954 non si è rivelato praticabile.

Non sono stati, infatti, utili né l'attribuzione di funzioni alla Potenza protettrice né la previsione della nomina di un Commissario generale, designato di comune accordo dagli Stati in conflitto. In realtà, soprattutto per le funzioni in tempo di pace, migliori garanzie di efficacia nei controlli sono offerte da organi specializzati precostituiti, quali, *in primis*, il Direttore generale dell'UNESCO. In questa sfera di attività, come si è detto, la Convenzione del 1972 e gli strumenti ed organi da essa previsti rappresentano un modello molto interessante. In particolare, il Comitato del patrimonio mondiale, organo intergovernativo *ad hoc* stabilito in conformità con l'art. 8 della Convenzione, è stato il riferimento più importante.

Nell'ambito della apprezzabile istituzionalizzazione della protezione, un ruolo importante è svolto dal "Comitato internazionale dello scudo blu", organizzazione non governativa costituita nel 1996 dall'ICOMOS, dall'ICOM, dal CIA e dall'IFLA per essere una sorta di CICR, una "croce rossa internazionale dei monumenti".

In sintesi, come già sottolineato, la Convenzione del 1954 si applica durante i conflitti armati internazionali tra due o più parti contraenti, vi sia o non vi sia giuridicamente uno stato di guerra tra loro; si applica, altresì, a tutti i casi di occupazione bellica, totale o parziale. Le disposizioni sul "rispetto" per i beni culturali (art. 4) si applicano anche ai conflitti armati non internazionali che si verificano nel territorio di uno Stato-parte (art. 19, 1). Il secondo protocollo si applica ai conflitti armati internazionali e a quelli non-internazionali, senza distinzioni, mentre il primo protocollo si applica in pratica solo ai casi di occupazione bellica.

L'Italia non ha iscritto alcun bene nel registro internazionale dei beni a protezione speciale. Per quanto riguarda la protezione rafforzata, ha inizialmente provveduto all'iscrizione di Castel del Monte.

Dopo una pausa di diversi anni, nel 2018 ha aggiunto la Biblioteca Nazionale di Firenze e la Villa Adriana di Tivoli. Non sono probabilmente i tre siti che verrebbero in mente al primo posto, ma si tratta di un passo in avanti, seppure molto, troppo piccolo.

Per quanto riguarda i rischi che corrono i beni culturali in conseguenza di conflitti armati, occorre anche ricordare che essi possono essere rimossi, rubati o esportati illecitamente verso Stati terzi. Il saccheggio, anche in questa forma, è vietato dal diritto internazionale umanitario.

Una potenza occupante ha anche l'obbligo di prevenire le forme di esportazione illecita, e la convenzione UNESCO del 1970 sull'illecito trasferimento di beni culturali e la convenzione UNIDROIT del 1995 rafforzano le norme in materia, prevedendo meccanismi per la restituzione.

### 3. I beni culturali nel diritto internazionale penale

Gli attacchi contro i beni culturali costituiscono violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, il diritto dei conflitti armati<sup>(24)</sup>.

Nell'ambito di un conflitto, essi possono essere considerati crimini di guerra e anche crimini contro l'umanità o atti di genocidio. Rientrano, cioè, in quella ormai estesa categoria dei "crimini internazionali", dei "*crimes under international law*"<sup>(25)</sup>.

In questa materia possiamo constatare che si è verificata - negli ultimi sessant'anni - una interessante e significativa evoluzione sia sul piano concettuale sia su quello normativo, che qui più direttamente ci riguarda.

In secondo luogo, lo sviluppo del diritto internazionale penale ha portato alla elaborazione di norme incriminatrici specifiche negli statuti dei tribunali internazionali, da quelli *ad hoc* alla Corte penale internazionale.

Infine, la giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia è stata, in questo come in altri campi, particolarmente importante, e ha contribuito in maniera significativa alla precisazione dei contorni dei crimini e alla evoluzione dei concetti fondamentali.

Lo statuto del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, giurisdizione

(24) In argomento la letteratura è ormai molto ricca di testi. Mi limito a segnalare alcune opere generali, nelle quali sono anche indicati numerosi riferimenti bibliografici: C. ROUSSEAU, *Le droit des conflits armés*, Paris, 1983; A. MARAZZI, *Nozioni di diritto bellico*, Torino, 1989; H. MC COUBREY, *International Humanitarian Law*, Aldershot, 1998; L. C. GREEN, *The Contemporary Law of Armed Conflict*, Manchester, 2000; V. HAROUEL, BURELOUP, *Traité de droit humanitaire*, Paris 2005; D. FLECK (Ed.), *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, Oxford, 2008; E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, 2008; R. KOLB, R. HYDE, *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*, Oxford Portland Oregon, 2008; D. THÜRER, *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*, The Hague, 2011; M. BETTATI, *Droit humanitaire*, Paris, 2012; J. CROWE, K. WESTON SCHEUBER, *Principles of International Humanitarian Law*, Cheltenham Northampton, 2013; R. KOLB, *Advanced Introduction to International Humanitarian Law*, Cheltenham Northampton, 2014; E. CRAWFORD, A. PERT, *International Humanitarian Law*, Cambridge, 2015; N. MLEZER, *International Humanitarian Law. A Comprehensive Introduction*, Geneva, 2016; N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2017; A. ANNONI, F. SALERNO, *La tutela internazionale della persona nei conflitti armati*, Bari, 2019; M. SASSOLI, *International Humanitarian Law. Rules, Controversies, and Solutions to Problems Arising in Warfare*, Cheltenham Northampton, 2019.

(25) Cfr. G. SPERDUTI, *Crimini internazionali*, in *ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO*, vol. XI, 1962, pag. 337; S. GLASER, *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, 1970-78; H. H. JESCHECK, *International Crimes*, in *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW*, vol. 8, 1986, pag. 332; N. RONZITTI, *Crimini internazionali*, in *ENCICLOPEDIA GIURIDICA TRECCANI*, vol. X, 1988; F. FRANCONI, *Crimini internazionali*, in *DIGESTO DELLE DISCIPLINE PUBBLICISTICHE*, vol. IV, 1989, pag. 464; M. C. BASSIOUNI, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, The Hague/London/Boston, 1999; A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, 2003 (traduzione italiana della prima parte, a cura di S. CANNATA, con il titolo *Lineamenti di diritto internazionale penale, 1. Diritto sostanziale*, Bologna, 2005); S. ZAPPALA', *La giustizia penale internazionale*, Bologna, 2005; H. ASCENSIO, E. DECAUX, A. PELLET, *Droit international pénal*, Paris, 2012; G. WERLE, *Principles of International Criminal Law*, Cambridge, 2014; E. GREPPI, *I crimini*, cit.; A. CLAPHAM, P. GAETA, op. cit.



*ad hoc* istituita nel 1993 con decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite riprende (art. 3) la vecchia norma del Regolamento dell'Aja del 1907.

Richiama, infatti, qualificandoli come “violazioni delle leggi o delle consuetudini di guerra” (*laws or customs of war*), il sequestro, distruzione o danneggiamento deliberato di edifici consacrati al culto, alla carità e all'istruzione, alle arti ed alle scienze, di monumenti storici, opere d'arte e opere di carattere scientifico”. Si tratta della categoria più risalente di crimini di guerra<sup>(26)</sup>.

Il punto di arrivo è rappresentato dallo statuto di Roma della Corte penale internazionale, adottato dalla conferenza diplomatica il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2001 che, all'art. 8, assimila gli attacchi ai beni culturali a quelli portati agli ospedali, enfatizzando l'importanza di questi beni<sup>(27)</sup>.

(26) Cfr. G. CARELLA, *Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, in P. PICONE (Ed.), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, pag. 463; M. S. BASSIOUNI (with Manikas), *The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, New York, 1996; F. LATTANZI, E. SCISO, *Dai Tribunali penali internazionali ad hoc a una Corte permanente*, Napoli, 1996, pag. 31; G. ARANGIO, RUIZ, *The Establishment of the International Criminal Tribunal for the Former Territory of Yugoslavia and the doctrine of implied powers of the United Nations*, in LATTANZI, SCISO, *Dai Tribunali penali internazionali ad hoc a una Corte permanente*, Napoli, 1996, 31; L. CONDORELLI, *Legalità, legittimità, sfera di competenza dei tribunali penali ad hoc creati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, ivi, 47; P. PICONE, *Sul fondamento giuridico del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, ivi, 65; M. SASSOLI, *Le rôle des Tribunaux pénaux internationaux dans la répression des crimes de guerre*, ivi, 109; F. LATTANZI, *La primazia del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia sulle giurisdizioni interne*, in RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE, 1996, pag. 597; P. PICONE, *Sul fondamento giuridico del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, in LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE, 1996, pag. 3, M. CASTELLANETA, *La cooperazione tra Stati e tribunali penali internazionali*, Bari, 2002.

(27) Sullo Statuto di Roma, cfr. O. TRIFFTERER (Ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court. Observers' Notes, Article by Article*, Baden Baden, 1999; W. BOURDON, E. DUVERGER, *La Cour pénale internationale. Le Statut de Rome*, Paris, 2000; I. CARACCILO, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale: il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, Napoli, 2000; D. SHELTON (Ed.), *International Crimes, Peace and Human Rights: the Role of the International Criminal Court*, New York, 2000; M. POLITI, G. NESI, *The Rome Statute of the International Criminal Court. A Challenge to Impunity*, Aldershot, 2001; P. MORI, *L'istituzionalizzazione della giurisdizione penale internazionale*, Torino, 2001; A. CASSESE, P. GAETA, J. R. W. D. JONES (Eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, 3 voll., Oxford, 2002; M. CHIAVARIO (sous la direction de), *La justice pénale internationale entre passé et avenir*, Milano, 2002; G. CARLIZZI, D. DELLA MORTE, S. LAURENTI, A. MARCHESI, *La Corte Penale Internazionale. Problemi e prospettive*, Napoli, 2003; A. DEL VECCHIO, *Giurisdizione internazionale e globalizzazione. I tribunali internazionali tra globalizzazione e frammentazione*, Milano, 2003; E. GREPPI, *Corte Penale Internazionale*, in DIGESTO, Discipline pubblicistiche. Aggiornamento, Torino, 2004; P. SANDS (Ed.), *From Nuremberg to The Hague. The Future of International Criminal Justice*, Cambridge, 2006; C. STAHN, G. SLUITER (Eds.), *The Emerging Practice of the International Criminal Court*, The Hague, 2009; R.S. LEE (Ed.), *The International Criminal Court. Elements of Crime and Rules of Procedure and Evidence*, New York, 2011; W. A. SCHABAS, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, 2011. Per una visione di prospettiva, cfr. W. A. SCHABAS, *The International Criminal Court: Struggling to Find its Way*, in CASSESE (Ed.), *Realizing Utopia. The Future of International Law*, Oxford, 2012, 250; A. LANCIOTTI, *La Corte penale internazionale e la repressione delle gravi violazioni del diritto umanitario*, Torino, 2013.



È crimine di guerra l'attacco diretto intenzionalmente "contro edifici dedicati a scopi religiosi, educativi, artistici, scientifici o umanitari, contro monumenti storici, ospedali e luoghi dove sono riuniti malati e feriti, purché non siano utilizzati a fini militari". Il Regno Unito ha depositato una riserva che richiama quella relativa all'art. 53 del I Protocollo.

La Convenzione dell'Aja del 1954 non conteneva nulla di specifico sulla responsabilità degli Stati. All'art. 28 in tema di sanzioni è previsto l'obbligo di stabilire norme penali per punire gli individui che abbiano dato ordine di commettere o abbiano commesso violazioni delle norme della Convenzione. Sul punto, siamo in presenza di un arretramento rispetto alle previsioni del Regolamento dell'Aja del 1907 e anche rispetto all'esperienza del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga.

Lo statuto del Tribunale di Norimberga, infatti, non prevedeva incriminazioni specifiche al di là delle generiche indicazioni dell'art. 6, n. 1, lett. b (saccheggio di beni pubblici o privati; distruzioni senza motivo di città o villaggi; devastazioni non giustificate da esigenze militari). La sentenza del Tribunale aveva condannato Hermann Göring per saccheggio, ritenendo che "*as plenipotentary, Göring was the active authority in the spoliation of conquered territory*"<sup>(28)</sup>, il feldmaresciallo Wilhelm Keitel per le distruzioni e Hans Frank per "*economic exploitation*". Un caso a parte era stato quello di Wilhelm Ernst Paetz, condannato per saccheggio dei beni polacchi in uno dei processi "minori".

Più interessante, specificamente in tema di beni culturali, come si vedrà, è stata la giurisprudenza del Tribunale di Norimberga quando ha operato il collegamento con il crimine di persecuzione.

Le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 non menzionano i beni culturali. Come si è visto, è stata la Convenzione dell'Aja del 1954 ad essere interamente dedicata alla materia.

Un ultimo importante riferimento è l'art. 85 del I Protocollo di Ginevra del 1977. Alla lettera D del paragrafo 4 si afferma che sono considerate infrazioni gravi (*grave breaches*) "il fatto di dirigere un attacco contro monumenti storici, opere d'arte o luoghi di culto chiaramente riconosciuti, che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli, e ai quali sia stata concessa una protezione speciale in base ad accordo particolare, ad esempio nel quadro di un'organizzazione internazionale competente, provocando ad essi, di conseguenza, distruzioni su vasta scala, quando non esista alcuna prova di violazione ad opera

---

(28) *The Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg 14 November 1945 - 1 October 1946, Nuremberg 1947, vol. I, pag. 281; cfr. H. DONNEDIEU DE VABRES, Le proces de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international, in RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE, 1947, tome I, vol. 70, pag. 477; T. TAYLOR, Anatomia del processo di Norimberga, Milano 1966.*

della parte avversaria dell'art. 53, lett. b, e quando i monumenti storici, le opere d'arte e i luoghi di culto in questione non siano situati in prossimità di obiettivi militari”.

Come si può osservare, la protezione speciale qui menzionata non presenta collegamenti con quella per così dire “tecnica” di cui alla Convenzione dell'Aja del 1954. Si può trattare di una condizione di protezione speciale che va a toccare anche beni, ad esempio, che sono oggetto di tutela da parte dell'UNESCO, in particolare nelle liste del patrimonio mondiale che l'organizzazione cura ed estende.

In definitiva, quindi, siamo in presenza di un obbligo assoluto, con l'unico limite dell'uso del bene culturale, che non può essere destinato a scopi militari. Questo è quanto si può osservare in tema di “rispetto” dei beni culturali.

Più carente si presenta il campo della “salvaguardia”, cioè di quella modalità di protezione che deve essere progettata e realizzata fin dal tempo di pace. Le norme sono abbastanza imprecise, e gli Stati poco inclini a impegnarsi concretamente in iniziative mirate a predisporre efficaci forme di protezione “preventiva”.

Un rilevante contributo alla precisazione dei contorni dei crimini commessi a danno dei beni culturali è offerto dalla cospicua giurisprudenza del Tribunale dell'Aja, che ha giudicato e punito gli autori di crimini commessi nell'ex Jugoslavia a partire dal 1° gennaio 1991<sup>(29)</sup>.

La sentenza resa nel caso Tadic ha anche sancito l'applicabilità delle norme sia ai conflitti internazionale sia a quelli interni e a quelli misti (cioè dotati di caratteri di internazionalità e, al contempo, privi di alcuni di questi caratteri). Inoltre, ha affermato l'esistenza di norme consuetudinarie applicabili a tutti i conflitti e queste investono anche l'ambito dei beni culturali. Dunque, le norme sui beni culturali comportano l'obbligo generalizzato di rispetto in tutti i tipi di conflitto.

Nelle sentenze del Tribunale si trovano interessanti modalità di applicazione delle norme in materia di responsabilità penale individuale per gravi attacchi a beni culturali e artistici, in stretta connessione con quelli religiosi.

Questo riferimento costante ai beni religiosi si spiega con la natura particolare delle tragedie dell'area dell'ex Jugoslavia, che hanno ampiamente presentato profili di conflitto interreligioso oltre che interetnico.

Numerosi atti di incriminazione, di conseguenza, recano un'enfasi particolare sui casi di distruzione di beni religiosi.

Inoltre, la giurisprudenza presenta una significativa evoluzione sotto il profilo delle categorie di diritto penale sostanziale.

---

(29) Le sentenze del Tribunale penale internazionale si trovano nel sito web [www.icty.org](http://www.icty.org).

Prende in considerazione, infatti, *in primis*, come è ovvio, i crimini di guerra (la categoria di più antica formazione e di gran lunga più consolidata nel patrimonio giuridico della comunità internazionale) ma si estende ad affrontare le gravi violazioni in quanto “crimini contro l’umanità” e, segnatamente, come “atti di persecuzione”.

Non solo, ma arriva anche a delineare elementi riconducibili al crimine di genocidio, cioè a quello che è stato definito “*the crime of crimes*”. Gli attacchi ai beni culturali, artistici e religiosi si caratterizzano, infatti, come decisi e realizzati con “l’intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso, come tale (*as such*)<sup>(30)</sup>.”

Uno sguardo ad alcuni atti di incriminazione e ad alcune sentenze permette di trovare riscontri significativi.

Nel caso Blaskic, l’imputato è stato riconosciuto colpevole - tra i vari crimini per i quali era imputato - di distruzione di edifici religiosi, compresa una moschea in costruzione.

Nel capo 14 del *Second Amended Indictment*, il Procuratore ha accusato Tihomir Blaskic, colonnello delle forze del Consiglio della Difesa della comunità croata di Herceg-Bosna (e futuro generale comandante delle stesse), di avere, tra l’agosto 1992 e il giugno 1993, “*planned, instigated, ordered or otherwise aided and abetted in the planning, preparation or execution of the destruction or wilful damage of Bosnian Muslim institutions dedicated to religion or education*” e/o “*knew or had reason to know that subordinates were about to do the same, or had done so, and failed to take the necessary and reasonable measures to prevent such acts or to punish the perpetrators thereof*”.

Il Procuratore qualifica questi atti, come “*violations of the laws and customs of war*” ai sensi degli articoli 3 (d), 7(1) e 7(3) dello Statuto del Tribunale (*Destruction or wilful damage to institutions dedicated to religion or education*). Nella sentenza, il tribunale afferma che “*the damage or destruction must have been committed intentionally to institutions which may clearly be identified as dedicated to religion or education and which were not being used for military purposes at the time of the acts. In addition, the institutions must not have been in the immediate vicinity of military objectives*”<sup>(31)</sup>.

Nel caso Naletilic, poi, possiamo trovare un avanzamento della prospettiva. La sentenza, infatti, riprende questa statuizione del caso Blaskic ma, “*respectfully rejects*” l’affermazione che le istituzioni protette non debbano essere in prossimità di obiettivi militari.

(30) In argomento, un’ottima analisi è offerta da M. FRULLI, *Distruzione di beni culturali e crimine di genocidio: l’evoluzione della giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia*, in P. BENVENUTI, R. SAPIENZA, op. cit.

(31) *Second Amended Indictment* del 25 aprile 1997, e *Judgement* del 3 marzo 2000, Case No. IT-95-14-T, § 185.

La *Trial Chamber* non concorda con l'opinione che il fatto che un'istituzione sia nelle immediate vicinanze di un obiettivo militare “*justifies its destruction*”.

La Camera considera che un crimine secondo l'art. 3 (d) dello Statuto è commesso quando sono soddisfatti i requisiti generali della norma la distruzione riguardi un'istituzione dedicata alla religione, il bene non sia stato usato a scopi militari e l'accusato abbia agito con l'intenzione di distruggere il bene stesso<sup>(32)</sup>.

Nella successiva sentenza della *Trial Chamber* del 1° settembre 2004 nel caso Brdanin, si richiama l'art. 3 dello Statuto del Tribunale, affermando che “*the seizure of, destruction or wilful damage done to institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, historic monuments and works of art and science constitute a violation of the law or customs of war*”.

Nell'atto di accusa, il Procuratore ha fatto riferimento alle “*institutions dedicated to religion*” (capo 12). Il Tribunale ricorda che queste istituzioni sono protette sia dallo Statuto sia da norme di diritto consuetudinario, e che la protezione nei conflitti armati è anche stabilita dagli articoli 27 e 56 del Regolamento dell'Aja, e confermata dal I Protocollo di Ginevra (art. 53) e dal II (art. 16).

Il crimine commesso contro queste istituzioni si sovrappone solo parzialmente, secondo il Tribunale, a quello degli attacchi illegittimi contro obiettivi civili, in quanto si presenta come più specifico. Le istituzioni dedicate alla religione godono della presunzione di avere carattere civile e, quindi, della protezione ai sensi dell'art. 52 del I Protocollo di Ginevra (divenuta ormai norma consuetudinaria).

Possono essere fatti oggetto di attacchi solo se diventano un obiettivo militare. Richiama, poi, l'elemento della *mens rea* e il fatto che la giurisprudenza del Tribunale stabilisce che questo requisito è l'*intent (dolus directus)*. Poiché in quanto istituzioni religiose godono della protezione minima accordata ai beni civili, “*the mens rea requisite for this offence should be equivalent to that required for the destruction or devastation of property under Article 3(b)*”. Perciò, il Tribunale è dell'opinione che la distruzione o il danneggiamento volontario recato a istituzioni dedicate alla religione “*must have been either perpetrated intentionally, with the knowledge and will of the proscribed result or in reckless disregard of the substantial likelihood of the destruction or damage*”<sup>(33)</sup>.

La conclusione dei giudici è che essi sono convinti al di là di ogni ragionevole dubbio che ci sia stato “*wilful damage*” a edifici religiosi musulmani e cattolici da parte delle forze serbo-bosniache.

(32) *Judgement* del 31 marzo 2003, Case No. IT-98-34-T, § 604-605.

(33) *Judgement* del 1° settembre 2004, Case No. IT-99-36-T, §§ 594-599.

L'analisi della sentenza è scrupolosa e accurata, e fa riferimento alla relazione di un esperto, Colin Kaiser, che ha prodotto un *“Report on the Damaging and Destruction of Muslim and Roman Catholic Sacral Buildings in the Municipalities of Bosanski Novi, Donji Vafuk, Kljuc, Kotor Varos, Prijedor and Sanski Most in the 1992-1995 War, with specific reference to 1992”*, nel quale dà precise indicazioni circa le categorie nelle quali collocare le condizioni degli edifici (*destroyed, repairable, minor or no apparent damage*)<sup>(34)</sup>.

Segue una meticolosa elencazione di tredici casi di moschee e chiese danneggiate, distrutte, rase al suolo, minate, bombardate o incendiate (per usare i diversi termini adottati nelle analitiche descrizioni). In conclusione, *“the Trial Chamber is satisfied beyond reasonable doubt that (...) Bosnian Serb forces deliberately targeted the Muslim and Roman Catholic religious institutions”* di cui all'atto di incriminazione, e che gli edifici in questione non erano usati per scopi militari, per cui si è trattato di violazioni dell'articolo 3 (d) dello Statuto del Tribunale.

Lo statuto del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga aveva configurato la categoria dei crimini contro l'umanità in una norma (art. 6, n. 1, lett. c) che, nella sua seconda parte, delinea le fattispecie considerate “persecuzione”. L'attacco a beni culturali è stato considerato persecuzione nel caso di Alfred Rosenberg, condannato per crimini di guerra e crimini contro l'umanità in quanto ritenuto *“responsible for a system of organized plunder of both public and private property throughout the invaded countries of Europe”*. Operando in ottemperanza all'ordine di Hitler del gennaio 1940, ha organizzato e diretto le *“Einsatzstab Rosenberg”*, che hanno saccheggiato biblioteche e musei, confiscato tesori d'arte e collezioni, e depredato case private. Con il noto scrupolo Rosenberg stesso aveva fatto annotare le cifre relative a queste azioni: sono state saccheggiate 69.619 case di ebrei in Occidente, 38.000 delle quali nella sola città di Parigi; sono serviti 26.984 carri ferroviari per trasportare questi beni in Germania; al 14 luglio 1944 risultava che fossero 21.903 le opere d'arte (compresi famosi dipinti e *“museum pieces”*) su cui la Einsatzstab aveva messo le mani in Occidente<sup>(35)</sup>.

Anche il feldmaresciallo Keitel, nella citata parte della sentenza che lo riguarda, è stato ritenuto colpevole di avere, come capo dell'Ober Kommando Wehrmacht, *“directed the military authorities to cooperate with the Einsatzstab Rosenberg in looting cultural property in occupied territories”*. Julius Streicher è stato ritenuto colpevole di crimini contro l'umanità anche per la distruzione della sinagoga di Norimberga, il 10 agosto 1938<sup>(36)</sup>.

---

(34) Nota 1633 al § 640 della sentenza.

(35) *The Trial*, cit., vol. I, pag. 295.

(36) Ivi, pag. 302.

Baldur von Schirach, Gauleiter di Vienna, è stato condannato anche per avere telegrafato nell'estate 1942 a Martin Bormann l'ordine di bombardare una "English cultural town" per rappresaglia in seguito all'uccisione di Heydrich che, secondo lui, "had been planned by the British"<sup>(37)</sup>.

Analogamente si sono comportati i giudici israeliani nei confronti di Adolf Eichmann, ritenendo "persecuzione" la distruzione di sinagoge.

Il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia si è collocato in questa scia quando, nel caso Kupreskic, ha configurato la persecuzione come discriminazione e privazione di diritti fondamentali, ravvisando un intento discriminatorio che rende l'atto "inumano"<sup>(38)</sup>.

Un significativo passo in avanti è stato compiuto dal Tribunale per l'ex Jugoslavia nel caso Kordic/Cerkez. La Camera di prima istanza ha qualificato alcune azioni armate contro beni culturali come attacchi che hanno lo scopo di distruggere l'identità del gruppo.

L'atto, quando perpetrato con intento discriminatorio, "amounts to an attack on the very religious identity of a people", ed è, quindi, "pure expression of the notion of crimes against humanity, for all humanity is indeed injured by the destruction of a unique religious culture and its concomitant objects". Di conseguenza, secondo il Tribunale, la distruzione e volontario danneggiamento di istituzioni dedicate alla religione musulmana o all'istruzione, abbinata al requisito dell'intento discriminatorio, "may account to an act of persecution"<sup>(39)</sup>.

Con questa sentenza, il Tribunale ha prospettato un passaggio ulteriore, piuttosto problematico. Con il riferimento all'intenzione di distruggere l'identità del gruppo, infatti, si allarga la prospettiva concettuale e, di conseguenza, giurisprudenziale alla dimensione del crimine di genocidio.

Al tempo dei negoziati per la Convenzione del 9 dicembre 1948 sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio si era ampiamente discusso se introdurre anche l'ipotesi del "genocidio culturale" accanto a quello biologico e fisico. Era prevalsa la tesi negativa, anche se la nozione di gruppo "etnico" era intesa come sicuramente comprensiva delle dimensioni culturale e linguistica.

Nella sentenza relativa al caso Krstic, la Trial Chamber del Tribunale offre un'apertura importante, quando afferma che la distruzione di beni culturali e religiosi può costituire elemento di prova del dolo specifico richiesto per il crimine di genocidio.

Questi beni, infatti, sono considerati dal Tribunale come "simboli" del gruppo vittima di genocidio.

(37) Ivi, pag. 320.

(38) Judgment del 14 gennaio 2000, Case No. IT-95-16-T, § 567 e seguenti.

(39) Judgment del 26 febbraio 2001, Case No. IT-95-14/2-T, § 207.



Vale la pena riportare integralmente il ragionamento. “*The Trial Chamber is aware that it must interpret the Convention with due regard for the principle of nullum crimen sine lege. It therefore recognises that, despite recent developments, customary international law limits the definition of genocide to those acts seeking the physical or biological destruction of all or part of the group. Hence, an enterprise attacking only the cultural or sociological characteristics of a human group in order to annihilate these elements which give to that group its own identity distinct from the rest of the community would not fall under the definition of genocide. The Trial Chamber however points out that where there is physical or biological destruction there are often simultaneous attacks on the cultural and religious property and symbols of the targeted group as well, attacks which may legitimately be considered as evidence of an intent to physically destroy the group. In this case, the Trial Chamber will thus take into account as evidence of intent to destroy the group the deliberate destruction of mosques and houses belonging to members of the group*”<sup>(40)</sup>.

Nella sentenza di appello dello stesso caso Krstic, viene confermata la condanna per genocidio, senza però fare riferimento alla dimensione culturale<sup>(41)</sup>.

Vi è, tuttavia, l'interessante opinione parzialmente dissenziente del giudice Shahabuddeen, che richiama e ribadisce le conclusioni raggiunte dalla Camera di prima istanza. “*The destruction of culture may serve evidentially to confirm an intent, to be gathered from other circumstances, to destroy the group as such. In this case, the razing of the principal mosque confirms an intent to destroy the Srebrenica part of the Bosnian Muslim group*”<sup>(42)</sup>.

Anche nel caso Milosevic, nel primo *Amended Indictment*, il Procuratore ha inserito “*the intentional and wanton destruction of homes, other public and private property belonging to Bosnian Muslims and Bosnian Croats, their cultural and religious institutions, historical monuments and other sacred sites*”. Per questi atti Milosevic ha commesso il crimine contro l'umanità in quanto “*persecuzione*” per motivi politici, razziali o religiosi<sup>(43)</sup>.

Nell'incriminazione di Milosevic si trova anche la precisazione che si è trattato di “*intentional and wanton destruction*” di edifici religiosi e culturali delle comunità musulmana e croata, compresi moschee, chiese, biblioteche, edifici scolastici e centri culturali. Il capo di imputazione 21 qualifica la volontaria distruzione o il volontario danneggiamento di monumenti storici e istituzioni dedicate all'istruzione o alla religione come “*violation of the laws or customs of war*”.

---

(40) *Judgement* del 2 agosto 2001, Case No. IT-98-33, § 580.

(41) *Judgement* del 19 aprile 2004, Case No. IT-98-33.

(42) *Partial Dissenting Opinion of Judge Shababuddeen*, § 53.

(43) *First Amended Indictment* del 23 ottobre 2002, Case No. IT-02-54-T, § 35, 42.

Il *Second Amended Indictment*, con riferimento al Kosovo, include negli incendi e distruzioni anche “*cultural monuments and religious sites*” voluti dalle Forze Armate serbe in “*a deliberate and widespread or systematic campaign of destruction of property owned by Kosovo Albanian civilians*”. Segue un dettagliato elenco di beni e edifici oggetto di attacchi e distruzioni. Al capo 5 (“*Persecutions*”) si ritrova l'imputazione di volontaria distruzione di siti religiosi albanesi, anche nell'ambito di deportazioni e trasferimenti forzati di migliaia di kosovari albanesi<sup>(44)</sup>.

Infine, nella decisione relativa al caso Jokic, la *Trial Chamber* ha affermato che l'intera città vecchia di Dubrovnik (l'antica Ragusa) era considerata parte importante del patrimonio culturale mondiale. Essa era, tra l'altro, “*an outstanding architectural ensemble illustrating a significant stage in human history*”. Il bombardamento della città, quindi, è stato non solo un attacco contro la storia e il patrimonio della regione, ma anche “*against the cultural heritage of humankind*”. Inoltre, la città vecchia era densamente abitata, determinando un inestricabile intreccio tra la vita della popolazione e il suo patrimonio culturale. Il restauro, secondo il Tribunale, quand'anche si rivelasse possibile, non potrebbe comunque riportare gli edifici alla loro forma originaria, in quanto ampie parti degli autentici componenti sono andati distrutti e ne ha sofferto il valore intrinseco dei beni. La conclusione del Tribunale è che vi è una sorta di sovrapposizione di due crimini. In primo luogo, l'attacco a edifici civili è una “*serious violation of international humanitarian law*”. Inoltre, è “*a crime of even greater seriousness to direct an attack on an especially protected site, such as the Old Town, constituted of civilian buildings and resulting in extensive destruction within the site*”. Il Tribunale rileva, infatti, che l'attacco è stato “*particularly destructive*”, poiché ha causato danni a più di cento edifici, compresi ampi segmenti delle mura. La conclusione dei giudici è che “*the unlawful attack on the Old Town must therefore be viewed as especially wrongful conduct*”<sup>(45)</sup>.

La prospettiva dell'ulteriore processo al generale Ratko Mladic va nella medesima direzione. Nell'imputazione, infatti, sempre nel contesto delle “persecuzioni”, si trova ancora “*the intentional or wanton destruction of private property including homes and business premises, and public property including cultural monuments and sacred sites*”<sup>(46)</sup>.

La giurisprudenza del Tribunale dell'Aja, dunque, opera importanti estensioni della nozione di crimine internazionale con riferimento ai beni culturali. Dalla categoria dei crimini di guerra (cui innegabilmente e incontrovertibilmente appartengono gli attacchi ai beni protetti, si è prodotto l'ampliamento a quella dei crimini contro l'umanità, intesi come “*part of a widespread or systematic attack against any civilian population*”.

(44) *Second Amended Indictment* del 29 ottobre 2001, §§ 67-68.

(45) *Judgement* del 18 marzo 2004, Case No. IT-01-42/1, §§ 51-53.

(46) *Amended Indictment* dell'11 ottobre 2002, Case No. IT-95-5/18-1.

Come crimine contro l'umanità può, infine, diventare componente non irrilevante del crimine di genocidio, integrando il bene culturale nella dimensione "fisica" e "biologica" della persona<sup>(47)</sup>.

Questo percorso della giurisprudenza nelle tre categorie dei crimini consente di ritenere che la componente culturale è venuta ad accentuare il carattere antropocentrico del diritto internazionale umanitario e, di riflesso, del diritto internazionale penale.

Il contributo della giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia è, quindi, stato rilevante anche in questo campo. D'altra parte, i conflitti nei Balcani dell'ultimo decennio del XX secolo si sono caratterizzati anche per la ferocia con la quale sono state decise e condotte azioni di attacco contro beni culturali. In misura crescente, infatti, il bene culturale non è stato mero "danno collaterale" nell'ambito di un attacco portato (e potenzialmente circoscritto) al solo obiettivo militare legittimo.

In diverse situazioni, al contrario, è stato un elemento essenziale di un attacco inteso come "pulizia etnica", un'espressione di deliberata volontà di ledere oggetti e beni che costituiscono il patrimonio che rappresenta l'identità più profonda di un popolo o di una comunità.

Non possono essere altrimenti capiti gli attacchi alla Biblioteca di Sarajevo o al Ponte di Mostar, in quanto privi di qualsivoglia possibile collegamento con la necessità militare.

Anche nel conflitto del Kosovo del 1999 possiamo ravvisare la presenza di questo intento deliberato di colpire nel profondo la cultura e l'identità di una comunità. Basti pensare alla distruzione di circa duecento moschee e di circa novanta chiese ortodosse.

Un ulteriore passo è stato realizzato dalla Corte penale internazionale, il cui Statuto di Roma ha sviluppato la nozione di attacco ai beni culturali come *crimine under international law*.

La - quantitativamente limitata - giurisprudenza della Corte permette di rilevare che tra le pochissime sentenze finora pronunciate si trova quella del 17 agosto 2017 relativa al caso Ahmad al-Faqi al-Mahdi, accusato (con riferimento all'art. 8(2)(e)(iv) di "*intentionally directing attacks against 10 buildings of a religious and historical character in Timbuktu, Mali*").

Si tratta di una sentenza storica, perché è interamente dedicata al crimine di distruzione di "beni" culturali, mentre le altre fanno riferimenti a crimini contro "persone".

Come sottolineano i giudici, quei mausolei "*were of great importance to the people of Timbuktu, who admired them and were attached to them*". "*Thus, the Chamber*

---

(47) In argomento, cfr. le puntuali osservazioni di M. FRULLI, op.cit.

*considers that the fact that the targeted buildings were not only religious buildings but had also a symbolic and emotional value for the inhabitants of Timbuktu is relevant in assessing the gravity of the crime committed*". Inoltre, quei siti erano compresi tra gli "UNESCO World Heritage sites" e, come tali, l'attacco contro di essi "appears to be of particular gravity as their destruction does not only affect the direct victims of the crimes, namely the faithful and inhabitants of Timbuktu, but also people throughout Mali and the international community".

L'imputato ha ammesso la sua responsabilità, e anche "has expressed genuine remorse for his acts, e anche "his 'deep regret and great pain'". Di conseguenza, è stato condannato a soli nove anni di reclusione.

Le minacce ai beni culturali nei conflitti armati sono ancora presenti nella conflittualità contemporanea.

Basti pensare, dopo la tragedia dei conflitti nei Balcani, a quelli ancora in corso nella vasta regione mediorientale. La tragedia siriana, in corso dal 2011, che ha prodotto diverse centinaia di migliaia di morti, ha anche dato luogo a estese e massicce distruzioni del patrimonio culturale, a partire dallo straordinario sito di Palmira.

Nel gennaio 2020 il presidente degli Stati Uniti Donald Trump si è spinto oltre un limite che ai precedenti capi di stato americani sarebbe stato ritenuto inimmaginabile. In un *tweet* al culmine della crisi dei rapporti con l'Iran, infatti, ha dichiarato che gli USA erano pronti a sferrare attacchi contro "52 Iranian sites (representing the 52 American hostages taken by Iran many years ago), some at very high level & important to Iran & the Iranian culture". Si è trattato, cioè, di un'anticipata rivendicazione di responsabilità per una futura e ipotetica commissione di un crimine di guerra!

#### **4. Salvaguardia e formazione**

Un'ultima osservazione riguarda la delicata funzione della salvaguardia che, come si è rilevato, è una componente essenziale degli obblighi di tutela dei beni culturali stabiliti nelle convenzioni multilaterali e, segnatamente, di quella dell'Aja del 14 maggio 1954.

L'obbligo di salvaguardia comporta essenzialmente misure che debbono essere adottate in tempo di pace. In argomento, non si può non constatare l'esistenza di una situazione di grave e generalizzata carenza.

Se si accettano per buone le valutazioni che assegnano all'Italia la parte più cospicua del patrimonio artistico e culturale dell'intera comunità internazionale, non si può che osservare che il nostro Paese è in ritardo nel realizzare le procedure per l'iscrizione dei beni più importanti nel Registro dei beni a protezione

speciale previsto dalla Convenzione dell'Aja del 1954, e nel segnalare siti da sottoporre al regime di protezione rafforzata (salvo i tre già citati: Castel del Monte, Biblioteca Nazionale di Firenze e Villa Adriana di Tivoli). Sarebbe, inoltre, auspicabile che avviasse una seria campagna per l'esposizione estesa e generalizzata dell'emblema di protezione.

La Svizzera, l'Austria, il Belgio, i Paesi Bassi, la Germania - per citare solo alcuni Paesi europei particolarmente scrupolosi - hanno dato luogo alla esposizione dell'emblema in forma generalizzata. Dal grande *Kunsthistorisches Museum* di Vienna ai piccoli musei di Bruges, il visitatore, il turista, dalla esposizione dello scudo blu viene avvertito che si tratta di beni protetti, nello spirito più genuino di norme convenzionali che intendono la protezione come un obbligo che affonda le radici proprio quando non c'è un conflitto, e tutti (militari e civili) devono essere educati e istruiti all'obbligo di salvaguardia, necessario presupposto del conseguente obbligo di rispetto.

L'attuale instabilità politica di molti Paesi del mondo, il conseguente aumento dei conflitti e l'intensificarsi di disastri naturali e dei loro sempre più rilevanti effetti sociali ed economici rendono evidente l'urgenza di formare competenze specializzate in grado intervenire concretamente negli scenari di crisi, per favorire la prevenzione di danni al patrimonio culturale e per guidare i processi di recupero e ricostruzione dei siti colpiti, sia dal punto di vista culturale, sia socio-economico.

La deliberata distruzione del patrimonio culturale condotta in Iraq e in Siria dallo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) dal 2014 e, in particolare, i deliberati saccheggi alle statue e alle collezioni del Museo di Mosul, la distruzione del sito UNESCO di Hatra e la devastazione della città di Nimrud, crimine di guerra, hanno portato all'avvio, da parte dell'UNESCO, della campagna internazionale "*Unite4Heritage*".

Una campagna con l'obiettivo di formare un nucleo di risposta alle crisi e di capacità di intervento globale "per proteggere e salvaguardare il patrimonio nelle aree in cui è minacciato dagli estremisti".

Per quanto riguarda il delicato ambito della formazione, si segnalano in Italia le importanti iniziative degli istituti militari, dalle Accademie alle Scuole fino al centro di eccellenza CoESPU dei Carabinieri e al Centro Alti Studi per la Difesa (CASD). A tutti i livelli, i corsi destinati a ufficiali delle Forze Armate comprendono significative parti dedicate alla protezione dei beni culturali. Un'iniziativa particolare è quella dell'istituzione del *Master in Cultural Property Protection in Crisis Response* ([www.culturalpro.it](http://www.culturalpro.it)), organizzato dalla Scuola Universitaria Interdipartimentale di Scienze Strategiche dell'Università di Torino con una significativa partecipazione delle Forze Armate italiane: il

Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito e con il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale. Esso vede anche la partecipazione dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, di Sanremo, e del Centro per la Conservazione e il Restauro della Venaria Reale.

Un notevole contributo alla docenza è offerto dal Comandante e da alcuni ufficiali del Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale che, come universalmente riconosciuto, è un'unità di eccellenza in Italia e nella comunità internazionale<sup>(48)</sup>.

Il Master, che ha una estesa rete collaborativa con agenzie e enti internazionali, tra cui ICCROM, INTERPOL, ICOM, UNESCO, è articolato in diverse sezioni, che affrontano la protezione dei beni culturali sotto diverse angolature: storico-politica, giuridica, economica, sociologica, informatica, *management* della protezione.

L'obiettivo è formare personale militare e civile capace di affrontare efficacemente le situazioni di crisi: conflitti armati, ma anche calamità naturali, quali terremoti e alluvioni, sia nelle fasi di prevenzione sia in quelle di risposta alle crisi.

Il programma didattico è articolato in lezioni, seminari, esercitazioni pratiche e analisi di “*best practices*”, e mira a consentire l'acquisizione di competenze e metodologie su:

- > conoscenza approfondita del quadro giuridico per la protezione dei beni culturali e delle aree naturali, per il contrasto ai crimini contro questi beni e per assicurare l'accesso alla cultura e una migliore comprensione dei doveri dei governi, dei cittadini, delle comunità e delle organizzazioni non governative;

- > conoscenza e acquisizione degli strumenti per comprendere e valutare la portata dei danni, e delle perdite culturali, economiche e sociali causati dalle situazioni di crisi;

- > comprensione del potenziale della cultura nel valutare e “governare” la ricostruzione *post-conflict* e *post-disaster*, con attenzione particolare agli aspetti sulle comunità sociali;

- > conoscenza degli strumenti giuridici e operativi e delle politiche dell'UNESCO e di altre organizzazioni internazionali;

- > conoscenza dei più avanzati strumenti delle tecnologie informatiche applicati agli scenari di crisi.

Un corso, questo, che si aggiunge a una importante tradizione di formazione sul patrimonio culturale della città di Torino, e che si aggiunge al Master

---

(48) Sui cinquant'anni di esperienza dell'Arma dei Carabinieri, cfr. R. RICCARDI, *Detective dell'arte. Dai Monuments Men ai Carabinieri della cultura*, Milano, 2019.



internazionale dell'Università di Torino in *World Heritage and Cultural Projects for Development*, svolto presso il *Campus* torinese delle Nazioni Unite e rivolto a professionisti della cultura come risorsa per lo sviluppo, e la *UNESCO Academy on Sustainable Development*, scuola di formazione dei responsabili della gestione dei siti UNESCO, promossa dalla Fondazione Santagata insieme all'UNESCO.

Un utile strumento per la formazione è rappresentato, poi, dal “*Protection of Cultural Property. Military Manual*”, realizzato dall'UNESCO con l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, di Sanremo, disponibile anche in lingua francese e ormai diffuso largamente negli istituti di formazione militare<sup>(49)</sup>.

Forze Armate, Università e società civile hanno una grande responsabilità nel dare concreta attuazione agli obblighi che discendono dagli strumenti normativi dell'ordinamento internazionale e, in particolare, a quello di formare una coscienza della necessità di considerare i beni artistici e culturali, nelle loro ricche e varie tipologie, come parte essenziale di uno straordinario e irripetibile “patrimonio comune dell'umanità”.

Una risorsa da preservare e da valorizzare come opportunità per lo sviluppo culturale, sociale ed economico dei territori e delle comunità coinvolte.



---

(49) <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/MilitaryManual-En.pdf>

# OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



**Tenente Colonnello  
Giuseppe AMATO**

Capo 2<sup>^</sup> Sezione Coordinamento  
dell'Ufficio Generale del  
Capo di Stato Maggiore dell'Esercito

## Missili

*Un sistema di deterrenza fondato sulla  
continua ricerca e sperimentazione (\*)*

### *Abstract*

I radicali cambiamenti geopolitici internazionali che si sono susseguiti, dal termine della Seconda guerra mondiale in poi, hanno progressivamente influito sulle strategie militari dei governi che, soprattutto dagli anni Ottanta ad oggi, hanno avuto due obiettivi fondamentali: garantire la difesa del proprio territorio e dei propri interessi e mantenere, allo stesso tempo, un equilibrio accettabile con i “nemici”.

Negli anni della Guerra fredda i fattori di questa “equazione” erano prevalentemente le due superpotenze, USA e URSS. Il trattato sulla limitazione delle armi nucleari INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*) prima, e il trattato siglato nel 1990 sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE) poi, hanno costituito i “pilastri” su cui si è costruita l'intera architettura della sicurezza europea.

Lo scenario strategico europeo è stato totalmente trasformato: sono venuti meno gran parte dei rischi di conflitto che persistevano sin dagli anni immediatamente successivi al termine della Seconda guerra mondiale. La trasformazione politica culminata con la riunificazione tedesca, lo scioglimento del Patto di Varsavia, l'implosione dell'Unione Sovietica, l'adesione alla NATO e all'Unione europea di tanti Paesi prima avversari, ha, dagli anni Novanta in poi, dominato la scena, relegando gli accordi di disarmo a un ruolo apparentemente marginale, quasi come se la storia della contrapposizione politica e militare in Europa si fosse davvero definitivamente conclusa. L'evidenza dei fatti ha però dimostrato che così non è stato. L'emergere sulla scena internazionale di nuovi attori/avversari ha di fatto segnato il passaggio da un sistema bipolare ad uno di tipo multipolare che ha portato a un veloce cambiamento degli equilibri mondiali.

(\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

La comparsa di attori statuali e non, che dispongono di armi di distruzione di massa, dall'Iran alle mille facce di al Qaeda, proseguendo fino alla Corea del Nord, ha portato sia le due superpotenze, USA e Russia, sia l'Alleanza Atlantica e con essa l'intera Europa, a ridefinire i parametri dell'equazione su cui si fonda l'intero sistema di sicurezza internazionale. Inoltre, la presumibile uscita di USA e Russia dal Trattato INF è uno dei principali fattori, che influenzerà il concetto di sicurezza del futuro. Non a caso, il 1° febbraio 2019, il Segretario di Stato americano, Mike Pompeo, annunciando la volontà degli USA di ritirarsi dal Trattato INF.

Un nuovo capitolo di storia si sta aprendo.

*The International geopolitical changes, taken place since the end of the Second World War, have gradually affected the military strategies of governments. As a matter of fact, since the 1980s, they have had two main aims: both ensuring the defense of their territories and of their own interests and keeping an acceptable balance with the "enemies".*

*During the years of the "Cold War" the values of this "equation" were mainly the two superpowers, the USA and the USSR. First, the treaty to restrict nuclear weapons INF (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) and then the treaty, signed in 1990, on Conventional Forces in Europe (CFE) became the "pillars" on which the whole architecture of the European security has been built.*

*The European strategic scenario has been completely transformed and most of the risks that a conflict could arise (which was potentially dangerous immediately after the end of World War II) have disappeared. From the 1990s onwards the political transformation culminated in the unification of Germany, the breaking up of the Warsaw Pact, the end of the Soviet Union, and the admission to NATO and to the European Union of so many countries which had been previously opponent. Disarmament agreements seemed to have a marginal role, as if the history of political and military opposition in Europe had ended definitively.*

*However, the evidence has shown that this was not the case. The appearance on the international scene of new actors/adversaries has in fact marked the passage from a bipolar to a multipolar system that has led to a rapid change in the world balance. The appearance of state and non-state actors, who have weapons of mass destruction, from Iran to the thousand faces of al Qaeda, continuing to North Korea, has brought both the two superpowers, the US and Russia, and the Atlantic Alliance and with it the whole of Europe, to redefine the parameters of the equation on which the entire international security system is based.*

*Furthermore, the presumed exit of the USA and Russia from the INF Treaty is one of the main factors, which will influence the concept of security of the future. Not surprisingly, on February 1, 2019, the American Secretary of State, Mike Pompeo, announcing the US desire to withdraw from the INF.*

*A new chapter of history is opening up.*

SOMMARIO: 1. Introduzione storica. - 2. Il trattato INF (1987), prima tappa del disgelo USA - URSS: sviluppi futuri. - 3. Europa e Sicurezza. - 4. Lo scudo spaziale: il Programma di Iniziativa di Difesa Strategica (SDI). - 5. Nuovi strumenti: armi ad energia diretta. - 6. USA, Russia e NATO: missili a confronto. - 7. Difesa anti-missile: il punto di situazione americano. - 8. Italia, Europa e Alleanza Atlantica. - 9. *European Phased Adaptive Approach* (EPAA). - 10. Uno sguardo al futuro: analisi e domande.

## 1. Introduzione storica

Gli anni successivi alla fine della Seconda guerra mondiale hanno segnato l'avvento dell'era nucleare e l'inizio della "Guerra Fredda" con la contrapposizione tra i Paesi riuniti sotto l'egida della NATO e gli Stati firmatari del Patto di Varsavia. In Europa la tensione militare venutasi a creare tra i due schieramenti determinava il mantenimento di imponenti apparati bellici da ambo le parti, con elevatissimi livelli di prontezza e dettagliati piani di azione e reazione pronti a scattare.

La superiorità convenzionale del Patto di Varsavia era bilanciata dal possesso di migliaia di ordigni nucleari tattici da parte della fazione opposta. La battaglia convenzionale avrebbe quindi potuto facilmente portare ad una *escalation* della potenza distruttiva con il probabile successivo impiego di strike nucleari su obiettivi altamente paganti per l'andamento delle operazioni.

L'URSS aveva intrapreso gli studi nel campo atomico con cinque anni di ritardo rispetto agli Stati Uniti, fondando fino a quel momento la propria potenza principalmente su un consistente apparato militare di tipo convenzionale, solo in piccola parte poi smobilitato al termine del conflitto.

A partire dagli anni Cinquanta, però, gli studi d'oltrecortina consentirono di pervenire alla realizzazione dell'arma atomica conducendo così alla disponibilità di un crescente numero di testate. La supremazia strategica degli USA basata sull'esclusività dell'armamento nucleare andava dunque a diminuire progressivamente, tanto che negli anni Sessanta i due schieramenti potevano considerarsi strategicamente bilanciati.

La perdita di una posizione di preminenza nel possesso di armamenti nucleari, costringeva gli Stati Uniti a riconsiderare la propria politica difensiva fino ad allora impostata sulla minaccia di impiego, in caso di attacco, di tali esclusivi strumenti.

I due blocchi, di fatto, vennero a trovarsi in una condizione di sufficienza strategica, nella quale ciascuno dei due era in grado di neutralizzare l'avversario anche dopo aver subito il primo colpo.

Si instaurò quindi, una situazione di equilibrio del terrore, nella quale la prospettiva ultima era quella della Mutua Distruzione Assicurata (MAD).

In un simile contesto, come mossa strategica, l'URSS tentò di provocare una frattura nel campo occidentale. Furono, infatti, schierati missili balistici con testata nucleare a raggio d'azione sufficiente a raggiungere, dopo pochi minuti di volo, tutte le capitali europee, ma non tali da consentire di colpire direttamente gli USA. Si prefigurava il rischio del cosiddetto “*decoupling*”, ovvero una scissione tra la sicurezza degli europei e quella degli statunitensi. Un tale scenario, con una situazione di conflitto limitato alla sola Europa, non garantiva però un impegno statunitense all'attivazione di armi intercontinentali e dunque una estensione del conflitto a livello globale.

Consapevoli di un simile rischio i *leader* politici occidentali cercarono di aggirarlo con fermezza e decisione predisponendo una strategia detta “del doppio binario”: o l'Unione Sovietica accettava di eliminare le forze nucleari a raggio intermedio oppure anche la NATO avrebbe schierato armi della stessa tipologia. Con queste premesse si andava dunque verso l'installazione di nuove basi missilistiche disperate su tutto il territorio europeo.

La Germania Ovest, la più esposta in caso di conflitto, chiese, infatti, di non essere l'unico Paese continentale a dover sostenere l'onere di tale schieramento. Anche l'Italia, malgrado le forti resistenze nella pubblica opinione, accettò di ospitare parte delle nuove armi, consentendo così alla NATO di attuare la strategia “del doppio binario”. Negli anni successivi, mentre crescevano progressivamente i simmetrici arsenali di missili nucleari a raggio intermedio, venivano anche perfezionate le procedure per il loro impiego in caso di conflitto. Da ambo le parti si nutriva il timore di un attacco a sorpresa ed un tale stato di incertezza aveva come effetto immediato un innalzamento ulteriore della tensione tra i due schieramenti. Negli anni Settanta, nel tentativo di ridurre i pericoli di un così precario equilibrio, si tentò la via del negoziato, favorita dall'atmosfera di distensione che in quel periodo si andava cautamente affermando.

Si concludevano in questo periodo, infatti, nell'ambito degli *Strategic Armaments Limitations Talks*, il Trattato SALT I<sup>(1)</sup> del 1972, con l'annesso accordo

---

(1) *Strategic Armaments Limitations Talks*: progetto di conferenze bilaterali proposto nel 1967 dall'allora Presidente degli Stati Uniti Lyndon Johnson all'URSS con l'obiettivo di pervenire ad una limitazione degli armamenti strategici. Nel 1971 gli esperti dei due Paesi convennero sul fatto che gli armamenti strategici erano i missili intercontinentali a lunga gittata (ICBM) e i missili antimissile (ABM), ed optarono non tanto per una loro limitazione, quanto piuttosto per il congelamento del numero dei missili posseduti dalle due potenze. Si giungeva così il 26 maggio 1972 alla firma del trattato Salt I. L'accordo conseguente al trattato conosciuto anche come Trattato ABM (in inglese *ABM Treaty*: Trattato Anti Missili Balistici) entrò in vigore il 3 ottobre dello stesso anno. Il suo scopo era limitare le possibilità di difesa antimissile delle due parti, in modo da frenare la proliferazione delle armi nucleari offensive. Il Trattato faceva parte del piano messo in piedi da Stati Uniti e URSS per regolare le relazioni sovieto-americane durante la guerra fredda e che prevedeva una parità strategica basata sulla dottrina della mutua distruzione assicurata.

ABM, il negoziato MBFR<sup>(2)</sup>, iniziato nel 1973 ed il Trattato SALT II del 1979.

Il percorso negoziale proseguì fino al dicembre 1987 quando venne siglato il Trattato INF<sup>(3)</sup>. Tale accordo, formalmente ancora in vigore, vietava fondamentalmente lo sviluppo di missili a raggio intermedio con una gittata compresa tra i 500 e i 5.500 km. In sintesi, la logica alla base del trattato voleva impedire che potessero essere lanciati missili balistici e da crociera a raggio intermedio in grado di coprire così rapidamente la distanza dai bersagli da impedire all'avversario qualsiasi possibilità di rispondere. Il Trattato INF si riferiva, però, solamente agli assets lanciati da terra. Tale Trattato, in pratica, non aveva come fine quello di rendere impossibile la guerra nucleare, quanto piuttosto di renderla meno probabile. Formalmente, ad oggi, il Trattato si applica rigorosamente a Russia e Stati Uniti. Essendo stato siglato più di trent'anni fa, infatti, il trattato non contempera in alcun modo la presenza oggettiva in Asia di Stati che dispongono di grandi arsenali IRBM (*Intermediate-Range Ballistic Missile*: Missile Balistico a Raggio intermedio) che di fatto, in termini di armamenti, godono di una posizione privilegiata rispetto a Stati Uniti e Russia.

## 2. Il trattato INF (1987), prima tappa del disgelo USA - URSS: sviluppi futuri

La dichiarazione fatta il 1° febbraio 2019 dal Segretario di Stato americano, Mike Pompeo, e secondo la quale gli USA avrebbero deciso di ritirarsi dal trattato INF, ha innescato un nuovo moto al meccanismo geopolitico che porterà, nel breve-medio termine ad uno “sconvolgimento” degli equilibri, in termini di politica degli armamenti delle principali potenze mondiali. Il Presidente russo Vladimir Putin, infatti, appena il giorno dopo ha dichiarato che la Russia è intenzionata a fare altrettanto. In una riunione con i ministri degli Esteri e della Difesa della federazione russa, Putin ha elencato una serie di mosse che Mosca intraprenderà nel settore delle armi nucleari a medio raggio (quelle che rientrano nel trattato INF), accettando, fra l'altro, la proposta del ministro della Difesa Shoigu di avviare la ricerca al fine di sviluppare “nuovi missili a gittata intermedia, anche ipersonici”.

Queste due dichiarazioni, altro non sono che l'annuncio dell'inizio di una nuova “Guerra Fredda” (dichiarazione del vicepresidente USA, Mike Pence).

---

(2) *Mutual and Balanced Force Reductions*.

(3) Il trattato INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*) venne siglato a Washington l'8 dicembre 1987 da Ronald Reagan e Michail Gorbačëv, a seguito del vertice di Reykjavik (11 ottobre 1986) tenutosi tra i due Capi di Stato di USA e URSS. Tale accordo pose fine alla vicenda degli euromissili, ovvero dei missili nucleari a raggio intermedio installati da USA e URSS sul territorio europeo.



La scelta degli USA ha incontrato anche il sostegno della NATO. Il Segretario generale dell'Alleanza, Jens Stoltenberg, ha infatti approvato con un *twitt* la scelta degli Stati Uniti di sospendere il trattato INF dal momento che la Russia sta violando gravemente l'accordo. Stoltenberg ha comunque insistito affinché si prosegua nell'impegno a preservare il disarmo e la non proliferazione.

Ad essere sotto accusa sono i missili russi NAVATOR 9M729 con gittata tra i cinquecento e i cinquemila chilometri ed apparsi per la prima nel 2015. Tali strumenti sono, infatti, in grado di colpire l'Europa occidentale e, se collocati in Siberia, sono potenzialmente capaci di raggiungere anche la costa occidentale degli Stati Uniti.

È fondamentale considerare, però, che il Trattato INF vincola solamente gli Stati Uniti e la Russia, e non già tutti gli altri Paesi del mondo. Ciò ha indotto diversi analisti a pensare che il vero scopo di Trump non è tanto interrompere il dialogo con Mosca, ma usare l'uscita dal trattato per forzare la Cina a firmarne uno analogo. Quando, infatti, nel novembre 2018 il vicepresidente Pence aveva parlato di nuova "Guerra Fredda", si riferiva proprio allo strapotere crescente del Dragone che gli Stati Uniti vogliono limitare non solo dal punto di vista commerciale e tecnologico, ma anche sotto il profilo militare. Pechino ha, infatti, finora sempre rifiutato di aderire al trattato INF perché costringerebbe la Cina a rinunciare al novantacinque per cento dei suoi missili che le sono indispensabili invece a cementare il suo dominio sul Pacifico occidentale. In quest'area, infatti, la forza della Cina viene salvaguardata proprio dai limiti imposti agli Stati Uniti dal trattato INF e che per ora impediscono a Washington di schierare nuove armi a contrasto del grande Dragone.

La Cina ha, infatti, sviluppato e collaudato più volte sistemi missilistici con caratteristiche, giudicate particolarmente pericolose dagli Stati Uniti perché potenzialmente in grado di interdire loro un'ampia porzione di oceano e di limitare in tal modo la capacità americana di intervenire a sostegno della Corea o di Taiwan, in caso di conflitto.

Pechino ha comunque, chiaramente e in più occasioni, confermato di non voler entrare in un trattato che, di fatto, limiterebbe la sua libertà di manovra soprattutto nella regione del Pacifico.

### **3. Europa e Sicurezza**

Il trattato INF prima, e il trattato siglato nel 1990 sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE) poi, hanno costituito i "pilastri" su cui si è costruita l'intera architettura della sicurezza europea.

Lo scenario strategico europeo è stato totalmente trasformato, sono, infatti,

venuti meno gran parte dei rischi di conflitto che persistevano sin dagli anni immediatamente successivi al termine della Seconda guerra mondiale.

La trasformazione politica culminata con la riunificazione tedesca, lo scioglimento del Patto di Varsavia, l'implosione dell'Unione Sovietica, l'adesione alla NATO e all'Unione europea di tanti Paesi prima avversari, ha, dagli anni Novanta in poi, dominato la scena, relegando gli accordi di disarmo a un ruolo apparentemente marginale, quasi come se la storia della contrapposizione politica e militare in Europa si fosse davvero definitivamente conclusa. L'evidenza dei fatti, ha però dimostrato che così non è stato. La Russia, infatti, sin dal 2007 ha sospeso unilateralmente il rispetto del Trattato CFE e, nello stesso anno, ha minacciato di uscire dal Trattato INF, come risposta al prospettato dispiegamento in Romania e Polonia dei sistemi anti-balistici statunitensi.

Se si superassero i vincoli imposti dal Trattato, è molto probabile che sia la Russia, sia gli Stati Uniti andrebbero incontro, in un futuro non molto remoto, ad una introduzione di sistemi missilistici a raggio intermedio.

La Russia ha, difatti, già annunciato l'ingresso in servizio di un missile cruise, derivato dal Kalibr navale e probabilmente lanciato dagli stessi sistemi Iskander (SS26 Stone, secondo la nomenclatura NATO) assegnati a diverse Brigate missilistiche dell'esercito.

Il nuovo cruise potrebbe avere un raggio d'azione di circa duemila chilometri e un carico pagante di quattrocentocinquanta chilogrammi, nonché una elevata precisione terminale. Mosca ha poi annunciato anche lo sviluppo di un sistema semi-balistico, ovvero un vettore balistico che rilascia poi un missile ipersonico "planante", quindi molto veloce, ma anche manovrabile e, perciò, in grado di eludere le difese anti-balistiche. Anche questo sistema potrebbe avere un raggio d'azione sufficiente a colpire quasi tutta l'Europa occidentale. Se questi sistemi dovessero essere dotati di testate nucleari, di fatto si determinerebbe una condizione di nuovo, pericoloso squilibrio strategico nel continente europeo, sotto alcuni aspetti simile a quello dei primi anni Settanta, prima della simmetrica risposta della NATO.

Non esistono, infatti, in Europa, armamenti nucleari capaci, in prospettiva, di bilanciare le nuove armi russe, né sembrerebbero esistere, al momento, le condizioni politiche per un ritorno, anche sul versante occidentale, di armamenti di questa categoria. Di certo, però, il pericolo di un futuro squilibrio strategico comincia ad essere avvertito.

Washington, attualmente, non sembra intenzionata ad introdurre una nuova categoria di armamenti nucleari a medio raggio basati a terra, confidando probabilmente sull'ampia superiorità della propria componente imbarcata e aviolanciata.

Novità ci sono invece sul versante armi convenzionali.

Gli USA, infatti, hanno annunciato l'introduzione di due nuovi missili di tipo convenzionale:

➤ il primo, denominato *Precision Strike Munition*, di tipo balistico, al momento in via di sviluppo è destinato a sostituire gli ATACMS<sup>(4)</sup>, potrebbe divenire operativo nel 2023;

➤ il secondo potrebbe essere rappresentato da una versione lanciata da terra di un sistema anti-nave a lungo raggio, probabilmente derivato dal LRASM<sup>(5)</sup> aviolanciato, per bilanciare nel teatro operativo del Pacifico le crescenti capacità cinesi di interdizione navale.

Quanto all'Europa, al momento, non si hanno notizie circa lo sviluppo o l'acquisizione di capacità di tal genere. I Paesi europei hanno, di fatto, rinunciato al possesso di sistemi missilistici a corto o medio raggio, privandosi con questo di una capacità e di una tecnologia che è, invece, sempre più diffusa in tutti i teatri operativi di interesse.

Una precisazione è d'obbligo a questo punto; i sistemi missilistici di teatro si dividono in "sistemi a lungo raggio" con gittata compresa tra cinquecento e cinquemila chilometri e "sistemi a breve raggio" con gittata inferiore ai cinquecento chilometri e che, per la loro natura, possono essere definiti "tattici".

#### **4. Lo scudo spaziale: il Programma di Iniziativa di Difesa Strategica (SDI)**

L'indagine sulle tecnologie e sui sistemi da adottare per la difesa contro i missili balistici condotte in America nel 1983, portarono alla definizione di proposte di progetti di ricerca e di sviluppo rivolti alla applicazione di tecnologie relative ai fasci di energia diretta<sup>(6)</sup>, senza trascurare quelle già acquisite nei settori degli armamenti convenzionali.

Questo allo scopo di realizzare un tipo di difesa in profondità e consistente in un sistema multistrato atto a neutralizzare i missili balistici nelle varie fasi della loro traiettoria.

---

(4) *Army Tactical Missile System (ATACMS)*: è una serie di missili balistici (sistema missilistico) di tipo convenzionale a corto raggio mobili su strada.

(5) *Long Range Anti-Ship Missile (LRASM)*: Missile anti-nave aviolanciato con una gittata compresa tra 550 e 600 chilometri.

(6) Per "armi ad energia diretta" si intende una classe di armamenti che comprende numerosi dispositivi capaci di indirizzare sui bersagli, in modo molto preciso ed efficace, svariate forme di energia non cinetica.

In sostanza, piuttosto che colpire l'obiettivo con un proiettile, o mediante la forza d'urto di un'esplosione, questi dispositivi inviano sul bersaglio radiazioni elettromagnetiche, oppure onde acustiche, o plasma ad elevata energia, o ancora raggi laser.

Furono individuati tre campi di fondamentale interesse nei quali approfondire le indagini.

Tali aree di indagine riguardavano:

- > i mezzi di sorveglianza;
- > i sistemi d'arma convenzionali e a energia diretta;
- > i sistemi di comando e controllo.

Si delineò così, la possibilità di realizzare un sistema di difesa a più strati, ciascuno caratterizzato da una efficacia elevata, con un grado di impenetrabilità globale notevole.

Le realizzazioni dei primi prototipi nei diversi settori, incluso quello delle “armi a energia diretta”, ottennero notevoli progressi negli anni Ottanta. Ne scaturì l'esigenza di rivedere le impostazioni del programma *Ballistic Missile Defence* (BMD) varato agli inizi degli anni Settanta e fondamentalmente basato su tecnologie sfruttanti l'energia nucleare.

In effetti, in conseguenza dei suggerimenti formulati dalla comunità scientifica, che non prevedevano l'impiego diretto dell'energia nucleare per scopi di difesa, il progetto BMD si trasformò nel più ampio progetto *Strategic Defense Initiative* (SDI).

Gli studi e le ricerche relative a questo progetto non escludevano l'adozione sia di tecnologie classiche, ormai sperimentate e acquisite, sia di tecnologie connesse con la generazione di fasci energetici di fotoni o di radiazioni di particelle subatomiche.

L'impiego di differenti tecnologie nella difesa contro i missili balistici era legato, infatti, alle caratteristiche della loro traiettoria che consentivano tre distinte fasi di intervento:

> la prima, della durata di circa tre-cinque minuti e durante la quale i missili venivano intercettati ed attaccati in fase di propulsione;

> la seconda, di volo balistico, della durata di circa venti minuti, durante la quale gli ordigni nucleari sfuggiti alla precedente maglia venivano intercettati e neutralizzati al di sopra dell'atmosfera terrestre. In questa fase, però, sia le testate nucleari sia i veicoli inerti aventi funzione di inganno (*decoys*) erano stati già liberati; il numero dei bersagli si moltiplicava, dunque, da dieci-quindici volte. Si otteneva il cosiddetto effetto a grappolo, ovvero da un unico vettore venivano sganciati più ordigni nucleari;

> la terza, di rientro nell'atmosfera terrestre, durante la quale gli ordigni nucleari venivano intercettati e neutralizzati prima dello scoppio. Di conseguenza, essendo verosimilmente sceso il numero di testate poiché alcune erano state colpite nelle precedenti fasi, il sistema difensivo doveva avere un numero ragionevolmente basso di bersagli da distruggere.

In figura 1 sono riportate le fasi di intervento in funzione della traiettoria del missile: difesa multistrato.

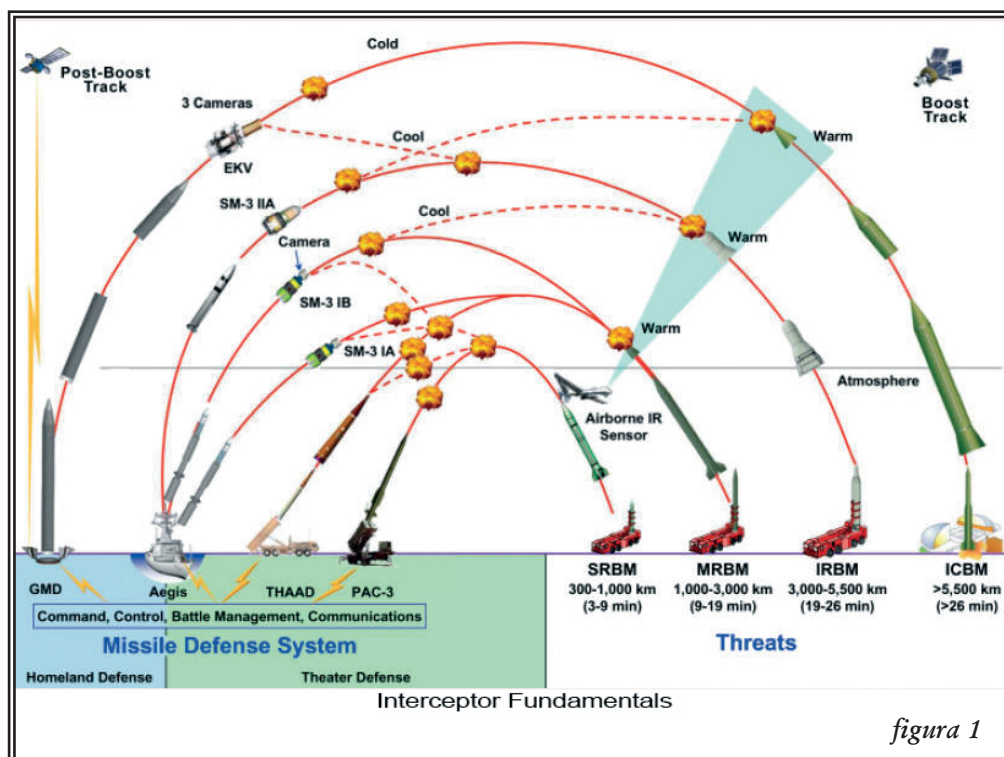


figura 1

In tale tipo di difesa multistrato assumeva particolare importanza l'intercettazione e la distruzione dei missili nella fase propulsiva, in quanto le testate nucleari non erano state ancora sganciate e il missile si trovava in fase di criticità di assetto balistico e di relativa vulnerabilità dei suoi apparati di comando e controllo.

## 5. Nuovi strumenti: armi ad energia diretta

Le "armi ad energia diretta" (*Directed Energy Weapons*) sono una classe di armamenti che comprende numerosi dispositivi capaci di indirizzare sui bersagli, in modo molto preciso ed efficace, svariate forme di energia non cinetica.

In sostanza, l'obiettivo non viene colpito con un proiettile, o mediante la forza d'urto di un'esplosione, ma tramite dispositivi che inviano sul bersaglio radiazioni elettromagnetiche, onde acustiche, plasma ad elevata energia, o raggi Laser.



In *figura 2* è riportato un prototipo di cannone laser.



Le caratteristiche tecniche e le capacità intrinseche delle armi ad energia diretta quali, ad esempio, quelle a laser e a fascio di particelle, avrebbero consentito di disporre di sistemi d'arma non nucleari per la difesa contro le forze nucleari strategiche, di teatro e, probabilmente, convenzionali. Avrebbero, quindi, avuto un peso determinante nello schieramento difensivo e rivestito un ruolo non trascurabile di dissuasione nei diversi settori operativi. Difatti, erano proprio queste armi che, opportunamente basate nello spazio ad oltre cinquecento chilometri di altitudine, consentivano di neutralizzare, durante la fase di lancio e di traiettoria balistica, i vettori strategici di qualsiasi tipo. Il loro intervento poteva essere reso tempestivo ed efficace mediante un appropriato sistema di satelliti di osservazione e di allarme, non facilmente raggiungibili dai satelliti "killer"<sup>(7)</sup>. Oltre a questo ruolo nel settore strategico, un sistema di difesa basato su armi a energia diretta poteva rivelarsi efficace anche contro le forze missilistiche nucleari di teatro. Facevano eccezione i missili Cruise, i quali, per il loro profilo di volo radente del tutto simile a quello dei velivoli pilotati, rientravano nel contesto di una tradizionale difesa aerea.

(7) Sono satelliti il cui compito è quello di avvicinarsi agli apparecchi spaziali avversari e annientarli tramite un'esplosione.



## 6. USA, Russia e NATO: missili a confronto

Per quanto riguarda i sistemi a lungo raggio, dopo i notevoli sforzi, compiuti nel settore specifico che avevano portato gli americani allo schieramento dei Pershing II<sup>(8)</sup> e dei Cruise<sup>(9)</sup> e i sovietici alla realizzazione degli SS-20<sup>(10)</sup>, non sembrava che le due Superpotenze, almeno a breve termine, fossero in grado di conseguire sviluppi significativi.

Per quanto riguarda i sistemi a lungo raggio si registrava una certa preponderanza russa. I sovietici infatti, disponevano di un buon numero di missili SS-20 con testate nucleari e gittate superiori ai cinquemila chilometri. La NATO, per contro, disponeva in questa specifica categoria, di sistemi americani Pershing II e Cruise della portata di 1.800 e 2.250 chilometri.

A tali sistemi si dovevano aggiungere un numero limitato di mezzi francesi basati a terra con gittata dell'ordine dei 3.500 chilometri.

Dal raffronto della gittata è possibile evincere che le armi russe potevano colpire tutti i sistemi di teatro europei, inclusi quelli francesi e inglesi, rimanendo in parte invulnerabili ai sistemi occidentali dello stesso tipo. Pertanto, la deterrenza rimaneva affidata solo ai sistemi strategici americani.

---

(8) Il *Pershing* è un missile balistico a medio raggio concepito nel 1958 per l'esercito americano, trasportabile da vari aerei da trasporto.

Il suo compito principale era quello di consegnare una testata da sessanta o quattrocento chilotoni (kt) a distanze tra i centocinquanta e gli ottocento chilometri. Tale missile è stato sostituito, nel 1985, dal Pershing II con circa tremila chilometri di gittata che risulta molto preciso grazie a un radar di ricerca finale.

Tale tipologia di missile non ha avuto ulteriore sviluppo perché il Trattato INF lo cancellò appena iniziò il suo dispiegamento in Germania. Originariamente era montato su uno scafo cingolato M474, ma a partire dal *Pershing* 1A, si decise di utilizzarne uno ruotato. Il missile base era a due stadi, a propellente solido e armato di una testata nucleare da quattrocento chilotoni.

(9) Missile da crociera (italianizzazione dell'inglese *cruise missile*) è un missile che percorre una traiettoria guidata. Diversamente dai missili balistici, che percorrono una traiettoria prefissata. Il missile cruise possiede un motore che resta acceso per tutta la durata del volo e delle ali che gli permettono di volare come un aeroplano e di controllare continuamente la sua rotta.

Le versioni più recenti possiedono un sistema di guida basato sul GPS che conferisce loro una grande accuratezza (possono colpire a meno di 1 metro di distanza dall'obiettivo).

(10) Missile costruito facendo ricorso a materiali compositi, l'SS-20 fu dotato di un sistema di guida digitale e di uno giroscopico, il che, aggiunto ad un'avionica particolarmente avanzata ed alla possibilità di essere lanciato da una piattaforma mobile, conferì a quest'arma la fama di missile tattico definitivo.

L'SS-20 era caratterizzato da tre caratteristiche fondamentali: era un'arma balistica, era mobile, e poteva portare testate multiple.

Nel 1979 fu testata anche una versione 3 modernizzata, la UTTKh. Questa mantenne le caratteristiche generali delle versioni precedenti, ma grazie al miglioramento della strumentazione e della piattaforma di lancio, poté migliorare significativamente le probabilità di riuscita dei lanci, la precisione delle testate ed incrementò la gittata massima che passò da cinquemila a settemila chilometri senza lederne la precisione.

In questa prospettiva, la credibilità dell'intero schieramento dei sistemi di teatro della NATO in Europa era strettamente connessa a quella dell'arsenale strategico americano.

Nel settore delle armi di teatro a corto raggio (tattiche), malgrado gli americani avessero goduto di una certa supremazia per lunghi anni, la situazione si stava spostando a favore del Patto di Varsavia.

Si trattava comunque, di una categoria di armi il cui ruolo, nel contesto operativo europeo, sembrava perdere progressivamente di validità per effetto soprattutto dei processi di miglioramento in atto delle armi convenzionali in termini di gittata ed effetti sugli obiettivi.

Le moderne linee di pensiero militare, infatti, sembravano orientate a ricercare la necessaria neutralizzazione delle masse nemiche in profondità, mediante l'impiego di appropriati mezzi convenzionali, piuttosto che con il ricorso a sistemi nucleari che potevano innescare una spiralizzazione progressiva difficilmente controllabile.

Nel campo convenzionale, la netta superiorità del Patto di Varsavia sulla NATO sembrava un fatto accettato da tutti gli osservatori, almeno per quanto concerne il settore aereo-terrestre.

Tale assunto, appariva senz'altro vero ove si fossero considerati esclusivamente i rapporti quantitativi.

Sotto questo profilo, la superiorità delle forze del Patto di Varsavia in termini di mezzi corazzati, artiglierie e aerei da combattimento sembrava conferire al blocco orientale un incontrovertibile vantaggio operativo rispetto alle forze della NATO. Tale considerazione, pur mantenendo una certa validità, si ridimensionava qualora si spostava la valutazione sul piano qualitativo.

Infatti, a prescindere dalla innegabile maggiore sofisticazione dei mezzi occidentali, la NATO registrava una netta superiorità operativa nei settori del Comando e Controllo, delle armi controcarro e degli elicotteri.

Ne conseguiva una più spiccata flessibilità delle forze occidentali che avrebbe potuto rappresentare un fattore di successo in una struttura difensiva quale quella della NATO.

L'impulso dato alla ricerca e sviluppo nei settori tecnologici connessi all'iniziativa di difesa strategica non comportava necessariamente, almeno nel breve termine, cambiamenti significativi nella struttura degli arsenali militari. Infatti, sino a quando non sarebbe stato concretamente possibile realizzare parti efficaci dello scudo difensivo contro i missili balistici, non erano prevedibili mutamenti dell'equazione strategica che rimaneva fondata su un ben calibrato rapporto dei contrapposti deterrenti nei tre settori operativi fondamentali: nucleare strategico, nucleare di teatro e convenzionale.

Prospettandosi la possibilità della concreta realizzazione dello scudo contro i missili balistici, ambedue i blocchi contrapposti si orientavano con maggiore impegno alla ricerca di sistemi nucleari strategici alternativi quali i missili “Cruise” a lungo e lunghissimo raggio e i bombardieri strategici con caratteristiche “*Stealth*”<sup>(11)</sup>, la cui capacità di penetrazione nello spazio aereo nemico era notevolmente incrementata.

## 7. Difesa anti-missile: il punto di situazione americano

Il sistema di difesa antimissile viene a volte confuso con lo “scudo spaziale”. Iniziativa, quest’ultima che fu presa sotto la Presidenza Reagan, in un momento di particolare tensione fra Occidente e blocco sovietico. La situazione oggi è radicalmente cambiata e la principale differenza rispetto agli anni della Guerra Fredda, è che oggi, allo scontro prevale il dialogo.

La strategia statunitense per quanto riguarda la difesa missilistica è al centro di vivaci dibattiti non solo all’estero ma persino in patria. C’è persino chi la ritiene inutile se non dannosa non foss’altro che per la difficile congiuntura economica che investe anche gli Stati Uniti.

Per avere una visione corretta della questione è importante inquadrarla nel contesto più ampio della sicurezza.

Rispetto al passato, lo scenario è oggi profondamente cambiato. Abbiamo di fronte una lunga serie di nuove sfide e di nuovi rischi per la sicurezza. Tali rischi sono principalmente connessi ai seguenti tre filoni di minaccia: proliferazione dei missili balistici e da crociera, *cyberwarfare*, operazioni di gruppi terroristici e organizzazioni estremiste.

Tutto ciò rende il concetto di deterrenza molto più complesso e articolato rispetto all’epoca della Guerra Fredda. Oggi, poiché una nuova serie di protagonisti domina la scena, per prima cosa è necessario ridefinire il concetto di deterrenza efficace.

Un altro aspetto da non sottovalutare riguarda il fatto che molti Paesi stanno sviluppando, per proprio conto, sistemi idonei a sfruttare i punti deboli delle strategie difensive tradizionalmente adottate in Occidente. In ogni caso, il rischio maggiore è legato al fatto che sempre più Paesi e gruppi si stanno dotando di armi di distruzione di massa.

Negli anni Settanta pochissimi erano gli Stati in possesso di missili balistici e di armi nucleari, chimiche e biologiche.

---

(11) È detto velivolo *stealth* (dall’inglese, “furtivo”) o invisibile al radar, un aeroplano realizzato con tecnologie che lo rendono impercettibile (o meglio: scarsamente percettibile) ai radar o altri dispositivi di localizzazione (o persino alla vista).

Oggi la situazione è profondamente diversa. Infatti, alle numerose nazioni che dispongono di missili balistici si aggiungono quegli Stati che posseggono armi nucleari e che perseguono programmi di natura nucleare, e quelli, ancora più numerosi, che si sono dotati di armi chimiche e biologiche. Quest'ultime risultando più economiche di quelle nucleari ma con un elevatissimo potere di "distruzione", sono quelle che attraggono maggiormente l'attenzione di stati/gruppi canaglia. Alcuni di questi soggetti, che dispongono delle summenzionate tecnologie, sono attivi anche nel campo della proliferazione. Per cui i rischi, derivanti dallo scambio di conoscenze e tecnologie potenzialmente pericolose, aumentano: basti pensare alla cosiddetta rete di Abdul Quadeer Khan, il padre della bomba atomica pachistana. Khan ha visitato vari Paesi per riuscire a dotarsi di tecnologie nucleari.

L'Occidente ha impiegato parecchi anni per capire cosa effettivamente stesse accadendo, al punto che quando tutto è divenuto chiaro, era ormai troppo tardi per intervenire, in quanto le tecnologie nucleari erano state già scambiate e diffuse. Lo stesso discorso vale per i missili balistici. Tali strumenti, infatti, sono già stati utilizzati a partire dagli anni Ottanta, sia per scopi politici che militari.

Un tipico caso riguarda la Corea del Nord, che dopo aver sviluppato missili a corto raggio, a partire dall'inizio degli anni Novanta, ha cominciato a mettere a punto il missile "No Dong" per il quale è stato già avviato un serio programma di sviluppo dopo un solo volo di collaudo. In molti Paesi addirittura non vengono compiuti approfonditi studi a monte, e spesso solo dopo qualche lancio riuscito, parte la produzione in serie. È questo il caso, non solo, della Corea del Nord, ma anche di Iran e Pakistan.

Sicuramente la difesa antimissile non può risolvere da sola tutti i problemi della proliferazione e la difesa ABM<sup>(12)</sup> non è che una delle possibili strategie che si possono mettere a punto accanto ad altre di tipo tradizionale, in grado di contribuire a rallentare, contenere e impedirne la corsa agli armamenti.

Il sistema di difesa, come precedentemente illustrato, copre tutta la traiettoria di un missile balistico che si differenzia in tre fasi: quella di spinta o di accelerazione, che segue immediatamente il momento del lancio, quella intermedia di volo e infine la parte terminale.

La fase intermedia si svolge per la massima parte al di fuori dell'atmosfera, tranne che per i missili balistici a breve gittata (quattrocento chilometri o meno). La parte terminale è invece caratterizzata dal rientro della testata nell'atmosfera e questa fase è appunto denominata, fase di discesa o fase terminale.

---

(12) Missile anti-balistico (*anti-ballistic* missile, sigla ABM).

Gli Stati Uniti dispongono di sistemi appositamente sviluppati per intervenire in ciascuna di queste tre fasi. Tali sistemi comprendono sensori per la scoperta precoce, intercettori e poi chiaramente un sistema complesso di comunicazione, comando e controllo.

Per quanto riguarda la fase di spinta è stata messa a punto dalla *US Air Force*, l'*Airborne Laser (ABL)* - (figura 3), un laser aviotrasportato su di un Boeing747 che ha già dato prova di buona efficacia e può essere utilizzato contro tutti i missili balistici, a breve, medio e lungo raggio.

Un altro sistema messo a punto dagli USA è il *Kynetic Energy interceptor*, un intercettore che può accelerare molto rapidamente per arrivare alla velocità necessaria per raggiungere e contrastare il missile balistico quando questo si trova ancora nella sua fase iniziale, quella di spinta di lancio.



Per quanto riguarda il rilevamento dei missili balistici nella fase iniziale, gli Stati Uniti, dispongono di satelliti, alcuni dei quali già operativi e altri in fase di sviluppo, come lo *SBIRS (Space Based Infrared System)* - (figura 4).

Esso altro non è che un sensore a raggi infrarossi utilizzato per visualizzare il lancio e dare quindi un allarme precoce dell'evento.



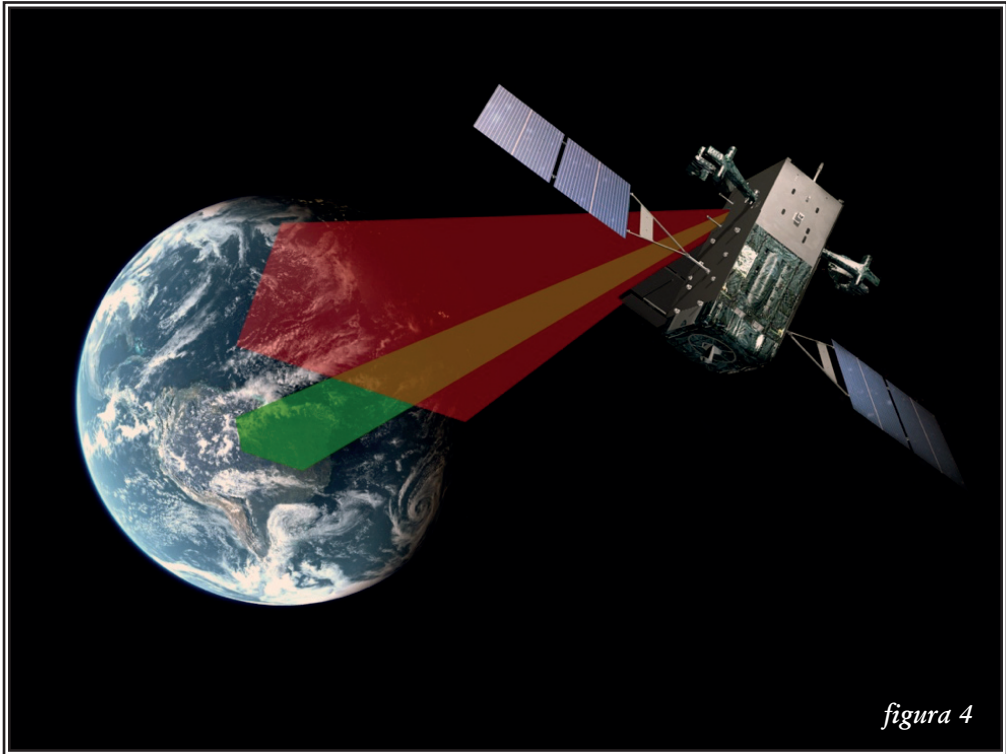


figura 4

Per contrastare un missile nella fase intermedia di volo, gli USA dispongono principalmente di due sistemi:

> l'Aegis navale che utilizza il missile intercettore Standard SM-3, entrato in servizio nel 2011 e le cui fasi successive di dispiegamento sono continuate fino al 2018. Sono già disponibili le versioni successive, Block 2-A e 2-B<sup>(13)</sup>, con tempi di risposta ancora più ridotti;

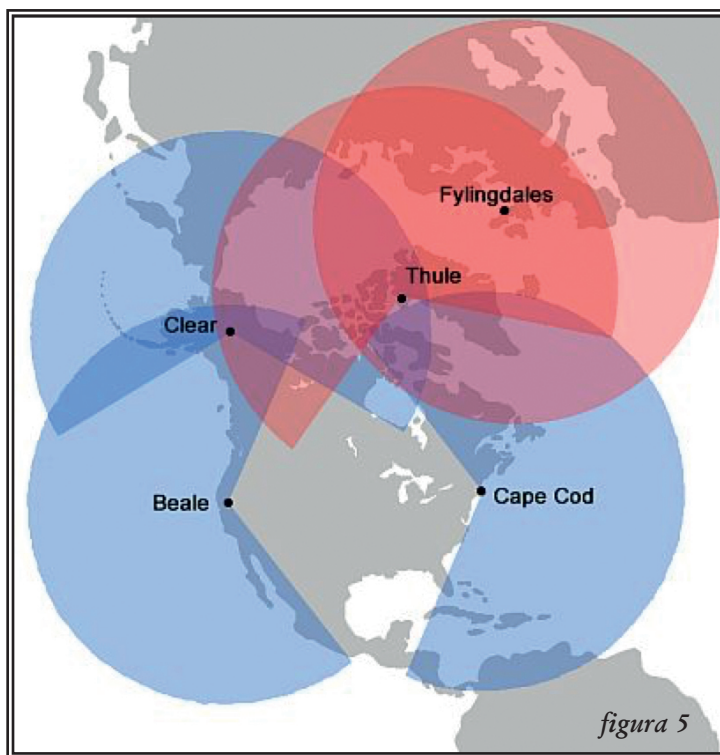
> il sistema *Ground Based Midcourse Defense*, sistema basato a terra, già utilizzabile e dislocato in Alaska a Forth Greely e in California a Vandenberg. Si tratta di missili molto grandi che dispongono di veicoli *Killer* destinati a intercettare il missile balistico fuori dell'atmosfera, nella fase intermedia e a distruggerlo mediante l'energia cinetica sviluppata nell'impatto diretto, senza necessità di utilizzare esplosivi.

La localizzazione dei bersagli e la guida di questi missili è affidata a radar basati in mare (quali il *Sea Based X-Band Radar* e radar delle unità navali dotati del sistema Aegis) oppure a terra (come il *Forward-Based Radar* e il *Midcourse X-Band Radar*).

(13) Il programma di questo missile intercettore fu interrotto dall'amministrazione Obama per dare un segno distensivo nei rapporti negoziali intrapresi con la Russia,



Le stazioni radar sono posizionate sulla costa dell'Alaska, alle Hawaii, sulla costa californiana e nel caso del *Forward-Based Radar*, in Giappone, dove il sistema di base a Shariki, viene utilizzato per rilevare le minacce provenienti dalla Corea del Nord. Vi sono poi, i sistemi di allarme precoce (*Early Warning*): si tratta della rete BMEWS (*Ballistic Missile Early Warning System*) - (figura 5), radar già operativi da tempo, dislocati in California, in Alaska a Fylingdales, in Gran Bretagna e in Groenlandia.



Per quanto riguarda l'ingaggio nella parte finale della traiettoria vi sono infine, sia dei sistemi in fase di sviluppo, ad esempio il THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense*), sia dei sistemi già operativi come il PAC-3 (*Patriot Advanced Capability*).

In futuro sarà reso operativo anche un sistema basato in mare (SBT, *Sea Based Terminal*), che prevede l'impiego dei missili intercettori Standard SM-3, utilizzati dal sistema Aegis.

Lo sviluppo di un altro sistema che sarebbe stato schierato, qualora si fosse riusciti a dimostrarne la capacità operativa, il *Multiplli Killer Vehicle* (MKV), è stato al momento sospeso. Si trattava di una testata multipla che avrebbe dovuto sostituire il "veicolo Killer" singolo, attualmente montato sugli intercettori.

## 8. Italia, Europa e Alleanza Atlantica

Negli anni della Guerra Fredda, i Paesi europei avevano una diversa percezione rispetto all'altra sponda dell'Atlantico, sia della minaccia sia di come contrastarla. La situazione che si consolidò dopo l'11 settembre 2001 (attentato alle Torri Gemelle) non modificò questa divergenza, anzi la nuova strategia degli Stati Uniti dell'«attacco preventivo», contro terroristi o stati considerati possessori di *Weapons Mass Destruction* (WMD)<sup>(14)</sup>, la acuì ulteriormente.

Peraltro, questa strategia rese più difficile l'azione dell'Amministrazione Bush diretta a convincere gli alleati europei che la difesa missilistica americana sarebbe stata limitata e solamente difensiva quando, con questa nuova visione sarebbe potuta diventare un mezzo per la proiezione offensiva della forza.

Comunque, anche in Europa si prese coscienza che la minaccia legata alla proliferazione missilistica era destinata a crescere, ma la tendenza del vecchio continente rimaneva verso una difesa antimissile di teatro e limitata, concepita per difendere primariamente le forze di proiezione con un numero contenuto di sistemi missilistici terrestri e navali.

I principali Paesi europei (Francia, Germania, Italia e Regno Unito) erano già impegnati in questo senso e stavano sviluppando limitate capacità di difesa missilistica basata a terra. L'Italia in particolare, era impegnata con la Francia per lo sviluppo di una serie di missili con capacità antimissile e con gli Stati Uniti e la Germania per il *Medium Extended Air Defence System* (MEADS).

Il più importante progetto europeo di difesa antimissile era, però, quello nato nell'ambito della NATO. Il programma per una TMD<sup>(15)</sup>, ancora da sviluppare, aveva come obiettivo quello di fornire una copertura antimissile a più livelli, «layered», alle forze rischierate dell'Alleanza, quale parte dell'«Extended Air Defence Concept» della NATO.

A tal fine la NATO *Consultation Command and Control Agency* assegnò, sin dal giugno 2001, a due consorzi transatlantici lo studio di fattibilità per conseguire una visione generale delle possibili architetture del sistema da porre a base di ogni futura scelta per lo sviluppo del progetto.

Alla luce della minaccia legata alla proliferazione di WMD e alla connessa possibilità di attacchi terroristici, lo studio fu esteso alla verifica nel dettaglio della fattibilità di una difesa missilistica di teatro che, oltre alle truppe rischierate, potesse eventualmente difendere anche i territori e le popolazioni degli alleati da attacchi terroristici portati con il lancio di armi di distruzione di massa.

---

(14) Armi di distruzione di massa.

(15) *Theater Missile Defence* (o BMDO).

Nel 2005, l'Alleanza avviò il programma ALTBMD (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*), il cui obiettivo era quello di garantire una difesa antimissile per il territorio e i popoli europei della NATO, oltre che alle forze spiegate in zona di operazioni.

Scopo di questo progetto era quello di migliorare, testare e integrare le capacità C2<sup>(16)</sup> dei diversi Paesi, in modo da arrivare ad un efficace scambio di informazioni tra i vari sistemi ATBM (*Anti Tactical Ballistic Missile*) della NATO stessa e dei suoi Paesi membri. In tal modo si sarebbe realizzata una architettura in grado di scoprire per tempo i missili in arrivo, fornendo capacità ATBM<sup>(17)</sup> (contro missili dotati di gittata pari a tremila chilometri o inferiore) a favore delle forze NATO.

Un primo risultato rappresentato da una parziale capacità, fu raggiunto già all'inizio del 2011. Il sistema C2 della NATO per la BMD di teatro, è stato comunque aggiornato in fasi successive, fra il 2013 e il 2018.

Sul versante industriale alla fine del 2010, l'Europa raggiunse un traguardo altrettanto importante.

Il sistema missilistico terrestre italo-francese SAMP/T (Sistema Superficie Aria Media Portata Terrestre) (in figura) intercettò l'8 ottobre 2010 un bersaglio simulante un missile balistico divenendo così il primo missile europeo con tali capacità.

Nel quadro del programma missilistico FSAF (*Famille de systemes Sol-Air Futur, Famiglia Sistemi Futuri Superficie-Aria*), era da tempo prevista la verifica delle capacità ATBM del sistema SAMP/T, che, grazie ai missili MBDA ASTER 30 Block 1 appositamente modificati e ad una serie di migliorie a tutto il sistema, era in grado di intercettare missili balistici con gittata fino a seicento chilometri.

L'obiettivo del test era proprio di dimostrare la capacità del sistema di rispondere ad un attacco da parte di un missile balistico tattico.

Alcune componenti della TMD della NATO sarebbero state costituite da sistemi in sviluppo a livello nazionale, mentre la capacità BMC3 (*Battlefield Management/Communications, Command and Control*), per tutto lo spettro della *Extended Air Defence*, sarebbe stata fornita dal nuovo ACCS (*Air Command and Control System*) dell'Alleanza.

Non era da escludere poi, che la TMD sarebbe alla fine confluita nel più vasto disegno di difesa antimissile globale di Bush, anche se permanevano in Europa serie preoccupazioni per lo sviluppo di armamenti spaziali da parte statunitense, come possibili componenti della NMD (*National Missile Defence*), per

---

(16) C2, Comando e Controllo.

(17) *Anti Tactical Ballistic Missile*.

le pericolose conseguenze di un'eventuale “*space weaponisation*”<sup>(18)</sup>.

È importante sapere che a fine 2013 è stato condotto un importante test sul sistema di difesa missilistica MEADS (*Medium Extended Air Defence System*). Tale sistema sviluppato da Stati Uniti, Italia e Germania, ha intercettato per la prima volta due bersagli provenienti da direzioni opposte (un drone<sup>(19)</sup> da sud ed un missile balistico da nord). Fino a questo momento, nessun sistema antimissile mobile terrestre era stato in grado di intercettare due target contemporaneamente provenienti da direzioni opposte.

Il summenzionato sistema missilistico di nuova generazione era in grado di offrire capacità di contrasto all'intero spettro della minaccia, dal missile di crociera a quello balistico di teatro. Ad oggi per il MEADS, che nei piani iniziali dell'Italia doveva entrare in linea con l'Aeronautica Militare già nel 2014, sono stati stanziati complessivamente oltre 2,5 miliardi di euro.

Il test del MEADS, che ha dimostrato l'unicità del sistema antimissile ed ha validato tutti i sottosistemi che lo compongono, è avvenuto in New Messico.

L'Italia partecipa al programma tramite MBDA<sup>(20)</sup> ed è coinvolta su lanciatore, parte del radar e nel posto di Comando e Controllo. Per il MEADS l'Italia ha già speso ottocento milioni di euro.

Presente al test in New Messico vi era anche personale militare della Polonia che all'epoca (2013/2014) era in procinto di lanciare una gara (valore tra 2,2 e 3,7 miliardi di euro) per il suo nuovo sistema di difesa aerea. Il Paese era già stato indicato come possibile partner del programma in sostituzione degli Stati Uniti che nel 2013, per problemi di *budget*, avevano deciso la sospensione dei finanziamenti al programma.

È importante sottolineare il ruolo che anche l'Italia è riuscita a conquistarsi a livello internazionale in un campo, la difesa missilistica, molto complesso e in continua evoluzione non solo dal punto di vista tecnologico. Con le sue aziende e la credibilità che si è guadagnata, la penisola è infatti riuscita ad imporsi in un campo molto importante non solo da un punto di vista prettamente politico-strategico, ma anche in termini di ritorno economico e di rafforzamento del cosiddetto “Sistema Paese”.

---

(18) Traduzione: militarizzazione dello spazio.

(19) Un drone è un robot con limitate capacità decisionali ma che può anche essere comandato a distanza. I più comuni sono gli RPAS (*Remotely Piloted Aircraft Systems*), velivoli senza pilota con limitate capacità di volo autonomo, controllati da terra con un radiocomando; UAV (*Unmanned aerial vehicle*), velivoli senza pilota eventualmente assistiti da terra ma in grado di volare da soli.

(20) È il principale consorzio europeo costruttore di missili e tecnologie per la difesa, il suo nome completo è *Matra BAE Dynamics Alenia*. Esso è presente in Francia, Regno Unito, Italia, Germania e negli USA. MBDA è il leader europeo nel mercato dei missili. A livello mondiale occupa il secondo posto dietro la statunitense Raytheon e davanti a Lockheed Martin (anch'essa azienda statunitense).

### 9. *European Phased Adaptive Approach (EPAA)*

Lo schieramento di missili intercettori con base a terra (*Ground Base Interceptor*, GBI) da parte dell'Amministrazione Bush ha avuto inizio nel 2004.

Gli intercettori schierati in Alaska e in California sono ben posizionati per difendere il continente nord americano dagli eventuali ICBM nord coreani, ma non per assicurare un'analoga copertura nei confronti di un'equivalente minaccia iraniana. Per queste ragioni, all'inizio del 2007 l'Amministrazione Bush prese a negoziare con Varsavia la realizzazione di una terza base di lancio in cui installare dieci esemplari di una versione a due stadi del GBI e con la costruzione a Praga di una base di osservazione radar in grado di coprire l'intera massa continentale eurasiatica fino agli Urali.

A seguire, l'impostazione data dall'Amministrazione Obama alla difesa antimissile si distinse fin da subito per il coesistere di caratteri di forte continuità e di notevole cambiamento con i programmi perseguiti dalla precedente amministrazione repubblicana. La svolta fu, almeno in parte, spiegata in ragione dei progressi registrati dal programma missilistico iraniano nello sviluppo di vettori balistici a corto e medio raggio (come lo Shahab-3 e, più in particolare, come lo Sejil-2, giudicato potenzialmente in grado di raggiungere i Balcani orientali) e dei ritardi che hanno, invece, contrassegnato lo sviluppo delle analoghe capacità intercontinentali. Per meglio affrontare la minaccia posta dai missili a corto e medio raggio iraniani, l'Amministrazione Obama decise di sviluppare il sistema difensivo antimissile imbarcato conosciuto come Aegis. Lo schieramento dei dieci GBI in Polonia fu quindi abbandonato e al suo posto promosso un European Phased Adaptive Approach (EPAA) inteso ad assicurare un'immediata protezione contro i missili balistici a corto e medio raggio e a garantire una capacità evolutiva di contrasto contro gli eventuali ICBM iraniani.

Il programma EPAA fu diviso in quattro fasi.

La prima è iniziata nel 2011 ed ha previsto il dispiegamento nel Mediterraneo orientale di alcune unità del tipo Aegis della US Navy equipaggiate con il radar SPY-1 e armate con l'SM-3 Block IA, in grado, nell'insieme, di difendere la Turchia e i Balcani orientali da minacce balistiche a corto raggio. Nuove capacità di scoperta e allarme sono poi assicurate dall'installazione in Turchia di un radar in Banda X del tipo AN/TPY-2 in grado di esplorare in profondità lo spazio aereo iraniano.

La seconda fase è avvenuta nel 2015 con l'ingresso in servizio dei nuovi SM-3 Block IB, contraddistinti da un più avanzato sistema di guida e con l'arrivo in un aeroporto della Romania meridionale di un radar SPY-1 e di altri ventiquattro di questi missili, al fine di potenziare il dispositivo di intercettazione imbarcato sulle unità Aegis.

Il 2018 ha segnato, invece, l'inizio della terza fase durante la quale tanto gli intercettori schierati a terra quanto quelli imbarcati sono stati tutti sostituiti dagli SM-3 Block IIA. Quest'ultima versione è caratterizzata da una maggiore autonomia e soprattutto da una maggiore velocità che rende agevole anche l'intercettazione di vettori balistici a raggio intermedio. Sempre nell'ambito della Fase 3 è inoltre previsto lo schieramento a terra di un altro radar SPY-1 e di altri ventiquattro missili intercettori, questa volta nella Polonia settentrionale.

L'ultima fase sarebbe programmata per il 2020, quando i missili schierati in Polonia dovrebbero essere sostituiti dai ancora più avanzati SM-3 Block IIB, la cui velocità, stimata in oltre cinque chilometri al secondo, potrebbe garantire capacità d'intercettazione anche rispetto ai missili balistici intercontinentali.

Entro il 2020, secondo quanto dichiarato dal Dipartimento della Difesa statunitense, la US Navy dovrebbe quasi raddoppiare il numero delle unità assegnate alle operazioni previste dall'EPAA, passando da ventitré a quarantasei. Il numero totale degli intercettori dovrebbe poi attestarsi in 515 unità.

## 10. Uno sguardo al futuro: analisi e domande

Ad oggi gli Stati Uniti hanno creato un loro sistema di sorveglianza seguiti dalla Russia, anch'essa in possesso di mezzi idonei allo stesso scopo. Per quanto riguarda la sicurezza dell'Europa e le relative minacce che su di essa incombono, entrambe le due superpotenze dispongono, a copertura, di sistemi efficaci contro missili con raggio fino a tremila chilometri. È fondamentale però considerare che, ad oggi, nessun Paese europeo da solo sarebbe in grado di sviluppare capacità simili e l'intraprendere questa strada in solitario significherebbe solo sottrarre risorse preziose per altri programmi in ambito difesa.

Il tema della difesa antimissile, al di là degli aspetti prettamente tecnici e di ricerca, riveste una certa importanza soprattutto per le implicazioni riguardanti gli equilibri geo-strategici che mette in gioco. I sistemi di difesa missilistica costituiscono, oramai, un sempre più potente strumento di deterrenza, tanto che le varie potenze, oltre a USA e Russia, si stanno dotando di sistemi antimissile sempre più performanti e all'avanguardia. Esempi sono:

- > la Cina;
- > Israele;
- > Corea del Nord;
- > Iran.

Sono questi solo alcuni degli stati che nella loro corsa ad ergersi quali potenze regionali stanno ricorrendo, in modo sempre più massiccio e consistente, a sistemi di questo tipo.



Tra i Paesi che allo stato attuale destano maggiore preoccupazione in tema di armamento antimissile, vi è sicuramente la Turchia.

È infatti di questi giorni, la notizia dell'introduzione tra i sistemi di difesa (e quindi anche di offesa) del Paese dei famigerati missili russi S-400. Questo missile è stato progettato come sistema d'arma capace di intercettare e colpire aerei da guerra e missili balistici e da crociera che volano a una velocità fino a diciassettemila chilometri orari. Il sistema può individuare fino a trentasei obiettivi contemporaneamente (ottanta nelle nuove versioni) in un raggio che va da trenta a quattrocento chilometri in base al tipo di missile utilizzato. La controversia che sta, in qualche modo, sconvolgendo l'area Atlantica riguarda il fatto che la Turchia, in qualità di stato membro della NATO, ha appoggiato e sottoscritto il programma dei caccia di quinta generazione, F-35. L'utilizzo da parte della Turchia di un sistema antimissile russo, l'S-400, consentirebbe a Mosca di raccogliere dati riservatissimi sulle caratteristiche tecniche del nuovo velivolo e soprattutto sulle sue caratteristiche stealth.

L'accordo sull'S-400 è il primo in assoluto tra la Russia e un Paese della NATO. Ciò sta suscitando dubbi sia sulla deriva estera del presidente Erdogan sia su un eventuale "disegno" strategico russo, quello di attuare una strategia di divisione all'interno della NATO. A sessantasette anni dall'adesione, uno dei principali membri dell'Alleanza Atlantica, secondo esercito per grandezza dell'Alleanza e sede di basi militari, tra cui Incirlik che ospita armi nucleari USA, posiziona sul suolo nazionale armamenti e strumentazioni russi che potrebbero compromettere l'intera "rete di protezione" che l'Alleanza sta costruendo a tutela dell'intera Europa. È inoltre importante riflettere sul dato che, altre nazioni come Cina, India, Arabia Saudita hanno già firmato accordi per l'importazione dello stesso S-400. A questo punto viene naturale domandarsi verso quale *asset* strategico stia virando il mondo.

Da un lato la Russia cerca di "scompaginare" l'Alleanza, consentendo sempre maggiormente alla Turchia di elevarsi a potenza regionale, dall'altro cerca di fidelizzarsi, attraverso la vendita della sua tecnologia militare, Stati che cercano di allargare sempre di più la propria sfera d'influenza. Dall'altro lato vi sono gli USA.

Gli Stati Uniti, negli anni dell'amministrazione Obama, hanno operato una profonda ristrutturazione della difesa antimissile cancellando la quarta ed ultima fase dell'EPAA. La motivazione addotta per una simile manovra è stata che semplicemente fosse necessario al fine di procedere in direzione di un generale riesame, ma di fatto si andava a rimuovere uno dei principali ostacoli al lancio di una nuova tornata negoziale per la riduzione del numero delle armi nucleari strategiche con la Russia.

La quarta fase dell'EPAA, è utile ricordarlo, sarebbe consistita nello schieramento in Polonia di un'aliquota di missili intercettori del tipo SM-3 Block IIB, ufficialmente volti alla protezione del territorio dell'intera Alleanza Atlantica da una possibile minaccia missilistica iraniana a lungo raggio.

Gli USA hanno forse cominciato una politica di "sganciamento" dall'Europa per concentrarsi, sia dal punto di vista militare, che commerciale/economico, su aree strategicamente più "interessanti"? I continui avvertimenti del presidente Trump agli Stati europei di destinare, così come deciso nel vertice NATO del Galles (2014) il due per cento del PIL in investimenti nel campo della difesa, deve forse esser letto come un incitamento rivolto all'Europa affinché diventi, nel più breve tempo possibile, autonoma dal punto di vista della difesa?

A queste considerazioni e domande, si aggiunge un ulteriore quesito. La Russia sta forse attuando questa politica espansiva, in termini di sistemi antimissili, per reagire al nuovo impulso che gli USA stanno imprimendo al "Sistema di Difesa Spaziale"?

Ad oggi, gli Stati Uniti hanno già in orbita diversi satelliti che svolgono la funzione di allarme precoce, i DSP (*Defense Support Program*); questi sono a loro volta oggetto di programmi di ammodernamento in vista di creare un unico sistema globale di informazioni. Vi sono delle postazioni di lancio per missili intercettori in California, in Alaska e in futuro anche in Europa orientale. Analizzando le caratteristiche di questi e di altri sistemi mobili che si stanno testando negli Stati Uniti, come il THAAD, la conclusione è che si tratta di sistemi idonei a contrastare le minacce di tutti i missili balistici oggi esistenti.

Il futuro è ancora tutto da definire: giorno dopo giorno lo "Scudo Spaziale" sta prendendo forma e con esso la "space weaponisation" sta diventando realtà. Non a caso, già da qualche anno, quando si parla di domini all'interno dei quali si sviluppa un'azione militare, oltre a quello terrestre, marino, aereo, cibernetico si considera anche quello spaziale; un capitolo, quest'ultimo, ancora tutto da scrivere.





## PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE



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

### Sulla configurabilità del reato di ubriachezza in servizio a carico del militare reperibile

*Cassazione, Sezione Prima, udienza 8 ottobre  
2019 - depositata il 6 dicembre 2019, n. 49674*

*Configura il reato di ubriachezza in servizio di cui all'art. 139 c.p.m.p. la condotta del militare che, comandato per uno specifico servizio e in posizione di reperibilità, viene colto in stato di ubriachezza tale da rendere necessaria la sua sostituzione. (Massima redazionale)*

Il reato di cui all'art. 139 c.p.m.p., compreso nel novero di quelle fattispecie poste a tutela di servizi determinati, punisce la condotta del militare che, in servizio, ovvero dopo essere stato comandato per il servizio, è colto in stato di ubriachezza (a cui è equiparata l'assunzione di sostanze stupefacenti) volontaria o colposa, tale da escludere o menomare la sua capacità di prestarlo.

Tra le varie questioni poste all'interprete da questa figura di reato, la sentenza in esame offre lo spunto per riproporre quella concernente le caratteristiche che consentono di circoscrivere il novero dei servizi a cui la norma si riferisce.

Allo scopo di delimitare sotto tale profilo l'ambito di applicabilità della norma precettiva, sovente ci si richiama alle riflessioni maturate in tema di violata consegna (art. 120 c.p.m.p.), con la conseguenza, non sempre consapevole, di delimitare una sorta di sovrapposibilità tra il concetto di "servizio determinato" e quello di "servizio regolato da consegna". La dottrina attualmente più accreditata<sup>(1)</sup> ha offerto una più convincente lettura delle due locuzioni, così da aprire la strada alla conclusione che ben possono aversi servizi qualificabili come determinati ai fini dell'applicabilità del reato di cui all'art. 139, senza che per il loro svolgimento siano necessariamente previste rigide disposizioni aventi natura di consegna<sup>(2)</sup>.

(1) D. BRUNELLI, G. MAZZI, *Diritto penale militare*, pag. 281, Giuffrè, 2007.

(2) Sia consentito richiamare, per alcuni spunti sull'argomento, le considerazioni preliminari svolte in: A. SABINO, *Violazione di consegna da parte di militare parzialmente idoneo al servizio*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 3/2017, pagg. 264 e ss.

In altri termini: se è indiscutibile che la consegna può sussistere solo in relazione ad un servizio determinato, non sarebbe altrettanto vero l'opposto.

È opportuno notare che queste osservazioni e quelle che seguiranno appaiono, a nostro avviso, rilevanti con riguardo anche al reato di omessa presentazione in servizio (art. 123 c.p.m.p.). Quest'ultimo, infatti punisce la condotta del militare il quale, dopo essere stato comandato per lo svolgimento del servizio, ma prima di assumerlo, omette di intraprenderlo. Si tratta, quindi, di una posizione soggettiva del tutto simile a quella prevista dall'art. 139, che punisce il militare che viene colto in stato di ubriachezza non solo durante lo svolgimento del servizio, ma anche dopo essere stato ad esso comandato.

In tale contesto si inserisce la decisione in esame che affronta il caso di un militare colto in stato di ubriachezza mentre era reperibile.

Facendo un passo indietro, bisogna rilevare che la questione era stata già precedentemente affrontata dalla Suprema Corte<sup>(3)</sup> con riferimento al caso di un militare in servizio di sottufficiale di giornata. In quella occasione i giudici di legittimità avevano agevolmente argomentato che “rientra nel concetto di servizio anche la generica consegna per posizione di «reperibilità», condizione in cui il reparto fa pieno affidamento sul militare il quale resta a disposizione, pur non essendo tenuto a permanere in uno specifico luogo, essendo tenuto a fare rientro in caserma entro un'ora”. Da questo breve ma essenziale passaggio della sentenza, è possibile rilevare che i giudici del Supremo Collegio si sono basati su due asserzioni le quali, pur nella correttezza della decisione affermativa di responsabilità di cui hanno rappresentato il fondamento, appaiono entrambe discutibili: in una si identificava il concetto di servizio (inteso, evidentemente, come servizio determinato, idoneo quindi a costituire il presupposto perché si potesse configurare il reato) con quello di consegna; nell'altra si attribuiva tout court la natura di consegna, ancorché generica, alla posizione di reperibilità.

Orbene, quanto alla prima asserzione, va osservato che le pur variegate riflessioni dottrinarie sul tema, incentratesi soprattutto sul reato di violata consegna, sono approdate alla convincente affermazione che “servizio” e “consegna” costituiscono una “coppia concettuale”<sup>(4)</sup>, in cui il primo termine è riferito all'aspetto soggettivo del militare in relazione allo svolgimento di compiti, anche di natura determinata, connessi con il suo stato giuridico, mentre il secondo è costituito dalle prescrizioni che dettano le modalità con cui la prestazione deve essere resa<sup>(5)</sup>.

La scindibilità della “coppia” è empiricamente dimostrata, a nostro avviso,

(3) Cass., Sez. Prima, ud. 5 giugno 2017 - dep. 20 giugno 2017, n. 30694.

(4) Si tratta di un argomento molto trattato in dottrina. Per gli opportuni approfondimenti e per i diffusi riferimenti dottrinari e giurisprudenziali si rinvia a: F. UFIUGELLI, *Codici penali militari, RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA E DI DOTTRINA*, a cura di D. BRUNELLI, G. MAZZI; pagg. 294 e segg. Giuffrè, 2001.

(5) La terminologia è tratta da: D. BRUNELLI, G. MAZZI, op. cit., pag. 263.

dal fatto che, seguendo un corretto ordine logico, si è sempre cercato sia in dottrina sia in giurisprudenza di individuare idonei criteri ermeneutici atti a fissare i segni distintivi del “servizio determinato”, sul presupposto che solo in loro presenza è possibile parlare di consegna (ad esempio: la previsione di un turno di avvicendamento, la necessaria continuità della prestazione, la precisa individuazione di questa nel tempo e nello spazio ecc.)<sup>(6)</sup>.

In ordine alla seconda proposizione, appare quanto meno azzardata la perentorietà con cui si attribuisce valore di consegna in genere alla posizione di reperibilità, ben potendosi rinvenire, nel vasto e articolato contesto organizzativo delle Forze armate, servizi non regolati da consegne che richiedono tale particolare forma di prestazione. Con riguardo, invece, al caso di cui alla sentenza n. 49674/2019, qui in esame<sup>(7)</sup>, la questione è stata affrontata e risolta rilevando che la caratteristica di determinatezza del servizio era rinvenibile nel fatto che si trattava di un’attività continuativa, che richiedeva una presenza costante, anche se temperata dai necessari periodi di riposo per recupero psicofisico, durante i quali doveva essere assicurata la pronta reperibilità. Sulla base di tali osservazioni, accertata la sussistenza anche degli altri elementi costitutivi del reato, è stata affermata la penale responsabilità dell’imputato.

Va detto, per meglio chiarire il senso e la portata della decisione, che in concreto la vicenda aveva riguardato un militare impegnato in un’esercitazione come componente, con mansioni di autista, dell’organico di una Compagnia che doveva assicurare in modo continuativo e senza interruzioni le comunicazioni tra i reparti speciali sul terreno. Detto militare, nell’ambito di un arco temporale in cui doveva essere reperibile all’interno dell’area di esercitazione, era stato colto in stato di ubriachezza in un locale pubblico poco distante dalla caserma.

La prima osservazione che merita di essere svolta riguarda la mancanza, nella motivazione delle sentenze di merito che hanno trattato il caso, di qualsiasi cenno all’esistenza di disposizioni qualificabili come consegna; d’altra parte, che si trattasse di un servizio non regolato da precise consegne lo si rileva anche dalla mancata contestazione del reato di abbandono di posto (art. 120 c.p.m.p.) che altrimenti sarebbe stata di sicuro elevata, essendosi il militare allontanato dalla caserma.

Ciò conferma, quindi, l’assunto fatto proprio dalla dottrina prima citata e la validità delle critiche mosse in questa sede alla sentenza n. 30694/2017, in ordine al rapporto tra i concetti di “servizio determinato” e di “servizio regolato da consegna”,

(6) Anche sul punto, si rinvia al lavoro citato in nota 4.

(7) Per completezza di informazione, si evidenzia che la sentenza n. 49674/2019 in realtà non ha affrontato *ex professo* i temi che qui specificamente interessano, cioè in quanto nei motivi di ricorso non erano state formulate censure da parte del ricorrente in ordine alla configurabilità del reato nei confronti di un militare in obbligo di reperibilità. In questa sede, pertanto, sono richiamate le specifiche argomentazioni utilizzate nelle sentenze di merito (T.M. di Roma in data 21 giugno 2018 e Corte Militare d’Appello in data 9 gennaio 2019, entrambe inedite) su cui è stata chiamata a pronunciarsi la Cassazione, che ha rigettato il ricorso dell’imputato.



presentandosi il primo sicuramente con un perimetro di maggiore ampiezza rispetto al secondo, che ne costituisce un sottoinsieme. A questo punto, però è necessario verificare se la previsione della reperibilità, considerata anche nella sua incidenza sulla complessiva organizzazione del servizio, possa porsi come elemento di discriminazione tra i servizi generici e quelli determinati, ancorché non regolati da consegne.

Inutile dire che il terreno dell'indagine è molto scivoloso. L'istituto della reperibilità, come già si è avuto modo di notare, trova collocazione in una serie estremamente varia di situazioni, legate anche a tipologie di servizio del tutto ordinario. Pertanto, ove si dovesse ritenere che la reperibilità sia elemento di per sé sufficiente a qualificare come "determinato" un servizio non regolato da consegne, potrebbe aversi un'estensione oltre misura della portata applicativa della fattispecie, nella quale ricadrebbero anche attività che tradizionalmente e unanimemente sono ritenute escluse, come ad esempio l'ordinario lavoro d'ufficio che, in determinate fasce orarie, può prevedere anche forme di reperibilità.

Sagacemente nella vicenda processuale sopra riportata non è stato valorizzato il solo fatto oggettivo della reperibilità né, come si è detto, la sua automatica riconducibilità alla nozione di consegna, bensì elementi attinenti alla strutturazione propria del servizio, quali la delimitazione nel tempo e la sua necessaria continuità, tale da aver richiesto la pronta sostituzione del militare postosi in condizioni di non poter continuare la prestazione.

A ciò può aggiungersi, con riferimento al reato di cui all'art. 139, che il testo della norma, nel definire la fattispecie con riguardo al soggetto attivo del reato, indica non solo la posizione soggettiva del militare "in servizio", ma anche quella del militare "dopo essere stato comandato per il servizio". Ad avviso di chi scrive, l'elemento letterale maggiormente significativo di tale formulazione si rinviene nell'espressione "comandato", che implica non soltanto il lasso temporale intercorrente tra il momento dell'assegnazione del servizio e il momento in cui esso ha effettivo inizio, durante il quale il reato può essere commesso, ma l'esistenza di uno specifico comando individualizzato sia soggettivamente sia oggettivamente, il che accade solo per particolari tipi di servizio e non per le ordinarie attività.

All'esito di queste brevi riflessioni, appare sempre più evidente quanto già su questa Rassegna in altra occasione si è osservato circa la necessità di un'ampia revisione della legge penale militare e ciò sia nel suo assetto complessivo, sia con riguardo alle tante fattispecie di reato che risentono negativamente del contesto storico in cui sono state pensate e di una tecnica legislativa non sempre ben influenzata dalla specialità della materia.

In particolare molti reati contro il servizio e la disciplina presentano criticità sotto il profilo della tenuta rispetto ai principi costituzionali di tassatività e determinatezza delle norme precettive, con conseguente necessità per l'operatore di

compiere sforzi, a volte veramente intensi, allo scopo di addivenire ad interpretazioni costituzionalmente compatibili e, nel contempo, tali da salvaguardare la tutela di beni giuridici di prima importanza per gli interessi militari dello Stato.

Il difficile inquadramento della nozione di servizio presa in considerazione da norme come quella di cui all'art. 139 di cui si è detto, costituisce solo uno degli esempi di questa problematica su cui, nel costante anelito ad un sistema di regole orientate al principio generale di certezza del diritto, si auspica ancora una volta un efficace intervento legislativo.



### **Sull'ammissibilità anche in fase di appello dell'acquisizione agli atti del processo della richiesta di procedimento**

*La richiesta di procedimento ex art. 260 c.p.m.p., avendo natura di condizione di procedibilità, è atto che deve essere inserito nel fascicolo del dibattimento a norma dell'art. 431 c.p.p., sicché non sussiste alcuna preclusione alla sua acquisibilità d'ufficio anche da parte del giudice d'appello. (Massima redazionale)*

La seconda interessante questione che emerge dalla lettura della sentenza in commento riguarda il diritto processuale e, in particolare, se il documento contenente la richiesta di procedimento sia soggetto ai limiti previsti dal codice di rito per le produzioni in giudizio di atti e documenti, ovvero se ne sia consentita l'acquisibilità d'ufficio anche nel giudizio d'appello.

La vicenda processuale era stata avviata su una contestazione di ubriachezza in servizio aggravata ai sensi del secondo comma dell'art. 139 c.p.m.p. (fatto commesso da militare preposto al servizio) e la sentenza di primo grado, nell'affermare la penale responsabilità dell'imputato, aveva aderito a detta iniziale impostazione accusatoria per la quale, essendo comminata la pena della reclusione militare fino a un anno, è prevista la procedibilità d'ufficio. Nel giudizio di appello, avendo la difesa censurato la sentenza, tra l'altro, sul punto relativo alla sussistenza di detta aggravante, il Procuratore Generale - probabilmente in previsione della possibile esclusione della circostanza e del ritorno all'ipotesi base prevista dal primo comma, punibile solo a richiesta di procedimento del Comandante di Corpo ex art. 260 c.p.m.p. - aveva prodotto in udienza l'informativa di reato nella quale il Comandante aveva espressamente chiesto di procedere penalmente.

Alla produzione documentale il difensore si era opposto ma il Collegio d'appello, richiamando una precedente sentenza della Suprema Corte in tema di allegazione agli atti della querela di parte (Cass., Sezione Quinta, ud. 16 gennaio 2018, dep. 30 marzo 2018, n. 14629), aveva acquisito il documento, sulla base del rilievo

che si trattava di un atto relativo alla procedibilità dell'azione penale che, ai sensi dell'art. 431 c.p.p., doveva già far parte del fascicolo di primo grado.

A seguito della riproposizione nel ricorso per Cassazione del motivo di doglianza, i supremi giudici, nella sentenza in commento, hanno confermato l'assunto della Corte militare d'Appello e ribadito quanto già affermato in molteplici precedenti decisioni, ancorché con riguardo all'istituto della querela. È stata, quindi, esclusa la sussistenza di preclusioni processuali alla produzione e acquisizione agli atti del giudizio del documento contenente la richiesta di procedimento, precisando ulteriormente, con gli opportuni richiami giurisprudenziali: che “nessuna disponibilità al riguardo può essere riconosciuta alle parti”<sup>(8)</sup>; che “il giudice d'appello ha l'obbligo di disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione al fascicolo per il dibattimento dell'atto stesso, nel caso in cui sorgano questioni sull'accertamento della sua proposizione e non risultino dagli atti elementi decisivi tali da farla ritenere omessa”<sup>(9)</sup> e che “i documenti necessari alla verifica sulla procedibilità dell'azione penale possono essere acquisiti in qualunque momento nel giudizio di primo grado e di appello, trattandosi di allegazione non sottoposta a forme e termini presidiati da sanzioni processuali”<sup>(10)</sup>.

La decisione in commento appare rilevante non tanto per le conclusioni, del tutto prevedibili, a cui perviene, quanto perché è la prima di cui si ha notizia ad aver affrontato la questione con specifico riferimento non alla querela ma alla richiesta di procedimento *ex* art. 260 c.p.m.p., utilizzando come argomentazione fondamentale la norma dell'art. 431, comma 1, lett. a), c.p.p., riferita a tutte le condizioni di procedibilità. In tal modo, a nostro avviso, è stato segnato un ulteriore punto a favore della tesi, assolutamente preponderante e fatta propria anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>(11)</sup>, che vede i due istituti accomunati dalla medesima natura giuridica di atto processuale, non soggetto quindi ad obbligo di motivazione<sup>(12)</sup>, finalizzato a consentire la procedibilità dell'azione penale<sup>(13)</sup>.

(8) Cass., Sezione Quinta, ud. 12 marzo 2010 - dep. 12 aprile 2010, n. 13595.

(9) Cass., Sezione Seconda, ud. 28 novembre 2013 - dep. 23 gennaio 2014, n. 3187.

(10) Cass., Sezione Quinta, ud. 16 gennaio 2018 - dep. 30 marzo 2018, n. 14629 (citata anche nella sentenza della Corte Militare d'Appello).

(11) Tra le svariate decisioni emanate sul punto dalla Corte Costituzionale, ci si limita a citare, tra quelle più remote, la Sentenza n. 114/1982 e l'Ordinanza n. 397/1987 e, tra quelle più recenti, anche se ormai anch'essa datata, la Sentenza n. 409/2000.

(12) Tra le altre: Cass., Sezione Prima, ud. 8 novembre 1999 - dep. 6 dicembre 1999, n. 13998, in cui si precisa che la richiesta di procedimento può qualificarsi come atto amministrativo solo dal punto di vista soggettivo, in quanto proveniente da un organo amministrativo.

(13) Non è questa la sede per addentrarsi ulteriormente nell'impervio campo delle questioni legate alla natura giuridica della richiesta di procedimento del Comandante di Corpo. Sul punto si rinvia alle ampie trattazioni della manualistica e sia consentito anche richiamare le considerazioni, esposte in via incidentale e certamente non esaustive, in: A. SABINO, *La richiesta di procedimento del Comandante di Corpo: è sempre dalla data di conoscenza del fatto che decorre il termine di un mese entro cui va presentata*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 3/2018, pagg. 153-155.

# 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**

### *(Quinta parte)*

#### **Art. 641 Accertamento dell'idoneità attitudinale**

1. Gli aspiranti agli arruolamenti nelle Forze armate devono essere in possesso di uno specifico profilo attitudinale da accertare, esclusivamente e in deroga a ogni altra disposizione di legge, [a cura dei rispettivi centri di selezione e reclutamento] in base alle norme per l'accertamento dell'idoneità al servizio militare previste dal regolamento.

A tale fine, possono essere impiegati anche ufficiali periti selettori in possesso di specifica qualifica conferita a cura della competente struttura del Ministero della difesa, previo superamento di apposito corso, (comma così modificato dall'art. 4, comma 1, lett. d), d.lgs. 24 febbraio 2012, n. 20).

1-bis. Ferma restando la competenza del Ministero della difesa nel conferimento della qualifica di perito selettore di cui al comma 1, secondo periodo l'Arma dei carabinieri svolge in autonomia i relativi corsi.

**I.** L'art. 641 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 attitudinale al servizio militare. Premesso che le singole forze armate provvedono a delineare i profili attitudinali e le garanzie procedurali relative al loro accertamento, mediante norme tecniche contenute in determinazioni generali o circolari, si osserva che le prove attitudinali non mirano all'accertamento della salute del candidato bensì al riscontro di una personalità

matura con stabilità del tono dell'umore, della capacità di controllare le proprie istanze istintuali, di uno spiccato senso di responsabilità, della capacità di critica, del livello di autostima e della reattività del candidato in situazioni limitate<sup>(181)</sup>.

Devono, pertanto, differenziarsi nettamente le procedure di verifica dei due distinti elementi idoneità psico-fisica e idoneità attitudinale che non sono sovrapponibili<sup>(182)</sup>.

Il contenuto delle prove selettive attitudinali che solitamente si articola in due fasi - somministrazione di test integrati da colloquio - rende evidente il carattere tecnico discrezionale degli accertamenti compiuti da parte delle commissioni sui candidati, in vista dello svolgimento delle funzioni proprie di istituto<sup>(183)</sup>.

Il colloquio - intervista rappresenta lo strumento di controllo e di verifica dei test stessi, per poter acquisire, sulla scorta del loro esame, soprattutto nella fase che si svolge con il perito selettore, ma anche nella fase innanzi alla commissione, tutte le informazioni desumibili da una relazione (interpersonale) che dia modo al candidato di meglio esporre le proprie caratteristiche personali per poter pervenire ad una valutazione complessiva<sup>(184)</sup>.

**II.** L'art. 641 c.m., nella versione originaria, costituiva la sintesi fedele tra quanto sancito dagli abrogati artt. 53, co. 6, d.lgs. n. 198/1995, in tema di reclutamento di personale non dirigente e non direttivo dell'Arma dei carabinieri e 5, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 298/2000, in tema di reclutamento degli ufficiali della medesima Arma.

(181) Cons. Stato, sez. Quarta, 15 settembre 2015, n. 4310, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit., fattispecie relativa al reclutamento di allievi carabinieri riservato a volontari in ferma breve, in cui il candidato è stato giudicato inidoneo per aver riportato un giudizio di insufficienza nell'area comportamentale e in quella dell'assunzione del ruolo; Cons. giust. amm., 29 gennaio 2007, n. 23, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2007, I, 129, nel peculiare caso di specie il giudice ha ritenuto ammissibile, eccezionalmente, la ripetizione del giudizio attitudinale in sede di verifica, nel presupposto che l'aspirante al reclutamento avesse già prestato servizio quale ausiliario nell'Arma e fosse beneficiario di un giudizio di annullamento del giudizio di inidoneità psico-fisica; Cons. St., sez. Quarta, 9 maggio 2006, n. 2565, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), concernente un giudizio di inidoneità attitudinale al reclutamento di volontari in ferma quadriennale nell'Arma dei carabinieri; sez. Quarta, 5 settembre 2003, n. 4975, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); sez. Quarta, [ord.], 4 aprile 2000, n. 1715, in *CONS. STATO*, 2000, I, 1070, fattispecie in tema di concorso per l'ammissione nei ruoli della Polizia di Stato.

(182) Cons. Stato, sez. Quarta, n. 4310 del 2015, cit.; Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007 cit.; Cons. giust. amm., 29 gennaio 2007, n. 23, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2007, I, 129; Cons. Stato, sez. Quarta, [ord.], 31 gennaio 2006, n. 447, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2006, 238 (m); Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 15 gennaio 2004, n. 153, inedita, che ha posto in evidenza come lo stesso bando per il reclutamento di allievi finanziari distinguesse fra i due differenti ordini di requisiti.

(183) Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; Cons. giust. amm., n. 23 del 2007, cit.; Cons. St., sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, 4 aprile 2000, n. 1715/ord., cit.

(184) Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, 19 ottobre 2004, n. 6713, in *CONS. STATO*, 2004, I, 2145, relativa all'ammissione al corso per allievi carabinieri effettivi, che ha ritenuto corretto l'operato dell'amministrazione che, in esecuzione di un giudicato del Tar, ha riformulato il giudizio attitudinale negativo, sottoponendo il candidato ad un nuovo *test* prima di ammetterlo a colloquio.

La successiva modifica è stata elaborata, come risulta dalla relazione illustrativa del decreto correttivo:

- per omogeneizzare, sotto il profilo del linguaggio normativo, il contenuto dell'art. 641 c.m. a quello del precedente art. 640 c.m., nella parte in cui rinvia alle norme per l'accertamento dell'idoneità sancite dal regolamento;
- perché non disponendo tutte le Forze armate, a livello organizzativo, di appositi centri di selezione e reclutamento, si è preferito non costringerle a creare tali nuove strutture amministrative, consentendo l'utilizzo di ufficiali selettori appositamente formati, anche se incardinati presso altri enti o commissioni.

Come già visto in relazione alle valutazioni rese in sede di accertamento dei requisiti psico-fisici, anche l'art. 641 c.m. è stato modificato conformemente al parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto<sup>(185)</sup>, che ha richiamato il legislatore sulla necessità di fare in modo che il giudizio attitudinale sia 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<sup>(186)</sup>.

Le commissioni incaricate di accertare la presenza dell'idoneità attitudinale hanno, pertanto, una composizione mista essendo formate da ufficiali medici, selettori e psicologi<sup>(187)</sup>.

Possono essere legittimamente integrate da psicologi convenzionati con l'amministrazione che procede al reclutamento<sup>(188)</sup>.

**III.** La speciale composizione di queste commissioni e l'intrinseca peculiarità dell'accertamento loro devoluto, rendono, allo stato attuale di sviluppo delle scienze psicologiche, non ripetibile l'esame con carattere di neutralità e cioè con assoluta indifferenza dei risultati rispetto a diversi apprezzamenti compiuti in momenti e con modalità differenti<sup>(189)</sup>.

(185) Cons. St., comm. spec., n. 149 - 152/2010 del 2010, cit.

(186) Cons. Stato, sez. Quarta, 21 dicembre 2012, n. 6661, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 19 dicembre 2012, n. 6541, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 29 novembre 2012, n. 6083, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 5 novembre 2012, n. 5617, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 31 ottobre 2012, n. 5577, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 2 dicembre 2011, n. 6377, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

(187) Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.

(188) Cons. St., Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit; sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, 4 febbraio 2003, n. 426/ord., in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), relativa al concorso di ammissione all'Accademia di Modena, dove si è precisato che per contestare la procedura inerente l'accertamento del requisito in parola ed i compiti dello psicologo convenzionato divisati dal bando e dalle norme tecniche richiamate, occorre la specifica tempestiva impugnativa di entrambi gli atti presupposti il giudizio di inidoneità.

(189) Cons. giust. amm., n. 23 del 2007, cit.; Cons. St., Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, 1 ottobre 2004, n. 6405, cit., il principio sul requisito attitudinale è stato espresso in fattispecie relativa al diniego di reclutamento di vigile del fuoco per deficit della funzione visiva; sez. Quarta, 1 ottobre 2004, n. 6394, cit., fattispecie relativa al giudizio di inidoneità di carabiniere ausiliario aspirante alla ferma quadriennale, per attribuzione del coefficiente cardiovascolare 3 AC - anche qui il principio è stato espresso con riferimento esplicito al requisito attitudinale -; sez. Quarta, 4 aprile 2000, n. 1715/ord., cit.



Secondo una costante giurisprudenza<sup>(190)</sup>, infatti, il giudizio espresso da tali commissioni:

- non è ripetibile;
- non è sindacabile dal giudice amministrativo se non per manifesta erroneità dei presupposti procedurali;
- non deve essere accompagnato da particolare motivazione;
- non è suscettibile di essere contraddetto da certificazioni di parte risultando inammissibile anche la ripetizione mediante c.t.u.

Le valutazioni compiute, in definitiva, avendo carattere eminentemente tecnico - discrezionale, non sono sindacabili nel merito se non per macroscopici vizi attinenti alla logica ed alla razionalità delle determinazioni assunte<sup>(191)</sup>.

Nei bandi può essere legittimamente previsto che la valutazione dell'idoneità attitudinale si esprima, nelle varie fasi, in termini di punteggio numerico attribuito dai singoli componenti<sup>(192)</sup>.

Incombe in ogni caso all'amministrazione l'obbligo del clare loqui in modo che i candidati possano comprendere in base a quali elementi siano state operate le valutazioni tecniche<sup>(193)</sup>.

I giudizi emessi dalle commissioni sono definitivi non essendo previsti dai rispettivi ordinamenti di settore, reclami o ricorsi ad istanze superiori in considerazione della particolarità dell'accertamento richiesto e della sua non ripetibilità con caratteri di neutralità.

**IV.** Dalle assodate caratteristiche del giudizio attitudinale discendono importanti conseguenze circa il rilievo pratico della documentazione scientifica di parte e dei progressi titoli vantati dall'aspirante al reclutamento.

La valutazione effettuata dall'amministrazione militare in ordine all'accertamento dei requisiti attitudinali non è suscettibile di essere contraddetta da certificazioni di parte, in quanto le commissioni a ciò preposte sono gli unici

---

(190) Cons. giust.amm., n. 23 del 2007, cit.; Cons. St., Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 2565 del 2006 cit.; sez. Quarta, n. 719 del 2004 cit.; sez. Quarta, 6 aprile 2004 n. 1583/ord., fattispecie relativa all'arruolamento nel Corpo della Guardia di finanza; Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 6 aprile 2004 n. 1583, inedita.

(191) Cons. Stato, 30 settembre 2016, n. 4038, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, 12 aprile 2001, n. 2254, in *CONS. STATO*, 2001, 941, fattispecie in tema di reclutamento di agente di P.S. dove si afferma che il punteggio dato in esito a test attitudinali esprime valutazioni improntate a discrezionalità teorica non sindacabili nel merito; sez. Terza, 4 maggio 1999, n. 31, id., 2000, I, 1107, fattispecie in tema di mancato superamento dei test psicoattitudinali per il reclutamento nella Guardia di finanza.

(192) Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, [ord.], 8 ottobre 2002, n. 4080, inedita, dove si è affermato che, qualora si ravvisi una divergenza insanabile fra il giudizio dello psicologo e quello dell'ufficiale selettore, le normative tecniche di settore - richiamate dai bandi di regola affidano alla commissione un ruolo dirimente ed in tal caso il contrasto si compone a livello collegiale con la partecipazione necessaria di tutti i componenti, nella fattispecie - relativa a concorso per l'ammissione all'Accademia di Modena - il Consiglio ha ritenuto che l'ufficiale selettore avesse motivato diffusamente le osservazioni finali ai risultati dell'intervista di gruppo rispondendo puntualmente ai dubbi espressi dall'ufficiale psicologo in ordine alla superficialità e insicurezza caratteriale del candidato.

(193) Cons. St., sez. Quarta, n. 6713 del 2004, cit., fattispecie in cui il Consiglio ha ritenuto corretto il contegno dell'amministrazione che ha sinteticamente indicato le operazioni tecniche compiute.

organi abilitati a compiere gli accertamenti in argomento, per cui sono da ritenersi irrilevanti tutti gli ulteriori accertamenti eseguiti presso differenti organismi sanitari<sup>(194)</sup>.

La speciale composizione della commissione e l'intrinseca peculiarità dell'accertamento ad essa devoluto rendono, allo stato attuale di sviluppo delle scienze psicologiche, non sostituibile con equipollenti l'esame attitudinale<sup>(195)</sup>. Più controversa in giurisprudenza è l'individuazione di un eventuale effetto utile (anche sul piano processuale cautelare), discendente dalla partecipazione positiva a differenti autonome selezioni anche presso altre amministrazioni militari o di polizia.

Secondo un primo maggioritario indirizzo è irrilevante che il candidato abbia prestato o prestato servizio presso altri corpi di Polizia; tale tesi si fonda sul principio generale della autonomia delle singole procedure concorsuali, delle relative graduatorie, e sulla ontologica differenza dei requisiti richiesti per ciascun reclutamento<sup>(196)</sup>. Un secondo minoritario indirizzo afferma, invece, che in sede cautelare va sospeso il provvedimento con il quale l'amministrazione esclude, per inidoneità attitudinale, dal concorso per il reclutamento di ufficiali in s.p.e., il candidato che abbia positivamente svolto servizio quale ufficiale di complemento, atteso che le pregresse favorevoli valutazioni espresse durante tale servizio dai superiori non possono essere smentite<sup>(197)</sup>. È irrilevante che il candidato, ammesso con riserva al corso addestrativo o di formazione *inssu iudicis* (in esecuzione di ordinanza cautelare, di sentenza di primo grado, in sede di ricorso straordinario, ma alle stesse conclusioni si giunge per il caso di esercizio dei poteri di autotutela da parte della stessa amministrazione procedente)<sup>(198)</sup>, abbia superato tale corso

- (194) Cons. Stato, 30 settembre 2016, n. 4038, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. Quarta, 6821 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 2565 del 2006 cit.; Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 22 marzo 2005, n. 1473, in *CONS. STATO*, 2005, I, 560.
- (195) Cons. St., sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, 27 gennaio 2004, n. 310, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); sez. Quarta, 19 marzo 2003, n. 1470, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); sez. Quarta, [ord.], 28 maggio 2002, n. 2178, inedita, tutte in materia di reclutamento nella Polizia di Stato ma recanti espressamente l'estensione del principio alle FF.AA.
- (196) Cons. Stato, sez. Quarta, n. 4310 del 2015, cit.; Cons. St., sez. Quarta, 13 marzo 2008, n. 1097, fattispecie in tema di reclutamento di carabiniere in ferma breve; sez. Quarta, n. 6821 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, n. 310 del 2004, cit., relativa a soggetto in servizio presso il corpo della Polizia penitenziaria e comunque giudicato insufficiente in sede di visita attitudinale per il reclutamento nella Polizia di Stato; Cons. St., sez. Quarta, 7 giugno 2004, n. 3584, in *FORO IT.*, 2004, III, 497, in tema di procedure concorsuali per il conferimento di incarichi direttivi a magistrati; in dottrina per una esauriente disamina della casistica inerente le procedure di concorso v. OCCHIENA, Istanze, cit., 268.
- (197) Cfr. Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 16 aprile 2002, n. 1402, in *CONS. ST.*, 2002, I, 956, fattispecie relativa a reclutamento di ufficiale dell'Arma dei carabinieri che comunque aveva ottenuto in sede di visita attitudinale un giudizio di sufficienza dalla commissione selettiva.
- (198) La tutela cautelare è prevista anche in sede di ricorso straordinario come sancito dall'art. 3, co. 4, l. n. 205 del 2000; per le prime applicazioni della norma in questione e le problematiche connesse cfr. Cons. St., sez. Seconda, 14 febbraio 2001, n. 127/2001, in *FORO IT.*, 2002, III, 451 con ampia nota di Sorgato.

ottenendo valutazioni, anche di carattere attitudinale, favorevoli<sup>(199)</sup>.

Sul punto la giurisprudenza del supremo giudice amministrativo è giustamente rigorosa ed articola il suo ragionamento in base ai seguenti snodi:

- le prove attitudinali cui è sottoposto il candidato al reclutamento e le attività svolte durante il corso di formazione sono ontologicamente differenti e funzionalmente mirate all'accertamento di diversi requisiti;
- in sede di verifica attitudinale la valutazione della personalità ha natura eminentemente prognostica, al contrario di quanto accade a conclusione dei corsi addestrativi, non dovendo trarre in inganno la circostanza che talune aggettivazioni o parametri di riferimento riferiti al frequentatore del corso siano collimanti con quelle utilizzate nella fase del reclutamento;
- l'oggetto dell'esame attitudinale ed i soggetti incaricati del giudizio sono diversi e muniti di professionalità eterogenea rispetto a quella vantata dai docenti e istruttori dei corsi;
- sotto il profilo funzionale, il corso addestrativo mira a fornire all'allievo un insegnamento partendo dal presupposto che la presenza dei requisiti attitudinali sia stata precedentemente acclarata, con la conseguenza che i docenti non sono chiamati a dare conto, principaliter, della disposizione attitudinale dell'allievo (prognosi della sua attitudine), bensì solamente della qualità del suo impegno rispetto a quanto richiesto in vista del positivo adattamento all'ambiente di servizio (valutazione del comportamento);
- non sussistendo omogeneità tra valutazioni prognostiche e valutazioni comportamentali durante il corso, non è configurabile il contrasto o la contraddittorietà dei difformi giudizi resi dagli organi competenti;
- inoltre è indispensabile evitare che la concessione della tutela cautelare, essendo intrinsecamente interinale e strutturalmente collegata agli esiti del giudizio di merito, alteri irreversibilmente l'assetto degli interessi (pubblici e privati) contrapposti, al di fuori del sistema processuale disegnato dalla legge ed in violazione del principio della par condicio: l'oggetto del giudizio (il provvedimento autoritativo di esclusione dal reclutamento per inidoneità attitudinale), e la posizione di interesse legittimo vantata dal concorrente, non consentono fughe in avanti verso una eccentrica forma di tutela sul rapporto sganciata dalla verifica di validità da compiersi avuto riguardo alla situazione di fatto e diritto presente al momento dell'adozione dell'atto impugnato<sup>(200)</sup>.

---

(199) Cons. St., sez. Sesta, 8 maggio 2009, n. 2812, in *FORO AMM. - CONS. STATO*, 2009, 1340, fattispecie relativa al reclutamento nella Polizia di Stato; sez. Quarta, n. 6601 del 2007, cit.; sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, n. 310 del 2004, cit.

(200) Cons. Stato, sez. Quarta, 29 novembre 2012, n. 6083, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 5 novembre 2012, n. 5617, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 31 ottobre 2012, n. 5577, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Sulla tutela cautelare nel processo amministrativo, nell'ambito di una letteratura sterminata, si segnalano, dopo l'entrata in vigore del c.p.a., i contributi di R. De NICTOLIS, *Processo amministrativo*, cit., 645 ss. ss.; M. A. SANDULLI, in *Il processo amministrativo, commentario*, cit., 483 ss.; prima della riforma v. D. M. TRAINA, in *Codice della giustizia amministrativa*, cit., 523 ss., che dà conto del percorso giurisprudenziale stretto fra le contrapposte coordinate del carattere

Per completezza si registra, relativamente al reclutamento di agenti della P.S., una divaricazione all'interno della giurisprudenza della sesta sezione del Consiglio di Stato; mentre una parte maggioritaria di questa riprende e fa propri gli argomenti spesi dalla quarta sezione<sup>(201)</sup>, un'altra ritiene che la commissione, in occasione della rinnovazione del giudizio a seguito di pronuncia giurisdizionale di merito o cautelare, debba tener conto degli esiti del corso di formazione cui l'aspirante abbia partecipato a seguito dell'intervento giurisdizionale<sup>(202)</sup>.

Le valutazioni compiute dalle commissioni istituite per l'accertamento dei requisiti attitudinali degli aspiranti al reclutamento nelle forze armate costituiscono, quindi, espressione di un apprezzamento tecnico discrezionale insindacabile in sede di legittimità ove risulti comprovato il regolare espletamento delle indagini e degli esami previsti dal bando di concorso<sup>(203)</sup>.

Gli accertamenti attitudinali, in definitiva, devono essere svolti solo dalle competenti commissioni in sede di verifica e non dal c.t.u.<sup>(204)</sup>.

Si registra anche una minoritaria contraria opinione che trae fondamento dagli accresciuti poteri istruttori del giudice a seguito dell'introduzione della c.t.u. nel processo amministrativo<sup>(205)</sup>; tale tesi, però, appare superata dalla

---

interinale/strumentale della tutela cautelare ovvero della sua valenza anticipatoria; F. CARINGELLA, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano, 2003, 983 ss.; F. CINTIOLI, *L'esecuzione cautelare tra effettività della tutela e giudicato amministrativo*, in *DIR. PROC. AMM.*, 2002, 58 ss. Per quanto attiene specificamente al rapporto fra concessione della tutela cautelare, esecuzione della sentenza di primo grado, ammissione a fasi ulteriori di concorso - direttamente o con la tecnica del remand - sorte dei provvedimenti favorevoli emanati medio tempore dall'amministrazione, ed interesse all'appello da parte di quest'ultima, si vedano le conclusioni cui è giunto Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 29 luglio 2005, n. 3627, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che si segnala per il particolare approfondimento delle tematiche in questione; ad. plen., 27 febbraio 2003, n. 3, in *CONS. ST.*, 2003, I, 216; sez. Quarta, 6 maggio 2004, n. 2797, in *FORO IT.*, 2004, III, 317; in dottrina v. M. ANDREIS, *L'attività successiva alla sentenza di annullamento tra acquiescenza e principio di assorbimento* (Nota a C. Stato, ad. plen., 27 febbraio 2003, n. 3, Min. giust. c. Pantaleone), in *DIR. PROC. AMM.*, 2003, 1201; F. FIMMANÒ, *Il Consiglio di Stato fa il punto sui concorsi*, in *NOTARLATO*, 2002, 462; MASSARO, nota a Cons. giust. amm., 23 aprile 2001 n. 179, in *FORO IT.*, 2002, III, 152.

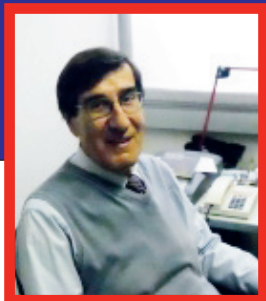
- (201) Cons. St., sez. Sesta, 5 ottobre 2010, n. 7282, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 1140; sez. Sesta, 8 maggio 2009, n. 2842, id., 2009, I, 723; sez. Sesta, 15 maggio 2006, n. 2718, id., 2006, I, 730.
- (202) Cons. St., sez. Sesta, 17 aprile 2007, n. 1744, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2007, I, 560; sez. Sesta, 18 gennaio 2007, n. 72, *ibidem*, 25; sez. Sesta, 11 maggio 2006, n. 2636, id., 2006, I, 716.
- (203) Cons. Stato, sez. Seconda, 10 ottobre 2013, n. 4207, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 19 dicembre 2012, n. 6541, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 29 novembre 2012, n. 6083, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. Quarta, 2 dicembre 2011, n. 6377, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, 6 aprile 2004 n. 1583/ord. cit.; Cons. St., sez. Quarta, [ord.], 17 gennaio 2003, n. 163, in *CONS. STATO*, 2003, I, 174.
- (204) Cons. giust. amm., n. 23 del 2007, cit.; Cons. St., sez. Quarta, n. 2565 del 2006, cit.; sez. Quarta, n. 1583 del 2004, cit., in tema di reclutamento di allievo finanziere, che ha espressamente escluso che il giudice amministrativo possa disporre c.t.u. per accertare la presenza dei requisiti attitudinali e psico-fisici; sez. Quarta, n. 719 del 2004, cit. che si è soffermata anche sugli aspetti concernenti la irripetibilità degli accertamenti attitudinali ad opera di altri organismi pubblici o privati.
- (205) Cons. giust. amm., n. 1183 del 2009, cit.

lettera e dalla ratio degli artt. 640 e 641 c.m. che, in deroga a qualsiasi altra disposizione di legge (e dunque anche delle norme del c.p.a.), impediscono ad altri organi di sostituirsi alle valutazioni medico legale compiute in sede di accertamento del possesso dei requisiti psico-fisici ed attitudinali.

**V.** Il co 1-bis è stato aggiunto dall'art. 10, co. 1, lett. a), d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 172. La modifica introduce una norma di salvaguardia della formazione del personale "perito selettore" dell'Arma dei carabinieri, in ragione delle peculiare esigenze istituzionali e, conseguentemente, della specificità della relativa valutazione dell'idoneità attitudinale.



## TRIBUNA DI STORIA MILITARE



**Professore**  
**Livio ANTONIELLI**  
CEPOC - Centro di Studi  
“le Polizie e il Controllo del Territorio”

### Una collana per la storia della polizia e del controllo del territorio

#### *Abstract*

Il saggio affronta il tema della storia delle polizie in Italia, quale si delinea nei 34 volumi a oggi editi della collana “*Stato, esercito e controllo del territorio*”, diretta da Livio Antonielli ed edita da Rubbettino.

La collana raccoglie in primo luogo gli atti dei seminari, a partecipazione internazionale, che si tengono in sedi diverse a cadenza annuale dal 1998.

Questi seminari, nella loro continuità temporale, hanno accompagnato il consolidarsi del tema della storia delle polizie e del controllo del territorio nella storiografia italiana e non solo, condizionandone in modo significativo gli indirizzi interpretativi.

In questa sede si descrive questo percorso interpretativo quale si riconosce nei volumi della collana nel suo cammino ormai più che ventennale.

*The essay deals with the Italian police history, as outlined in the 34 volumes published so far in the series “Stato, esercito e controllo del territorio”, directed by Livio Antonielli and published by Rubbettino.*

*The series includes primarily the proceedings of the international seminars that have been held annually in different venues since 1998.*

*These seminars, in their continuity over the years, have helped to deepen the theme of police history and territory control in Italian historiography and beyond, significantly influencing its interpretation.*

*The essay outlines this interpretive path as it appears in the over twenty-year history of the series.*



Da pochi mesi è uscito il trentaquattresimo volume della collana “*Stato, esercito e controllo del territorio*”, diretta dal sottoscritto per l'editore Rubbettino di Soveria Mannelli.



Il titolo di questa ultima uscita, *Dagli esecutori alla polizia giudiziaria: un lungo percorso*<sup>(1)</sup>, è per molti versi rappresentativo del tragitto di questa impresa editoriale.

Il primo volume della serie, *La polizia in Italia nell'età moderna*<sup>(2)</sup>, è uscito nel 2002 e, come recita il titolo, metteva a fuoco un oggetto specifico, la storia della polizia, collocandola in un periodo cronologico definito, l'età moderna. L'incontro scientifico del quale il volume riportava gli atti aveva avuto luogo nel 1998: all'epoca insegnavo all'Università di Messina e il dipartimento in cui operavo garantiva le migliori condizioni per un docente che avesse voluto organizzare appuntamenti di studio. La storia della polizia era un tema che stava allora cominciando a sollecitare l'interesse della storiografia, e in particolare stimolava gli storici dell'età moderna, che mentre vedevano in quell'epoca consolidarsi solidi apparati di governo, d'altro canto dovevano registrare la mancanza di un istituto di polizia, fatto salvo il caso della parigina *Lieutenant générale de police*, attiva dal 1667.

Di fronte a questa contraddittoria realtà, la prima domanda che uno studioso si poneva era figlia di una considerazione quasi banale: dal momento che i problemi di ordine pubblico e di sicurezza interna sono una esigenza primaria di qualsiasi società e di qualsiasi epoca, a chi toccavano i compiti di controllo del territorio e di difesa dalla criminalità in assenza di corpi di polizia dediti a questa finalità?

La realtà era ovviamente diversa dall'apparenza: in assenza di una polizia erano tuttavia attivi apparati e corpi di diversa natura e dipendenza che svolgevano queste funzioni; oltre a ciò, all'occorrenza, e certo più di oggi, si faceva affidamento sull'esercito regolare. Dunque il contesto era ben diverso da quello che avrebbe caratterizzato l'assetto delle polizie, nei maggiori Stati europei, a partire da inizio Ottocento, quando sarebbe diventato ben chiaro quali fossero le forze di polizia a disposizione dei governi. Proprio per questo, nell'occasione dell'incontro di studi del 1998, appariva necessario progettare un perimetro molto nitido entro il quale sviluppare un percorso di studi sulla polizia, o meglio sulle polizie, dell'età moderna.

Per definire correttamente un ambito di studio contrastato quale questo - ed è ciò che la storiografia ha iniziato con impegno a fare dagli anni Novanta dello scorso secolo - occorreva delimitare gli spazi entro i quali riconoscere e fissare cosa si dovesse intendere per polizia e quali ne fossero le specifiche funzioni.

---

(1) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2019. Trattandosi qui dei volumi di una stessa collana, mi limiterò a citazioni in forma abbreviata.

(2) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2002.

In assenza di una vera e propria polizia, bisognava portare lo sguardo sui compiti che sarebbero spettati a una polizia e osservare come e da chi fossero svolti nei secoli dell'età moderna.

Partendo da qui, si è pensato di progettare un seminario a inviti, in cui fosse data reale possibilità di confronto agli studiosi che avevano iniziato a indirizzare le loro ricerche in questo ambito. Confronto, questo, che alla delimitazione cronologica dei secoli dell'età moderna ne avrebbe aggiunta anche una territoriale, con l'attenzione rivolta allo specifico caso italiano.

L'organizzazione dei lavori era stata pensata in modo da favorire la discussione in comune: erano state definite sette aree tematiche, per ognuna delle quali era previsto un *rapporteur* capace di inquadrare problematicamente l'argomento, dopodiché indistintamente tutti i partecipanti, con le sedie disposte a cerchio e con un registratore al centro, erano sollecitati a intervenire liberamente in un confronto aperto. Il primo volume della collana presenta appunto i risultati di quelle due giornate di intensa discussione.

I sette temi presi in esame fotografano quali fossero gli aspetti attorno ai quali si stava polarizzando la ricerca sulla polizia in età moderna, e al tempo stesso mettono in luce quali fossero i nodi concettuali da risolvere per dare coerenza alle linee di ricerca che si stavano modellando.

Punti di riferimento diventavano così il lemma "polizia" e il suo mutevole significato, in bilico tra il rimando alla generica attività amministrativa e la caratterizzazione di una più specifica azione di controllo sociale; oppure cosa si dovesse intendere per polizia nell'ambito dei grandi sistemi di governo sei-settecenteschi, con riferimento al cameralismo, alla cosiddetta *Monarchia amministrativa* e a quello che è stato denominato *Stato di polizia*; o ancora quale peso avesse avuto per delineare gli ambiti di intervento di una moderna polizia un fenomeno, che si impone tra fine Seicento e inizio Settecento, quale quello della produzione di editti, volti a disciplinare tutti gli spazi della vita sociale.

Con questo primo appuntamento si erano dunque cercati punti di riferimento ai quali ancorare la ricerca su questo tema, affrontato sin lì dalla storiografia non in modo adeguatamente sistematico. Infatti è vero che in Italia stavano vedendo la luce importanti studi sul tema, ma le chiavi interpretative che gli studiosi impiegavano non erano sempre tra loro coerenti, con una conseguente difficoltà a ben delineare l'oggetto di studio.

Da qui, dunque, l'importanza, sul piano metodologico, di quel primo volume del 2002.

A questo ne sarebbero presto seguiti altri. L'iniziativa di regolari incontri di studio sul tema, secondo la formula del confronto aperto tra chi si stava

impegnando in queste ricerche, con ampio spazio lasciato alla libera discussione (sempre oggetto di registrazione e successiva pubblicazione) aveva subito avuto successo, determinando una significativa partecipazione anche dall'estero. Superata la prima fase di posizionamento dei problemi, questi regolari appuntamenti di studio si sarebbero così indirizzati a discutere e suggerire nuovi indirizzi di ricerca, offrendo un costante monitoraggio di dove stesse volgendo la ricerca internazionale sul tema, con ciò orientando la storiografia italiana.

Un punto presto affermatosi negli incontri del Cepoc (Centro di Studi "le Polizie e il Controllo del Territorio"), destinato a caratterizzare l'architettura di questi appuntamenti di studio, è stato quello del lungo periodo.

Questi seminari si sono infatti aperti agli studi dall'età medievale a quella contemporanea. L'elemento che rendeva questa opzione non puro espediente accademico ma utile opportunità scientifica stava nel creare un contenitore nel quale un denominatore comune opportunamente individuato permettesse di ragionare, secondo parametri omologabili, sulle forme di polizia prodotte da ogni società in ogni tempo.

Per questo in luogo di polizia o di polizie si è preferito utilizzare la dizione "controllo del territorio", in quanto era proprio la funzione, l'esigenza di controllare e dominare il proprio territorio, quali che ne fossero i confini, a stimolare la ricerca degli strumenti opportuni.

In tal modo gli aspetti della ricerca destinati a essere enfatizzati, a fare da riferimento per i temi di volta in volta scelti per gli incontri, sarebbero stati da una parte i corpi, gli apparati, gli uomini ai quali venivano di volta in volta e luogo per luogo affidate le competenze di controllo del territorio, dall'altra l'analisi delle pratiche tramite le quali si cercava di conseguire, appunto, questo controllo. E l'analisi delle pratiche porta naturalmente allo studio dei percorsi di specializzazione e all'individuazione dei settori di intervento, dunque allo studio di come le pratiche di polizia si siano adattate all'evolvere dei tempi, delle conoscenze, delle società e, ovviamente, delle tecniche.

Insomma, la scelta di dare spazio al lungo periodo ha obbligato, per fornire unità al discorso, ad appoggiarsi alla concretezza dell'azione di polizia. Operazione, questa, per molti versi anche voluta, in quanto la polizia e la sua attività sono per eccellenza da ricondurre in primo luogo a una dimensione pratica. Paolo Napoli ha rilevato con lucidità come le attività di polizia siano configurabili innanzi tutto sotto forma di pratiche in continuo adattamento al contesto sociale, perciò faticosamente riconducibili a concettualizzazioni formali<sup>(3)</sup>.

---

(3) P. NAPOLI, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris, La Découverte, 2003.

L'attività di polizia, per avere efficacia, deve necessariamente vivere in una dimensione che solo parzialmente può essere delimitata entro un sistema di norme e di regole, pena il rischio della perdita di rapidità ed efficienza. L'attività deve essere flessibile e adattabile, in ragione del contesto in cui opera, dei risultati da conseguire e delle emergenze da fronteggiare. Proprio questo aspetto mantiene una sua tracciabilità sul lungo periodo: lo studio dell'agire della polizia, o di chi svolgeva nel concreto queste funzioni, consente infatti di comprendere tramite quali apparati e corpi, e con l'uso di quali saperi e tecniche la società umana abbia dato risposta, nel tempo, all'esigenza primaria di sicurezza nell'ambiente in cui si vive e si opera.

La scelta di aprire al lungo periodo si è dunque imposta nel profilo dei seminari che, anno dopo anno, continuavano a essere organizzati. Se negli appuntamenti dal 2000 al 2002 l'arco temporale comprendeva l'età moderna e quella contemporanea, dunque dal 1500 al 1900, dal 2003, con l'incontro dal titolo *Le polizie informali*<sup>(4)</sup>, l'acquisizione stabile anche dell'età medievale poteva dirsi operata.

I benefici derivanti da questa scelta per l'attività di ricerca sul tema sarebbero subito stati manifesti: uniformità di linguaggio, in primo luogo, ma anche analogia delle domande da porre alle fonti, e infine confronto coerente sui concetti. Grazie a questa scelta tante barriere si sarebbero così dissolte, lasciando vedere come la ricerca storica sulla polizia consentisse un discorso armonico, all'interno del quale diventava agevole individuare cesure che non fossero necessariamente quelle convenzionali del lungo periodo storico, bensì cesure funzionali allo specifico discorso della storia della polizia.

L'altro aspetto sopra rimarcato è quello dell'attenzione indirizzata in primo luogo su chi concretamente era chiamato a svolgere le funzioni di controllo del territorio e sulle modalità tramite le quali tali azioni venivano condotte: dunque sugli aspetti più concreti della pratica poliziesca. Questa visuale sarebbe stata centrale sin dalle prime attività del Cepoc. Così già il secondo volume della collana si sarebbe concentrato su *Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)*<sup>(5)</sup>, aprendo a contributi che spaziavano dalle milizie, urbane e rurali, d'antico regime alla gendarmeria d'età napoleonica, alle polizie ottocentesche.

---

(4) "Corpi armati e ordine pubblico in Italia (XVI-XIX sec.)", (Somma Lombardo, 10-11 novembre 2000); "Carceri, carcerieri, carcerati: dall'antico regime al Novecento", (Somma Lombardo, 14-15 dicembre 2001); "La polizia in Italia e in Europa: punto sugli studi e prospettive di ricerca", (Somma Lombardo, 29-30 novembre 2002); "Le polizie informali", (Messina, 28-29 novembre 2003).

(5) A cura di LIVIO ANTONIELLI e CLAUDIO DONATI, 2003.

Questa prospettiva da cui guardare alla polizia sarebbe stata successivamente ripresa, come in *Polizia militare/Military Policing* <sup>(6)</sup>, volume a carattere marcatamente internazionale, nel quale vi sono studi francesi su *Maréchaussée* e *Gendarmerie*, spagnoli su *comisionados militares*, tedeschi sulla polizia di frontiera dell'ex Germania orientale. Più in generale in questo volume hanno trovato spazio interventi che, come recita il risvolto di copertina, riflettevano, “sul lungo periodo e su scala europea, ... per quali ragioni e a che condizioni le autorità decid[essero] di fare ricorso ad apparati armati non destinati, quale loro finalità primaria, a svolgere mansioni di ordine pubblico e di lotta al crimine, e quali [fossero] le cautele necessarie all'impiego di questo strumento”. Dunque la finalità era molto concreta, volendosi affrontare in chiave comparativa sul lungo periodo l'operatività di specifici apparati chiamati a compiti di difesa dell'ordine pubblico e di lotta alla criminalità.

Da questa attenzione alla pratica poliziesca e al lungo periodo discendeva un ulteriore elemento intorno al quale si sarebbe concentrata l'attenzione. Infatti, se la pratica del controllo del territorio aveva un naturale punto di riferimento nell'esistenza di corpi militari progressivamente specializzatisi in tali compiti, e dall'Ottocento sempre più inquadrati e gestiti dalla mano pubblica, tuttavia i secoli dell'età medioevale e moderna avevano visto un coinvolgimento nella difesa del territorio di soggetti istituzionali e di uomini di non facile collocazione. Si contavano infatti forme spontanee o semi-spontanee di mobilitazione a livello locale, come pure apparati armati espressi da corpi che oggi non esiteremmo a definire privati. Situazioni, queste, che nell'età liberale si sarebbero drasticamente ridotte, senza tuttavia scomparire, e che in anni a noi più vicini avrebbero ritrovato nuovi spazi e nuove presenze. Su questa tematica possiamo trovare una messa a punto nel volume *Le polizie informali* <sup>(7)</sup>.

Un altro profilo di lettura della storia delle polizie che si è adottato rimanda al tema delle specializzazioni. Anche in questo caso il lungo periodo consente interessanti spunti interpretativi. La storia otto-novecentesca delle polizie trova un punto di riferimento obbligato nei processi di specializzazione che si accompagnano ai progressi tecnologici. Si pensi solo alla polizia ferroviaria e alla polizia stradale, e più in generale all'avviarsi di tecniche raffinate di identificazione personale, finalizzata alla creazione di una anagrafe statistica, e l'avvio di un percorso per la costruzione di una polizia scientifica e via di seguito. Ma avendo sempre quale fine quello di tenere uniti più secoli, non era opportuno partire da questi aspetti della funzione poliziesca collegati senza eccezione all'epoca contemporanea.

(6) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2013.

(7) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2010.

Si è dunque scelto di procedere individuando forme di specializzazione non necessariamente corrispondenti a quelle che hanno caratterizzato le polizie dal secondo Ottocento in avanti, bensì abbracciando ambiti che in ogni epoca sono stati oggetto di specifiche forme di controllo. È questo il caso dell'argomento affrontato nel volume *La polizia del lavoro: il definirsi di un ambito di controllo*<sup>(8)</sup>, che come lascia intendere il titolo pone al centro dell'indagine le modalità secondo le quali il lavoro, sia inteso nelle dinamiche produttive sia in quelle sociali, sia stato oggetto di controlli di polizia. Il lungo periodo ha fatto sì che entrasse in gioco, relativamente all'età medioevale e moderna, l'organizzazione del lavoro per gilde o corporazioni, con le specificità che ne derivavano quanto a forme di controllo: era infatti necessario garantire il rispetto delle regole che disciplinavano sia i lavoratori, sia le procedure di lavorazione, sia, soprattutto, il divieto di esercizio da parte di non corporati. Ne discendeva che i compiti di controllo venissero esercitati sia dal potere pubblico (principesco, regio, cittadino ecc.) sia dalle stesse corporazioni, che in alcuni casi estendevano le attività poliziesche anche a contesti più ampi, facendosi addirittura carico, in qualche caso, dell'ordine pubblico cittadino nella sua interezza. In età contemporanea le forme di controllo di polizia del lavoro si sarebbero profilate in modo differente: al centro si sarebbe collocata la sorveglianza sui lavoratori, intesi come classe pericolosa per l'ordine pubblico, ma per tutto l'Ottocento emergono situazioni nelle quali l'attività di polizia si colloca in una funzione di equilibrio e di mediazione tra lavoratori e datori di lavoro, aprendo un prospetto di ricerca molto interessante.

Lo stesso discorso vale per il volume *La polizia sanitaria: dall'emergenza alla gestione della quotidianità*<sup>(9)</sup>. Quello della polizia sanitaria si configura come ambito nel quale, come nel caso precedente, si possono osservare forme di controllo che a tutti gli effetti rientrano tra le competenze di polizia. Solo come esempio, si pensi all'importanza che sul lungo periodo hanno avuto i cordoni sanitari e al modificarsi nel tempo delle modalità di difesa dai contagi. O ancora si pensi ai recenti sviluppi dei controlli sulle frodi alimentari, i cui primi passi si riconoscono anche in secoli a noi lontani.

Sempre seguendo il profilo contenutistico, ma da una prospettiva che non proietta verso la contemporaneità un piano tematico pensato per la compatibilità con l'età medioevale e moderna, ma procedendo esattamente all'inverso, si è pubblicato il volume *Procedure, metodi, strumenti per l'identificazione delle persone e per il controllo del territorio*<sup>(10)</sup>.

(8) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2011.

(9) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2015.

(10) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2014.



Nel momento in cui si parla di strumenti per l'identificazione delle persone il pensiero non può che proiettarsi sull'ammodernamento tecnologico che tra Otto e Novecento investe le polizie, col rilevamento delle impronte digitali, l'uso della fotografia e tanto altro ancora. Eppure l'esigenza dell'identificazione delle persone si può dire sia senza tempo, e gli strumenti per fissare le identità, per quanto non sostenuti dal supporto delle tecniche, c'erano anche in antico regime. Dunque anche in questo volume trova spazio un denominatore di lungo periodo, che pone al centro dell'indagine un tema capace di fare risaltare la specializzazione delle pratiche di polizia pur in condizioni profondamente differenti.

Sempre nel quadro delle specializzazioni delle polizie si può ricordare anche *Contrabbando e legalità: polizie a difesa di private, diritti sovrani e pubblico erario*<sup>(11)</sup>, volume che muove dagli ordinamenti daziari comaschi del 1340 per arrivare alla Guardia di Finanza in anni recenti, in una cavalcata nei secoli che mostra non solo il modificarsi di pratiche e tecnologie per contrastare questi illeciti, ma anche la diversa percezione del fenomeno da parte delle autorità costituite.

Il più recente dei volumi della collana che affronta le specializzazioni delle polizie è *La polizia nelle strade e nelle acque navigabili: dalla sicurezza alla regolazione del traffico*<sup>(12)</sup>, che tra gli altri contributi presenta un saggio che studiando la polizia delle vie di comunicazione tra Otto e Novecento trova il suo *focus* precisamente nell'azione dei carabinieri<sup>(13)</sup>.

Uscendo dal piano delle specializzazione per aree tematiche, due volumi affrontano il tema del controllo del territorio per situazioni.

Così *Per una ricognizione degli "stati d'eccezione". Emergenze, ordine pubblico e apparati di polizia in Europa: le esperienze nazionali (secoli XVII-XX)*<sup>(14)</sup> analizza la reinvenzione delle istituzioni di polizia in funzione delle varie tipologie dell'emergenza che viene chiamata ad affrontare.

Nella stessa direzione insiste il volume *Gli spazi della polizia. Un'indagine sul definirsi degli oggetti di interesse poliziesco*<sup>(15)</sup>, che analizza come le esigenze di controllo e di intervento sul territorio potessero concretamente condizionare l'organizzazione e l'operatività delle forze preposte al controllo.

L'adozione dello sguardo di lungo periodo ha reso indispensabile portare l'attenzione anche sull'incidenza dei contesti territoriali nei mutamenti e nelle

(11) A cura di LIVIO ANTONIELLI e STEFANO LEVATI, 2016.

(12) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2018.

(13) F. CARBONE, *Controllo del traffico o delle persone? Le forze dell'ordine italiane e le vie di comunicazione tra Otto e Novecento*, pagg. 347-376.

(14) A cura di ENZA PELLERITI, 2016.

(15) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2013.

specializzazioni dell'attività di polizia.

La distinzione che appare immediatamente rilevante è quella tra ambiente cittadino e campagna. Si tratta di contesti nei quali si polarizzano forme di criminalità e comportamenti sociali tra loro diversi, che obbligano a risposte egualmente differenti.

Il primo volume nel quale si è portato in discussione questo doppio piano è *Polizia, ordine pubblico e crimine tra città e campagna: un confronto comparativo* <sup>(16)</sup>, dove, come recita il risvolto di copertina, “la riflessione è stata condotta sul piano normativo e istituzionale, oppure sulle modalità di prevenzione e di repressione della criminalità, o ancora sui diversi apparati di polizia formati per operare nell'uno e nell'altro contesto”. A questo primo approccio in chiave comparativa ha poi fatto seguito un volume incentrato sullo spazio extra-urbano, *Extra moenia*.

*Il controllo del territorio nelle campagne e nei piccoli centri* <sup>(17)</sup>, nel quale si spazia dalle forme di autodifesa più antiche, basate su pratiche di chiamata a raccolta della popolazione, per arrivare a modalità di intervento più complesse, ancorché spesso finora debitorie dal passato di specifiche tecniche operative (si pensi solo alle squadriglie mobili a cavallo, tuttavia attive in varie parti d'Italia tra le due guerre mondiali). A seguire sarebbe venuto un volume di notevoli dimensioni, *Controllare il territorio. Norme, corpi e conflitti tra medioevo e prima guerra mondiale* <sup>(18)</sup>, che proponeva i risultati di un grande convegno a chiusura di un progetto di ricerca triennale finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca. Ancorato al tema del controllo del territorio, il convegno, e conseguentemente il volume, portava una divisione interna degli interventi secondo la stessa logica di analisi della specializzazione delle forme del controllo in ragione degli spazi che si dovevano ispezionare. Si ha così una sezione dedicata alla “Città” e poi una al “Mare”, alle “Campagne”, alle “Acque interne”, infine ai “Confini”.

E ancora, vanno ricordati i volumi *Fra terra e mare: sovranità del mare, controllo del territorio, sicurezza dei mercanti* <sup>(19)</sup> e *Per vie illegali. Fonti per lo studio dei fenomeni illeciti nel Mediterraneo dell'età moderna (secoli XVI-XVIII)* <sup>(20)</sup>, che affrontano aspetti diversi del controllo, ma entrambi in ambito marino.

Un'ulteriore direzione nella quale si sono mossi i convegni e le pubblica-

(16) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2010.

(17) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2013.

(18) A cura di LIVIO ANTONIELLI e STEFANO LEVATI, 2013.

(19) A cura di ENZA PELLERITI, 2011.

(20) A cura di PAOLO CALCAGNO, 2017.

zioni Cepoc rappresenta uno sviluppo delle linee precedenti. La scelta del lungo periodo ha lasciato emergere i fattori di continuità riconoscibili nella pratica del controllo del territorio. Pur a fronte delle grandi scansioni, dei sommovimenti politici, dei cambiamenti culturali, delle innovazioni della tecnica, resta che lo spazio delle pratiche e delle consuetudini percorre strade proprie, e non certo secondarie, nelle quali prevale il dato della continuità. L'azione delle polizie presenta dunque una importante dimensione di continuità, che va analizzata e soppesata.

I più recenti incontri di studio organizzati da Cepoc si sono per l'appunto concentrati su questo aspetto della continuità nelle modalità di controllo del territorio. Di questi incontri si ha già a stampa il volume *Dagli esecutori alla polizia giudiziaria: un lungo percorso* <sup>(21)</sup>. La scelta della polizia giudiziaria per inaugurare questo nuovo fronte di ricerca deriva dal fatto che soprattutto per l'intero corso dell'età moderna la modalità dell'amministrare giudicando era la forma che caratterizzava il sistema di governo cosiddetto "per magistrature". In altre parole accadeva che gli istituti competenti per l'amministrazione nelle differenti materie svolgessero insieme la produzione normativa e le correlate funzioni di controllo. Ne conseguiva che la stragrande maggioranza degli uomini cui competevano compiti di controllo, e dunque di polizia, apparteneva a questa categoria degli esecutori. Per eccellenza vi erano compresi i cosiddetti sbirri o birri, categoria malfamata a causa dei modi molto spicci con cui erano usi svolgere i propri compiti, dalla cui cattiva fama la polizia avrebbe fatto molta fatica a distaccare ogni forma di memoria. Da quando, con la Rivoluzione francese e la successiva stagione napoleonica, la separazione dei poteri fu formalizzata, l'amministrare giudicando non fu più possibile. Tuttavia il passaggio a una polizia giudiziaria come la intendiamo oggi sarebbe stato accidentato. Gli esecutori che operavano nel governo per magistrature sarebbero continuati a esistere a lungo, con una differente collocazione istituzionale, certo, ma ripetendo le pratiche consuetudinarie cui erano usi. Solo il consolidarsi di uno spazio della polizia professionalmente e funzionalmente coerente con le nuove esigenze dell'amministrazione della giustizia avrebbe consentito il consolidarsi di nuove, e ben diverse, modalità di espletamento dei compiti esecutivi.

Gli incontri di studio successivi a questo sugli esecutori di giustizia, i cui atti sono in corso di stampa, avrebbero ancora approfondito il tema delle continuità.

Penso al seminario tenutosi a fine 2015 dal titolo *La società e il territorio: il*

---

(21) A cura di LIVIO ANTONIELLI, 2019.

*controllo attraverso fiduciari*<sup>(22)</sup>, nel quale lo stesso aspetto di continuità offerto dagli esecutori veniva declinato in una prospettiva marcatamente sociale, andandosi qui a indagare le forme di difesa erogate dalla stessa società civile. Il proposito era di analizzare quel modello di difesa, di cui tanto si fa vanto, in particolare il mondo e la storiografia inglese, ma che in effetti ebbe una solida presenza anche nell'Europa continentale in genere e nello specifico nel territorio italiano.

In parallelo l'attenzione si sarebbe anche concentrata sul problema in sé della continuità e della discontinuità, al fine di fissare delle periodizzazioni che non fossero generiche, ma funzionali a fotografare le vere scansioni che si riconoscono nel lungo periodo della storia del controllo del territorio. In questa direzione guardano il volume *Tra polizie e controllo del territorio: alla ricerca delle discontinuità*<sup>(23)</sup> e l'incontro di studi del 2018 (in corso di stampa) *Polizie e controllo del territorio: le permanenze nelle discontinuità*<sup>(24)</sup>.

Per concludere, va ricordato come questa lunga serie di incontri di studio e di pubblicazioni abbia polarizzato e indirizzato i progetti di ricerca di molti studiosi. La collana ha pertanto ospitato, e continua a ospitare, anche una serie di monografie, nonché l'esito di incontri di studio sempre prodotti in ambiente Cepoc, ma che sviluppano riflessioni di temi specifici nel mosaico tematico della storia delle polizie. Così è per il volume *Forme e pratiche di polizia del territorio nell'Ottocento preunitario*<sup>(25)</sup>, nel quale la consueta attenzione, propria del progetto Cepoc, per gli aspetti concreti del controllo del territorio si sposa però per una delimitazione di campo tanto cronologica, l'Ottocento, quanto spaziale, il territorio del Lombardo-Veneto (con due sole eccezioni, relative a studi sul Tirolo e su Roma).

Quanto alle monografie, ne segnalo con molto piacere alcune che sono nate e cresciute nella temperie degli incontri organizzati dal Cepoc. Penso in particolare a *La polizia del papa. Istituzioni di controllo sociale la Roma nella prima metà dell'Ottocento*, di Chiara Lucrezio Monticelli<sup>(26)</sup>, a *Alla frontiera. Confini e documenti di identità nel Mezzogiorno continentale preunitario*, di Laura Di Fiore<sup>(27)</sup> e a *Polizia e statualità nel primo Ottocento: l'esperienza lombardo-veneta e la cultura professionale italiana*, di Simona Mori<sup>(28)</sup>.

Così pure, per la coerenza tematica, vanno citati *Istituzioni, legislazione e*

---

(22) - Gargnano del Garda, 20 e 21 novembre 2015.

(23) A cura di LIVIO ANTONIELLI e STEFANO LEVATI, 2017.

(24) Gargnano del Garda, 19 e 20 ottobre 2018.

(25) A cura di SIMONA MORI e LEONIDA TEDOLDI, 2011.

(26) 2012.

(27) 2013.

(28) 2017.

*amministrazione penitenziaria nella Sicilia borbonica (1830-1845)*, di Simona Fazio<sup>(29)</sup>  
e *Notabili libici e funzionari italiani: l'amministrazione coloniale in Tripolitania (1912-1919)*, di Simona Berhe<sup>(30)</sup>.

Per concludere, una citazione tutta particolare merita un volume che si pone tra le più significative ricerche nel panorama degli studi sull'Arma dei Carabinieri, *Gli Ufficiali dei Carabinieri Reali tra reclutamento e formazione (1883-1926)*, di Flavio Carbone<sup>(31)</sup>.



---

(29) 2016.

(30) 2015.

(31) 2013.



**Professore Avvocato  
Danilo CECCARELLI MOROLLI**  
Ordinario di Diritto canonico orientale  
presso il Pontificio Istituto Orientale in Roma

### Bisanzio e la sua *Intelligence*

*Cenni*

#### *Abstract*

L'articolo è un brevissimo *excursus* sul "sistema" di *intelligence* dell'Impero Romano d'Oriente. Nell'analisi di tale "sistema" si evidenzia come Bisanzio/Costantinopoli abbia avuto una spiccata attitudine verso tale ambito e parimenti una vera e propria cultura dell'*Intelligence* stessa. La *lectio* bizantina induce a riflettere sull'importanza di possedere oggi una simile cultura nel mondo contemporaneo.

*The paper would like to offer a brief survey about the "system" of the Intelligence of the Byzantine Empire. Author wants to remark how Byzantium has had a strong attitude towards Intelligence and also how Byzantium has been able to show a "culture" of Intelligence itself. The Author thinks that the Byzantine "lesson" induces today to reflect about the importance of having a such culture for the contemporary world.*

---

L'Impero Romano d'Oriente non manca di affascinare le menti dei lettori e degli studiosi a distanza da più di mezzo millennio dalla sua caduta. Oggetto di queste poche righe è quello di voler introdurre il lettore verso un argomento come l'*Intelligence* in Bisanzio che, pur essendo affascinante e avvincente, potrebbe prestarsi a suggestioni storicamente errate.

Nel dire che i Romani d'Oriente - forse impropriamente denominati *sic et simpliciter* come "bizantini" - non conoscevano il vocabolo odierno "*Intelligence*" la cui definizione resta difficoltosa, ma il cui senso pregnante è chiaro nella mente di qualunque persona dell'età contemporanea. Se così non mancano oggi studi sul mondo militare bizantino, ancora pochi sono gli scritti che si dedicano agli aspetti dell'*Intelligence*.



Eppure da Bisanzio ci sono pervenute diverse fonti, seppur di varia natura, che ci evidenziano come in tale civiltà vi sia stata non solo un'attenzione all'*Intelligence* ma - secondo alcuni - si sia esercitata una sua cultura. Le fonti principali dalle quali si evince l'attitudine e la prassi di una *Intelligence* militare sono le opere bizantine denominate come *Taktikà* o *Strategikà*, ma insieme a queste anche altre, apparentemente non riferentisi al mondo militare *strictu sensu*.

Alcuni sostengono che Bisanzio sia stata l'entità - parlare di "Stato" sarebbe quanto mai inappropriato - che più di altri abbia curato l'organizzazione di un "sistema" o se si vuole "ciclo" dell'*Intelligence*. Tale sistema, non organizzato in modo moderno, ci appare di tipo "multi livello", ovvero da quello interno a quello esterno, per poi passare alla sfera economico-finanziaria, diplomatica e religiosa.

Nonostante gli imperatori romani d'Oriente avessero ereditato gli *agentes in rebus* da Roma, non ebbero una "cabina" di controllo e comando ovvero di regia di un "sistema" di *Intelligence*; eppure nei fatti riscontriamo che gli imperatori erano ben informati da più persone e da più "strutture" sia riguardo le situazioni esterne sia quella interna, per cui erano ben consci delle minacce che potevano concretizzarsi contro l'Impero. La storia di Costantinopoli-Bisanzio, ha conosciuto una lunga vita: più di mille anni e chiaramente in tale corso del tempo ha vissuto inevitabili momenti di criticità, che è impossibile sunteggiare nello scritto divulgativo come il presente.

Riguardo al nostro tema, in breve, è possibile asserire quanto segue.

Costantinopoli trasla da Roma le sue strutture politiche, amministrative, militari per poi adattarle e modificarle nel corso del tempo. Dal VII secolo in poi la lingua ufficiale della cancelleria imperiale diviene il greco, pertanto, anche i nomi delle strutture di potere e di gestione vengono rese in greco oppure create *ex novo*. Un esempio di "adattamento" è il *Præfectus Urbis* che viene menzionato come *eparkos* (*eparca* della città, cioè della capitale). Parimenti nuove figure di dignitari e funzionari andranno affiancandosi nel tempo; la lista è lunga e complessa e la sua nomenclatura necessita sempre di spiegazioni (come il *logotheta* o il *meizon*). Addentrarci nei complessi mutamenti della burocrazia imperiale bizantina sarebbe oneroso per chi scrive e per il lettore.

In sintesi, si può asserire che il *cursus publicus* romano (servizio postale pubblico riservato all'amministrazione imperiale) viene trasferito a Costantinopoli e denominato, in greco, come *dromos*. Gli *agentes in rebus*, ossia i portatori di messaggi (spesso cifrati), sono denominati come angeliaforoi o magistrianoi (poiché sottoposti al *magister officiorum*, capo degli uffici della cancelleria imperiale). Così il primo problema che viene risolto è la sicurezza di trasmissione delle informazioni e dei messaggi dal centro alla periferia e viceversa.

L'imperatore romano d'Oriente, detto dal VII secolo in poi in greco *basileus*, è l'epicentro di tutta l'attività, in quanto egli è il "ricevitore" finale di ogni informazione che venga ritenuta di importanza sensibile per la difesa e lo sviluppo dell'Impero stesso. Sicuramente esisteva una modalità di cifratura, che però oggi non ci è nota.

Oltre al sistema dei messaggi, viene creato - *unicum* nel mondo tardo antico e medievale - un apposito ufficio imperiale: lo *skerinion tōn barbarōn*, ossia l'"ufficio dei barbari" (anzi, più propriamente, l'ufficio per i rapporti con i barbari). Tale ufficio i cui compiti in dettaglio ci appaiono ancora sfumati, si occupa essenzialmente di effettuare traduzioni dalle lingue barbariche in greco. Chiaramente le funzioni di tale *skerinion* sembra non si limitassero solo a ciò, ma anche a qualcosa d'altro che ancora ci sfugge. È ipotizzabile e logicamente comprensibile che oltre all'attività di traduzione e di conoscenza vi sia stata anche quella di "contatto" a fini diplomatici con le popolazioni barbariche, con ovvi intenti di dissuasione ai movimenti di invasione. Ancora una volta Costantinopoli eredita da Roma un'attenzione verso le frontiere e facendola propria la adatta ai tempi e alle circostanze.

Parimenti il fronte interno era tenuto sotto controllo. Qui il ruolo dell'eparca della città era fondamentale per la concessione delle autorizzazioni ai commercianti stranieri. Un'importante fonte dell'VIII-IX secolo, il Libro dell'*Eparca*, ci attesta che l'eparca della città sorvegliava non solo le attività commerciali, di *import-export*, ma anche quelle svolte dagli stranieri residenti, per gli stessi motivi in Costantinopoli.

L'eparca così controllava non solo le corporazioni delle arti e dei mestieri, ma anche l'esportazione delle merci e, parimenti, le frodi e traffici ritenuti illeciti. Dal mondo militare, come accennavo sopra, molte sono le testimonianze. Le fonti denominate come *taktikà* o *strategikà* non sono solo "manuali" per i generali bizantini ma anche uno "scricigno" di notizie dalle quali si estrapolano le tecniche usate dall'esercito imperiale per non farsi cogliere impreparati militarmente. Qui si è certamente dinnanzi ad una attività di *Military Intelligence* a tutto campo.

Ci è attestato un corpo di "pionieri" che aveva il compito di osservare e riferire cosa accadeva dietro le linee nemiche. La conoscenza esatta delle forze del nemico consentiva allora, come oggi, la pianificazione delle operazioni militari per il loro buon successo.

Accanto al reperimento di informazioni, sapientemente procacciate, sia da personale militare sia da civili (per esempio, mercanti inviati appositamente in zone di confine o anche oltre le linee nemiche) i generali bizantini riuscivano ad avere le idee chiare da un punto strategico.

Oltre a queste attitudini militari, Bisanzio sviluppa anche una tecnologia a fini esclusivamente militari. L'invenzione del fuoco greco (*ugron pur*), e la gelosa custodia del suo segreto circa i materiali e la fabbricazione, rappresenterà un'arma micidiale a bordo delle navi della flotta imperiale. Il fuoco greco era devastante per le flotte nemiche anche dal punto di vista psicologico. Bisanzio in ciò sembra delineare, in modo empirico, ciò che noi oggi chiamiamo come guerra psicologica. L'idea che una intera flotta fosse distrutta in poche ore grazie a questa arma "tecnologica" (che funzionava a mo' di lanciafiamme) scoraggiava ovviamente l'ingaggio navale da parte dell'avversario. Per la cronaca ai Romani d'Oriente era ben chiaro che il dominio dello spazio marittimo consentiva la sopravvivenza dell'Impero e con essa la floridità dei suoi traffici mercantili.

Se dunque è esistita una *Intelligence* militare, è altrettanto chiaro che ve ne era anche una "civile" demandata direttamente ai diplomatici. La diplomazia bizantina è stata per secoli vincente. Si potrebbe affermare che la diplomazia imperiale abbia costituito, almeno per i secoli d'oro di Bisanzio, la *longa manus* dell'*Intelligence*. L'attività diplomatica di Bisanzio era intensissima nonostante non vi sia mai stato un vero e proprio servizio diplomatico (così come lo intendiamo negli Stati moderni); in sostanza l'imperatore sceglieva dal complesso apparato burocratico persone di sua fiducia cui affidava di volta in volta missioni diplomatiche. L'invio e la ricezione delle ambasciate non era lasciato al caso, bensì era dettagliatamente organizzato. Le fonti ci illustrano, a distanza di secoli, come l'impatto della diplomazia bizantina sia stato rilevante e fondamentale insieme per la sopravvivenza dell'Impero. Nel ricevere ambasciate e legazioni gli imperatori romani d'oriente usavano ogni mezzo - anche psicologico - per mettere in soggezione le persone. Così Liutprando, vescovo di Cremona, ci ha lasciato la descrizione della sua udienza presso l'imperatore Costantino VII, essendo egli emissario del Re Berengario II; correva l'anno 949 e con queste parole descrive il trono imperiale: «(...) il trono dell'imperatore era costruito in tale modo che un momento appariva come una bassa costruzione, e in un altro si ergeva nell'aria, e aveva una dimensione immensa ed era difeso da leoni, fatti di bronzo o di legno ricoperti d'oro, che sferzavano il terreno con le loro code ed emettevano un ruggito con la bocca aperta e la lingua movente (...)» [Ferluga, 103]. Dunque si utilizzavano vere e proprie macchine per poter effettuare tali effetti, macchine che però non erano destinate poi alla "produzione", ma rimanevano appannaggio esclusivo della corte imperiale e dell'imperatore. Tra le molte fonti il *De Cærimonis*, scritto dall'Imperatore Costantino VII Porfirogenito (imp. dal 912 al 959), ci fa comprendere i complessi rituali della corte costantinopolitana del X secolo.

L'attività della diplomazia imperiale era estremamente variegata: dalla liberazione di ostaggi e prigionieri all'instaurazione di matrimoni inter-dinastici; la spregiudicatezza della diplomazia imperiale sembrava però possedere un solo fine ultimo: la salvaguardia dell'impero con ogni mezzo e fino almeno all'XI secolo la diplomazia bizantina giocò la parte del leone sia in Oriente sia in Occidente. Del resto se si prende una mappa del mondo tardo antico e poi medievale si comprende come l'Impero Romano d'Oriente si sia sempre sentito "accerchiato" da forze nemiche: prima i Persiani, poi gli Arabi, e in parallelo una moltitudine di popoli barbari che da Est minacciavano costantemente le frontiere.

Anche gli aspetti economico-produttivi erano d'interesse per gli imperatori romani d'Oriente e quindi oggetto di una attività di *Intelligence*. In età giustiniana (VI secolo), ad esempio, due monaci riescono a trafugare dal Celeste Impero i bachi, dando inizio così alla produzione della seta. Dunque, da un'operazione di *Intelligence* commerciale, come la trafugazione dei bachi da seta, si ebbe l'effetto della creazione di una "industria" della seta che divenne uno dei fattori di ricchezza economica dell'impero per secoli.

Non di meno la religione risultò utile strumento di *Intelligence* a vantaggio dell'Impero, che non mancava di favorire e sponsorizzare missioni evangelizzatrici oltre i confini dello stesso. Il caso delle missioni di Cirillo e Metodio che convertono i popoli slavi (IX secolo) è eclatante. Cirillo e Metodio non solo convertono, ma "donano" ai convertiti barbari un alfabeto - il cirillico - che è modellato su quello greco dell'epoca e con ciò si fanno portatori non solo di fede cristiana ma anche di cultura, col risultato che i popoli slavi vedano in Costantinopoli un punto di riferimento religioso e culturale. La Russia si sentirà a pieno titolo erede di Bisanzio e Mosca si considera, ancora oggi, come la Terza Roma. La stessa ideologia imperiale bizantina verrà trasferita in Russia e la dinastia Romanov, da Pietro il Grande a Nicola II, si sentirà l'erede naturale e legittima degli imperatori romani d'Oriente.

Accanto a queste intense attività di *Intelligence*, che potremmo classificare come moderne *humint*, Bisanzio sembra aver sviluppato anche ciò che noi oggi chiamiamo *sigint*. Abbiamo testimonianza di una rete di "fari" (ossia segnali ottici per comunicare le emergenze, in sostanza tale rete "semaforica") installata tra l'VIII e IX secolo; questo sistema aveva come sede di ricezione terminale il palazzo imperiale.

In questo modo l'imperatore o chi per lui poteva essere informato in tempi rapidissimi di eventuali problemi sulle frontiere ritenute più calde. Questo sistema fu poi soppresso, forse per causa dell'eccessivo costo, nel IX secolo, e non ci è dato sapere se sia stato poi ripreso.

Si potrebbe asserire che nell'Impero Romano d'Oriente, almeno nei suoi secoli d'oro (dal VII all'XI), nulla fosse lasciato al caso. Ciò riflette anche molto bene la mentalità bizantina che era impostata all'ordine sociale, un ordine che, secondo i bizantini, rifletteva quello celeste in terra.

Da quanto ho cercato, sommariamente, di esporre, risulta evidente - grazie alle fonti - che l'Impero Romano d'Oriente abbia posseduto, una cultura dell'*Intelligence*. Dal mondo militare a quello civile, dall'ambito diplomatico a quello religioso e commerciale, tutto contribuiva alla sicurezza dell'Impero anticipando l'odierno concetto di "interesse nazionale" e la sua proiezione geopolitica.

Sudi recenti hanno dimostrato come Costantinopoli/Bisanzio abbia posseduto *de facto* un "sistema" di *Intelligence* multi livello. Reperire informazioni, analizzarle e poi trarne delle strategie era *routine* per le *élite* bizantine. Bisanzio aveva chiaro il ruolo geopolitico e geostrategico che ricopriva e con esso l'importanza di poter e dover operare in tutti i settori ritenuti determinanti (economia, religione, frontiere, etc...).

Questa, credo, sia in sostanza la *lectio* proveniente dall'Impero Romano d'Oriente, una lezione che per i tempi contemporanei ritengo quanto mai valida.



Riferimenti bibliografici

- D. CECCARELLI MOROLLI, *Arcana Imperii Orientis, ovvero alcune note circa l'“Intelligence” dell'Impero Romano d'Oriente*, in *STUDI SULL'ORIENTE CRISTIANO* 22/ 1 (2018), pagg. 113-131;
- D. CECCARELLI MOROLLI, *Cenni circa lo Scrinium Barbarorum dell'Impero Romano d'Oriente: una lezione bizantina per il mondo contemporaneo?* [in corso di pubblicazione in *STUDI IN MEMORIA DEL CARDINAL V. DE PAOLIS*];
- F. DVORNIK, *Origins of Intelligence Services: the Ancient Near East, Persia, Greece, Rome, Byzantium, the Arab Muslim Empires, The Mongol Empire, China, Muscovy*, New Brunswick, Rutgers University Press 1974, pagg. 184-187;
- J. FERLUGA, *Bisanzio. Società e Stato*, Firenze 1974;
- N. KOUTRAKOU, *Diplomacy and Espionage: Their Role in Byzantine Foreign Relations, 8th-10th Centuries*, in *GRÆCOARABICA* 6 (1995), pagg. 125-133;
- E. N. LUTTWAK, *La grande strategia dell'Impero Bizantino*, ed. it., Milano 2009;
- J. HALDON, *Information and War: Some Comments on Defensive Strategy and Information in the Middle Byzantine Period (ca. A.D. 660-1025)*, in A. SARANTIS & N. CHRISTIE (eds.), *War and Warfare in Late Antiquity*, Leiden-Boston 2013, pagg. 373-393;
- J. HALDON, *A Critical Commentary on the Taktika of Leo VI*, «Dumbarton Oaks Studies» 44, Washington D.C. 2014;
- J. HALDON, *Greek Fire: Recent and Current Research*, in E. JEFFREYS (ed.), *Byzantine Style, Religion and Civilization: in Honor of Sir S. Runciman*, Cambridge 2006, pagg. 290-325;
- J. HALDON, *Byzantium at War*, Oxford 2002;
- E. MCGEER, s.v. *Intelligence, Military and Political*, in A. KHAZDAN - A. M. TALBOT - A. CUTLER (eds.), *The Oxford Dictionary of Byzantium*, New York - Oxford 1991, vol. II, pagg. 1002 ss;
- D. OBOLENSKY, *The Principles and Methods of the Byzantine Diplomacy*, ora in IDEM, *Byzantium and the Slavs*, New York (Variorum Reprints), pagg. 122 ss;



- R. M. SHELDON, *Espoionage in the Ancient World. An Annotated bibliography of Books and Articles in Western Languages*, Jefferson - London 2003, pagg. 148-160;
- J. SHEPARD, *Information, Disinformation and Delay in Byzantine Diplomacy*, in *BYZANTINISCHE FORSCHUNGEN*, 10 (1985), pagg. 233-293.



# ATTUALITÀ E INFORMAZIONI



**Generale di Brigata  
Gerardo IORIO**  
già Direttore del III Servizio-Operazioni  
Antidroga della Direzione Centrale per i  
Servizi Antidroga

Il contrasto ai traffici transnazionali di sostanze stupefacenti  
*Il “modello italiano” di coordinamento: la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (\*)*

## *Abstract*

Il rinnovato interesse per i traffici internazionali di sostanze stupefacenti rende necessario l'adeguamento della manovra di contrasto attraverso una strategia condivisa che, basandosi sulla cooperazione internazionale di polizia, individui e definisca concreti modelli operativi capaci di garantire l'efficacia delle attività investigative in Italia e all'estero.

La Direzione Centrale per i Servizi Antidroga costituisce, da circa trent'anni, un essenziale strumento di coordinamento e promozione delle attività antidroga in favore delle Forze di polizia.

*The renewed concern for international drug smuggling makes necessary an adjustment of the present contrast manoeuvre by a shared strategy, founded upon the extant international police cooperation framework, capable of developing and enforcing concrete operational models, in order to guarantee the effectivity of the investigative activities both in Italy and abroad.*

*The Central Directorate for Anti-Drug Services has been, for almost thirty years, an essential tool of coordination and enhancement of anti-drug operations in favour of police forces.*



(\*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

L'Italia non è un Paese produttore di sostanze stupefacenti ma, come noto, è sede di organizzazioni di tipo mafioso che perseguono le proprie finalità illecite anche attraverso il narcotraffico.

Negli ultimi anni le loro potenzialità sono state notevolmente ridimensionate grazie ad un'intensa attività repressiva posta in essere dalle forze di polizia che ha reciso i principali canali di arricchimento illecito, fra cui le infiltrazioni nell'economia legale e negli appalti pubblici, con l'arresto dei capi delle principali organizzazioni. È proprio nella droga, tuttavia, che i più qualificati segmenti di tali organizzazioni stanno riconvertendo i propri interessi illeciti, in uno scenario nel quale la 'ndrangheta, stabilmente accreditata presso i principali cartelli sudamericani, è in grado di soddisfare esigenze di approvvigionamento di altri sodalizi italiani, mantenendo un ruolo di primo piano nell'importazione delle più ingenti quantità, soprattutto di cocaina. Analogamente, la camorra e la criminalità pugliese alimentano, prevalentemente, l'importazione e la distribuzione dell'hashish e della marijuana, sebbene siano stati rilevati punti di comune interesse che prescindono dalle tipologie delle sostanze ma che, tuttavia, incidono sugli equilibri complessivi della criminalità organizzata, ribadendosi volano di pericolose conflittualità interne o fra gruppi contrapposti. Tali circostanze hanno trovato, più recente conferma in aree - come quella garganica e partenopea - ove i traffici di droga si sono rivelati alla base di recrudescenze omicidiarie che hanno creato grave allarme sociale.



<https://antidroga.interno.gov.it>

Per i suddetti motivi, il contrasto ai traffici transnazionali di sostanze stupefacenti coincide, nella maggior parte dei casi, con la manovra di contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso autoctone e, più recentemente, straniere, prescindendo dalla localizzazione territoriale delle stesse.

Anche sulla base di tali considerazioni, il legislatore ha affidato, con specifici provvedimenti normativi perfezionatisi nel tempo, alle tre forze di polizia e alla Direzione Investigativa Antimafia il contrasto alle organizzazioni di tipo mafioso, perseguendo le diverse forme di manifestazione, ovvero i reati-fine, fra cui figurano i traffici transnazionali di sostanze stupefacenti.

La necessità di un approccio sistemico alle fenomenologie criminali in argomento emerse negli anni Settanta del secolo scorso, ovvero quando furono individuate fra le principali fonti di arricchimento illecito delle organizzazioni mafiose. Da tale esigenza, nacque l'Ufficio di direzione e di coordinamento dell'attività di polizia volta alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito delle sostanze stupefacenti o psicotrope<sup>(1)</sup>, successivamente trasformato in Servizio della Direzione centrale della polizia criminale, in cui [confluirono, n.d.r.], il personale, le strutture e le dotazioni dell'ufficio stesso<sup>(2)</sup>, poi denominato Servizio Centrale Antidroga<sup>(3)</sup> e, infine, nella Direzione Centrale per i Servizi Antidroga<sup>(4)</sup> nell'ambito di una serie di provvedimenti normativi a caratterizzazione antimafia<sup>(5)</sup> con i quali furono istituiti i Servizi Centrali e interprovinciali di polizia giudiziaria delle tre forze di polizia nonché la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e le Direzioni Distrettuali Antimafia, chiamate ad esercitare le funzioni di cui all'art. 371-*bis* c.p.p., nel quadro di un complessivo potenziamento delle attività antimafia di cui all'art. 51 comma 3-*bis* <sup>(6)</sup> c.p.p. e, nello specifico, antidroga, essendo in esso ricompresi i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

(1) Art. 7, Legge 22 dicembre 1975, n. 685.

(2) Art. 35, Legge 1° aprile 1981, n. 121.

(3) Art. 5, Legge 26 giugno 1990, n. 162.

(4) Legge 15 gennaio 1991, n. 16, "Norme di adeguamento dell'organizzazione del Ministero dell'Interno per il potenziamento dell'attività antidroga".

(5) Art. 12 del DL n. 152/1991, "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa".

(6) "Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 416-*bis*, 600, 601, 602 e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-*quater* del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente".

Tale potenziamento si è, nel tempo, concretizzato con la creazione di un dispositivo a spiccata connotazione interforze<sup>(7)</sup> di cui la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA) è essenziale, rinnovato strumento, per gli aspetti relativi alla lotta ai traffici illeciti di stupefacenti.



La concreta attuazione delle attribuzioni della DCSA si realizza, dunque, sia con attività investigative sotto copertura e/o in caso di ritardato sequestro o omissione degli atti di cattura, di arresto o sequestro (artt. 97 e 98 del DPR 309/1990), sia mediante una razionale attribuzione ai suddetti Servizi di polizia giudiziaria, ovvero agli Uffici/Reparti specificamente individuati dai vertici delle tre Forze di polizia, degli esiti dell'attività informativa svolta dalla Direzione in Italia e all'estero (art. 10 del DPR 309/1990)<sup>(8)</sup>.

- (7) Ancor più in dettaglio, ai commi 2 e 3 dell'art. 12 del DL n. 152/1991 è stato esplicitamente previsto che In determinate regioni e per particolari esigenze, i servizi previsti dal comma 1 possono essere costituiti in servizi interforze [...] A fini informativi, investigativi e operativi, i servizi indicati nei commi 1 e 2, si coordinano fra loro, nonché, se necessario, con gli altri organi o servizi di polizia giudiziaria previsti dalla legge e con gli organi di polizia esteri eventualmente interessati. La ribadita volontà di prevedere un coordinamento, ai fini del su richiamato potenziamento delle attività antidroga si esprime, per gli aspetti antidroga, attraverso la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga.
- (8) "Ai fini della necessaria cooperazione internazionale nella prevenzione e repressione del traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, il Servizio mantiene e sviluppa i rapporti con i corrispondenti servizi delle polizie estere, avvalendosi anche dell'Organizzazione internazionale della polizia criminale (OIPC-Interpol), nonché con gli organi tecnici dei Governi dei Paesi esteri operanti in Italia [...] Il Servizio cura, altresì, i rapporti con gli organismi internazionali interessati alla cooperazione nelle attività di polizia antidroga".



Le modalità di tale attribuzione, sono state peraltro recentemente oggetto di un Decreto del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, che ne ha definito i dettagli tecnico-operativi al fine di disciplinare in maniera armonica ed oggettiva le procedure di alimentazione informativa delle tre forze di polizia, senza pregiudizio dell'autonomia investigativa a ciascuna riconosciuta dal codice di procedura penale [...]<sup>(9)</sup>.

Alla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga compete, infatti, il compito di promuovere e coordinare le attività investigative antidroga in Italia e all'estero<sup>(10)</sup>.

La promozione delle attività antidroga costituisce il compito più qualificante sul piano della cooperazione internazionale, che si concretizza nella realizzazione di piattaforme informative utili ad avviare, in Italia e all'estero, indagini complesse sui più qualificati sodalizi criminali, responsabili dell'importazione di ogni tipo di sostanza stupefacente. A tale attività si aggiungono ulteriori tre fondamentali capacità di: coordinamento investigativo, supporto informativo e supporto tecnico-logistico. I compiti di coordinamento investigativo individuano la capacità di perseguire unicità di indirizzo delle attività investigative in un sistema di pubblica sicurezza basato su due Forze di polizia a competenza generale, la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri ed una a competenza specifica, la Guardia di Finanza, le cui responsabilità attengono prevalentemente gli aspetti di polizia economico-finanziaria. L'azione svolta dalla DCSA è tesa ad evitare sovrapposizioni investigative pregiudizievoli per lo sviluppo delle indagini e che, nel corso di operazioni speciali, di seguito descritte, si verificano situazioni che possano mettere a rischio l'incolumità degli agenti operanti o dell'interposta persona<sup>(11)</sup>.

Quello del coordinamento investigativo e delle responsabilità che ne conseguono è un aspetto che assume particolare rilevanza nelle attività sul territorio nazionale e, soprattutto, in quelle in ambito internazionale che sono le più qualificate perché si basano su informazioni provenienti da organismi collaterali stranieri e riguardano assetti organizzativi del traffico illecito di portata transnazionale. È assolutamente importante, infatti, che tali attivazioni o richieste di informazioni inerenti attività antidroga pervengano innanzitutto alla DCSA, non per ragioni gerarchiche bensì per esigenze di efficacia delle indagini stesse e di efficienza del dispositivo di polizia giudiziaria.

---

(9) Premessa al testo del Decreto del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, datato 6 agosto 2019.

(10) Decreto interministeriale Interno-Tesoro del 15 giugno 1991 conseguente a quanto previsto dalla Legge 15 gennaio 1991, n. 16.

(11) Art. 9, comma 1, della legge n. 146 del 2006 prevede espressamente che gli agenti sotto copertura sono legittimati, anche per interposta persona, a dare rifugio o comunque a prestare assistenza agli associati, ad acquistare, ricevere, sostituire o occultare armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o ad altrimenti ostacolare l'individuazione della loro provenienza o, infine, a consentirne l'impiego.



Sul piano eminentemente pratico, può infatti accadere che, grazie a comprensibili e del tutto legittimi rapporti diretti basati su conoscenze personali, siano avviate indagini parallele ad altre già in corso, magari sulle stesse persone fisiche o giuridiche. Così come può accadere che soggetti indagati, anche con ruoli apicali nell'ambito di organizzazioni mafiose, si proponcano o assumano ruoli di interposte persone o, addirittura fonte informativa, in uno scenario operativo che, per quanto legittimo e a conoscenza della competente Autorità giudiziaria, potrebbe rivelarsi rischioso non solo per i protagonisti ma anche per il personale della forze di polizia chiamato ad operare, anche in qualità di agente sotto-copertura. La conoscenza dei relativi dettagli dell'operazione e, soprattutto, dell'identità dei componenti lo scenario, prevista dall'art. 9 della legge 13 agosto 2010, n. 136, costituisce un fondamentale quanto insostituibile strumento di garanzia per l'efficacia del risultato ma soprattutto per l'incolumità degli operanti.



Il supporto informativo si basa sulla capacità di alimentare attività investigative in corso o di promuoverne l'avvio. In tale quadro, assume rilevanza l'analisi operativa ovvero la capacità di mettere in relazione più informazioni provenienti dalla stessa indagine con altre provenienti da altri contesti, anche internazionali.

A tal fine, è stato inoltre valorizzato il ruolo degli "Esperti per la Sicurezza", i cui Uffici sono presenti in diciannove Paesi, quali catalizzatori delle informazioni, utili a definire piattaforme per l'avvio di indagini o consentire il

tracciamento dei carichi di sostanze stupefacenti, attraverso operazioni speciali finalizzate all'individuazione del destinatario finale ovvero delle organizzazioni criminali che ne gestiscono l'afflusso, il trasporto e lo smistamento. Laddove in traffici avvengano in ambiente marittimo e la destinazione non sia individuabile in un porto nazionale, la Direzione promuove l'intervento in mare delle componenti aero-navali della Guardia di Finanza, avvalendosi del dettato normativo di cui all'art. 17 della Convenzione delle Nazioni Unite<sup>(12)</sup> contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 20 dicembre 1988<sup>(13)</sup>.

In tale quadro, sono state aggiornate le disposizioni inerenti modalità e qualità delle relazioni internazionali da tenere, consapevoli della rilevanza assunta dai suddetti obiettivi, correlati agli interessi delle associazioni di tipo mafioso autoctone, per le quali il traffico di sostanze stupefacenti è tornato ad essere il principale mezzo di arricchimento illecito.

Gli Esperti costituiscono un fondamentale quanto indispensabile fattore di successo della strategia di contrasto in argomento, che si concretizza nella costante ricerca di una sinergia reale con i collaterali organismi di polizia esteri e nella contestualizzazione delle attività di promozione, ovvero nella capacità di individuare e coltivare spunti investigativi attraverso una continua interlocuzione operativa con i collaterali, cui offrire costante disponibilità. Pur essendo inserito in un contesto diplomatico, quale componente della Missione accreditata presso l'Ambasciata competente, l'Esperto deve mantenere relazioni finalizzate alla promozione delle attività antidroga all'estero da attuarsi attraverso la collaborazione con i rispettivi collaterali di polizia. Particolare attenzione è stata riservata alla definizione di più concrete capacità di pianificare e coordinare operazioni antidroga in Italia e all'estero.

Al fine di strutturare tali procedure sono state recentemente definiti, con alcuni Paesi, dei *Memorandum Operativi Antidroga* che non costituiscono un mero strumento formale di relazione diplomatica bensì un regolamento di attuazione di procedure antidroga, basato su pregressi accordi di cooperazione di polizia dei quali costituiscono concreta applicazione e che hanno lo scopo di garantire:

➤ tempestività e unicità di indirizzo strategico nella condotta delle operazioni antidroga, così uniformemente orientate sulle principali direttrici di afflusso dello stupefacente verso il territorio nazionale;

---

(12) Art. 17 - Traffico illecito via mare.

1. Le Parti cooperano, in tutta la misura del possibile, in vista di porre fine al traffico illecito via mare, in conformità con il diritto internazionale del mare.

2. Una Parte che ha motivi ragionevoli di sospettare che una nave che batte la sua bandiera o che non batte nessuna bandiera, o che non sia in alcun modo immatricolata, pratici il traffico illecito, può domandare alle altre Parti di aiutarla a porre fine a tale utilizzazione. Le Parti così richieste forniscono tale assistenza compatibilmente con i mezzi di cui dispongono [...].

(13) Ratificata dall'Italia con legge 5 novembre 1990, n. 328.

> stabilità e oggettività alle procedure di attuazione tecnico-investigativa delle operazioni speciali che, per la loro delicatezza, necessitano di un particolare rapporto di fiducia fra operatori di polizia, spesso basato esclusivamente su pregressi rapporti di fiducia interpersonale;

> maggiore capacità di individuazione - attraverso la pianificazione congiunta e la condotta di operazioni speciali - delle organizzazioni criminali nazionali destinarie dei carichi provenienti o in transito nei territori dei Paesi con i quali si intende procedere alla stipula dei *Memorandum*;

> concreta efficacia del flusso informativo relativo alle operazioni pianificabili o in corso attraverso strumenti tecnici condivisi quali apparati/utenze telefoniche, secondo procedure già positivamente sperimentate nel contrasto al terrorismo di matrice confessionale.



L'adesione ai contenuti del *Memorandum* consente di standardizzare le procedure, che in alcuni casi sono già percorribili grazie all'elevato livello di cooperazione che, in alcuni casi, ha assunto connotazioni di spiccata integrazione investigativa basata sulle capacità di promozione delle attività investigative sul territorio nazionale e all'estero [...] delle operazioni speciali antidroga previste dalle leggi [...] dei rapporti operativi con [...] le competenti strutture delle polizie straniere, nonché dell' Assistenza alle rogatorie e ad altre attività di cooperazione giudiziaria internazionale nel settore di competenza, affidata alla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga dall'art. 1 del Decreto interministeriale (Interno-Tesoro) del 15 giugno 1991.



Tali competenze di promozione delle attività antidroga, costituiscono, attraverso la rete degli “Esperti per la Sicurezza”, un punto di forza della Direzione che è così in grado di alimentare il flusso informativo (fase di pianificazione delle attività investigative) e di garantire un qualificato e costante supporto alle indagini antidroga svolte dalle forze di polizia nazionali, autonomamente e/o già oggetto di rogatoria dell’Autorità Giudiziaria (fase di condotta delle attività investigative).

Il supporto tecnico-logistico costituisce uno degli assetti più richiesti dalle Forze di polizia poiché consente di massimizzare la qualità delle indagini, mediante l’impiego di mezzi e di tecnologie speciali di investigazione, insieme alla possibilità di disporre di un parco veicoli a noleggio, ovvero di variare la tipologia dei mezzi in dotazione, a vantaggio della diversificazione dei dispositivi di pedinamento e sorveglianza e, quindi, dell’efficacia dell’acquisizione probatoria.

In tale quadro, viene così perseguita, sotto il profilo strategico, la disarticolazione delle organizzazioni criminali che, sotto l’aspetto tattico, avviene mediante l’individuazione dei sodalizi che acquistano, ricevono e distribuiscono ingenti quantità di sostanze stupefacenti, garantendosi enormi entrate illecite.



A tal fine assumono una fondamentale rilevanza le cosiddette operazioni speciali antidroga, ovvero la capacità di pianificare, organizzare e condurre attività investigative che prevedano l'infiltrazione o l'inserimento di agenti sotto-copertura, nonché la possibilità di seguire i flussi del narcotraffico, attraverso particolari procedure e tecniche investigative, meglio note come "consegne controllate".

Tale strumento riveste un ruolo centrale nell'attuazione della suddetta strategia investigativa e ha particolare rilevanza nella pianificazione e condotta di attività investigative basate su informazioni di provenienza estera.

Per questi motivi è opportuno prevedere meccanismi e procedure operative che consentano il tracciamento dei carichi ovvero l'individuazione non solo delle rotte, prevalentemente marittime, per quanto attiene la cocaina e l'hashish, ma anche l'individuazione del destinatario finale, sul quale articolare una più efficace e inoppugnabile attività di ricerca e acquisizione probatoria, finalizzata alla disarticolazione della consorteria criminale responsabile della produzione e del traffico illecito.



Sotto il profilo procedurale, giova precisare che le tecniche investigative speciali consentite dall'ordinamento italiano prevedono l'inserimento sotto-copertura in un circuito di trasporto illecito già pianificato da terzi.

L'intervento investigativo speciale, in sintesi, è finalizzato a controllarne le dinamiche evolutive al fine di consentire la progressiva identificazione dei responsabili con provvedimenti *ad hoc* emessi dalla competente Autorità giudiziaria, quali i ritardati sequestri e le consegne controllate, tenendo conto, di volta in volta, delle criticità indotte dalla necessità di tutelare l'incolumità del personale operante, con particolare riferimento alle attività sotto-copertura e ai rischi connessi alla possibile perdita del carico.

Le citate tre fondamentali capacità contribuiscono a definire, inequivocabilmente, il ruolo servente della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga in favore delle tre forze di polizia, la quale, pertanto, si identifica esclusivamente come un qualificato fornitore di servizi tecnico-investigativi in Italia e all'estero, la cui composizione interforze è in grado di garantire completezza di competenze e di professionalità, nonché oggettiva terzietà, poiché non interviene nel processo decisionale delle indagini, che permane in capo all'Autorità giudiziaria, ma ne promuove l'avvio mediante l'attività di ricerca informativa svolta all'estero, d'intesa con i collaterali organi di polizia, ne alimenta la progressione avvalendosi di un archivio dati alimentato, da circa quarant'anni, dalle periodiche comunicazioni di aggiornamento provenienti dalle forze di polizia sullo stato delle indagini e ne sostiene gli sforzi logistici e finanziari in fase di condotta.

Questi i motivi per i quali la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga costituisce il più longevo esempio di "modello di coordinamento italiano" fra forze di polizia e, soprattutto, un fondamentale strumento d'efficacia per l'azione di contrasto ai traffici di droga e alle più moderne forme di manifestazione dei medesimi.

Recenti provvedimenti ordinativi ne hanno aggiornato la fisionomia con l'istituzione, in seno al III Servizio -"Operazioni Antidroga", della "Sezione *Drug on-line*" deputata al monitoraggio dei traffici di sostanze stupefacenti attraverso il *web* e della Sezione Nuove sostanze psicoattive e droghe sintetiche, nell'ambito del II Servizio -"Studi, ricerche e informazioni", nell'ottica di rendere ancor più aderenti le attività demandate alla Direzione verso ogni tipo di nuova minaccia.

Ad ognuna di esse, semplice o complessa, puntiforme o strutturata, si contrappone, con risultati tangibili, un assetto istituzionale capace di massimizzare l'efficacia delle attività investigative nei confronti di fenomenologie criminali che, per strutturazione e pericolosità, devono essere individuate già all'estero ovvero nelle località di produzione e transito, prima che sul territorio nazionale, al fine di seguirne le dinamiche, definirne i connotati, individuarne le modalità esecutive e i responsabili, per giungere alla loro definitiva disarticolazione.



Una missione perseguibile mediante una strategia necessariamente condivisa, al pari delle professionalità da dedicarvi, di provenienza interforze, espresse dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga<sup>(14)</sup>, interprete di riconosciuta autorevolezza anche internazionale, nel quadro di un ormai affermato modello di coordinamento delle Forze di polizia, tipicamente italiano e apprezzato in tutto il mondo.



---

(14) Per ulteriori approfondimenti sull'ordinamento, operazioni, procedure e modalità operative si consulti il sito <https://antidroga.interno.gov.it>



## EVENTI

*Il 10 febbraio 2020, S.Em.Rev.ma il Cardinale Gianfranco Ravasi, Presidente del Pontificio Consiglio della Cultura e della Pontificia Commissione di Archeologia Sacra, ha tenuto la conferenza dal titolo “Cambi di paradigma nella cultura, nella religione e nella società contemporanea”.*



## Cambi di paradigma nella cultura, nella religione e nella società contemporanea

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Cambi di paradigma. - 3. Scienza e antropologia. - 4. L'infosfera.

### 1. Premessa

L'orizzonte da affrontare è così vasto e complesso da impedire la costruzione di una vera e propria mappa completa, come è attestato anche da un'immensa bibliografia che è in incessante evoluzione. Infatti il panorama socio-culturale, a differenza di epoche passate, è molto mobile tant'è vero, ad esempio, che i cosiddetti *millennials* rivelano lineamenti differenti e inediti rispetto ai giovani nati nel decennio precedente. A questo corrisponde il frenetico evolversi dei fenomeni strutturali generali. Vorremmo, perciò, offrire solo alcune coordinate tra le tante possibili, presentandole solo come spunti per una riflessione più compiuta.

### 2. Cambi di paradigma

1. In questo primo capitolo di indole generale cerchiamo di individuare alcuni cambi di paradigma socio-culturali. Il primo riguarda lo stesso concetto di cultura che non ha più l'originaria accezione intellettuale illuministica di aristocrazia delle arti, scienze e pensiero, ma ha assunto caratteri antropologici trasversali a tutti i settori del pensare e agire umano, recuperando l'antica categoria di *paideia* e *humanitas*, i due termini che indicavano nella classicità la cultura (vocabolo allora ignoto se non per l'«agri-cultura»). Per questo il perimetro del concetto è molto ampio e coinvolge ad esempio, la cultura industriale, contadina, di massa, femminile, giovanile e così via. Essa si esprime, poi, oltre che nelle civiltà nazionali e continentali, anche in linguaggi comuni e universali, veri e propri nuovi «esperanto», come la musica, lo sport, la moda, i media.

Conseguenza evidente è nel fenomeno del multiculturalismo, che è però un concetto statico di pura e semplice coesistenza tra etnie e civiltà differenti: più significativo è quando diventa interculturalità, categoria più dinamica che suppone un'interazione forte con cui le identità entrano in dialogo, sia pure faticoso, tra loro. Questo incontro è favorito dall'urbanesimo sempre più dominante. Al dato positivo dell'osmosi tra le culture si associano alcuni corollari problematici tra loro antitetici. Da un lato, il sincretismo o il «politeismo dei valori» che incrina i canoni identitari e gli stessi codici etici personali; d'altro lato, la reazione dei fondamentalismi, dei nazionalismi, dei sovranismi, dei populismi, dei localismi (tant'è vero che ora si parla di «glocalizzazione» che sta minando l'ancora dominante globalizzazione).

2. L'erosione delle identità culturali, morali e spirituali e la stessa fragilità dei nuovi modelli etico-sociali e politici, la mutevolezza e l'accelerazione dei fenomeni, la loro fluidità quasi aeriforme (codificata ormai nella simbologia della «liquidità» prospettata dal sociologo Zygmunt Bauman) incidono evidentemente anche sull'antropologia. Il tema è ovviamente complesso e ammette molteplici analisi ed esiti. Indichiamo solo il fenomeno dell'io frammentato, legato al primato delle emozioni, a ciò che è più immediato e gratificante, all'accumulo lineare di cose più che all'approfondimento dei significati. La società, infatti, cerca di soddisfare tutti i bisogni ma spegne i grandi desideri ed elude i progetti a più largo respiro, creando così uno stato di frustrazione e soprattutto la sfiducia in un futuro. La vita personale è sazia di consumi eppur vuota, stinta e talora persino spiritualmente estinta. Fiorisce, così, il narcisismo, ossia l'auto-referenzialità che ha vari emblemi simbolici come il «selfie», la cuffia auricolare, o anche il «branco» omologato, la discoteca o l'esteriorità corporea. Ma si ha anche la deriva antitetica del rigetto radicale espresso attraverso la protesta fine a se stessa o l'indifferenza generalizzata ma anche con la caduta nelle tossicodipendenze o con gli stessi suicidi in giovane età.

3. Si configura, quindi, un nuovo modello di società. Per tentare un'esemplificazione significativa - rimandando per il resto alla sterminata documentazione sociologica elaborata in modo continuo - proponiamo una sintesi attraverso una battuta del filosofo francese Paul Ricoeur (1913-2005): «Viviamo in un'epoca in cui alla bulimia dei mezzi corrisponde l'atrofia dei fini». Domina, infatti, il primato dello strumento rispetto al significato, soprattutto se ultimo e globale. Pensiamo alla prevalenza della tecnica (la cosiddetta «tecnocrazia») sulla scienza; oppure al dominio della finanza sull'economia; all'aumento di capitale più che all'investimento produttivo e lavorativo; all'eccesso di specializzazione e all'assenza di sintesi, in tutti i campi del sapere, compresa la teologia; alla mera gestione dello Stato rispetto alla vera progettualità politica; alla strumentazione virtuale della comunicazione che sostituisce l'incontro personale; alla riduzione dei rapporti alla mera sessualità che emargina e alla fine elide l'eros e l'amore; all'eccesso religioso devozionale che intisichisce anziché alimentare la fede autentica e così via.

4. Infine affrontiamo solo con un'evocazione la questione religiosa. La «secolarità» è un valore tipico del cristianesimo sulla base dell'assioma evangelico «Rendete a Cesare ciò che è di Cesare e a Dio ciò che è di Dio». Proprio per questo ogni teocrazia non è cristiana, come non lo è il fondamentalismo sacrale, nonostante le ricorrenti tentazioni in tal senso. C'è, però, anche un «secolarismo» o «secolarizzazione», fenomeno ampiamente studiato che si oppone nettamente a una coesistenza e convivenza con la religione.

Si tratta del cosiddetto «apateismo», cioè l'apatia religiosa e l'indifferenza morale per le quali che Dio esista o meno è del tutto irrilevante, così come nebbiose, intercambiabili e soggettive sono le categorie etiche. È ciò che è ben descritto da papa Francesco nell'esortazione apostolica *Evangelii gaudium*: «Il primo posto è occupato da ciò che è esteriore, immediato, visibile, veloce, superficiale, provvisorio. Il reale cede posto all'apparenza... Si tende a ridurre la fede e la Chiesa all'ambito privato e intimo; con la negazione di ogni trascendenza ha prodotto una crescente deformazione etica, un indebolimento del senso del peccato personale e sociale e un progressivo aumento del relativismo, dando luogo a un disorientamento generalizzato» (nn. 62 e 64).

5. Sono solo alcuni spunti di analisi riguardo a fenomeni che si allargano a temi ulteriori rilevanti come i concetti ormai non più univoci e oggettivi di «natura umana» e di «verità», con la relativa questione del *gender*, o come i problemi sollevati dall'ecologia e dalla sostenibilità (si veda la *Laudato si'*), o l'incidenza dell'economia appiattita sulla finanza che crea l'accumulo enorme di capitali ma anche la loro fragilità «virtuale», generando crisi sociali gravi e, in connessione, la piaga della disoccupazione o della sotto-occupazione mal retribuita. Pensiamo anche a temi più specifici come il nesso tra estetica e cultura, in particolare il rilievo dei nuovi linguaggi musicali per i giovani e dello sport coi suoi valori ma anche con le sue degenerazioni.

Importante, però, è ribadire che l'attenzione ai cambi di paradigma socio-culturali non dev'essere mai né un atto di mera esecrazione, né la tentazione di risalire nostalgicamente a un passato mitizzato. Il mondo in cui ora viviamo è ricco di fermenti e di sfide, ma è anche dotato di grandi risorse umane e spirituali delle quali i giovani sono spesso portatori: basti solo citare la solidarietà vissuta, il volontariato, l'universalismo, l'anelito di libertà, la vittoria su molte malattie, il progresso straordinario della scienza, l'autenticità testimoniale richiesta dai giovani alle religioni e alla politica e così via. Ma questo è un altro capitolo molto importante da scrivere in parallelo a quello finora abbozzato e che esula dall'approccio limitato che abbiamo scelto.

Cercheremo ora di restringere l'orizzonte così vasto e variegato finora evocato, introducendo due itinerari che possiamo considerare capitali nella contemporaneità, quelli della scienza e della comunicazione. Sono le strade che soprattutto le giovani generazioni percorrono con entusiasmo, convinti che qui si annidano le risposte più fondate a tante loro attese. Effettivamente si tratta di vie affascinanti, anche se tuttora agli esordi, capaci di creare vere e proprie rivoluzioni. Considerata la complessità di questi due percorsi e l'incidenza positiva e negativa che essi hanno sulla società e sulla stessa antropologia, offriamo una lettura un po' più distesa, anche se chiaramente incompleta.

### 3. Scienza e antropologia

#### a. *La genetica e il DNA*

Entriamo, dunque, in un altro territorio sconfinato e dai contorni ininterrottamente in evoluzione, ove gli interrogativi si moltiplicano a grappolo. È l'orizzonte della scienza contemporanea che lancia nuove sfide all'antropologia, ridisegna i contorni e approfondisce i segreti della natura umana. Evocheremo tre ambiti fondamentali: la genetica col DNA, le scienze neuro-cognitive, l'intelligenza artificiale. Innanzitutto la scoperta del DNA e della sua flessibilità e persino della sua modificabilità ha registrato esiti differenti: da un lato, si è sviluppata la ricerca volta a eliminare le patologie; d'altro lato, però, si è ipotizzato l'uso dell'ingegneria genetica per migliorare e mutare il modello antropologico prospettando un futuro con il genoma umano radicalmente modificato. È in quest'ulteriore prospettiva che si apre l'ancora confuso panorama del trans- e post-umanesimo.

Questa manipolazione del DNA genera un delta ramificato di interrogazioni di varia indole, per ora solo futurologiche, a partire da quella di base sulla stessa specie umana: questi nuovi modelli antropologici saranno ancora classificabili nel genere *homo sapiens sapiens*? Quale impatto socio-culturale avrà la disuguaglianza tra individui potenziati attraverso la modificazione genetica rispetto agli esseri umani «normali»? Ma le questioni si fanno roventi a livello etico-religioso: questi interventi nel cuore della vita umana sono da classificare nel peccato capitale-originale del voler essere «come Dio», nell'atto della sfida umana al divino, giudicata nel c. 3 del libro biblico della Genesi?

#### b. *Le scienze neuro-cognitive*

Un ulteriore ambito ove la ricerca si sta inoltrando in modo deciso è quello delle neuroscienze. Per la tradizione platonico-cristiana mente/anima e cervello appartengono a piani diversi, l'uno metafisico, l'altro biochimico. La concezione aristotelico-cristiana, pur riconoscendo la sostanziale autonomia della mente dalla materia cerebrale, ammette che quest'ultima è una condizione strumentale per l'esercizio delle attività mentali e spirituali. Un modello di natura più «fisicalista» e diffuso nell'orizzonte contemporaneo non esita invece, anche sulla base della teoria evuzionista, a ridurre la mente e l'anima radicalmente a un dato neuronale, per altro già in sé impressionante: il nostro cervello che pesa solo 120-180 grammi contiene una galassia di circa 80 o 100 miliardi di neuroni, tanti quante sono le stelle della Via Lattea. Essi comunicano tra loro attraverso un sistema di connessioni dette «sinapsi», calcolate nell'ordine di un milione di miliardi, con una potenzialità di combinazione interattiva dell'ordine di  $100^{300}$  (cento alla trecentesima potenza)! È, quindi, comprensibile la tentazione di esaurire ogni atto cognitivo a questo livello.



Noi, di fronte a questa complessità, ci accontentiamo di sottolineare che è di scena anche qui l'identità umana che certamente ha nel cervello-mente (comunque si intenda la connessione) uno snodo fondamentale per cui, se si influisce strutturalmente su questa realtà, si va nella linea di ridefinire l'essere umano. La sequenza dei problemi filosofico-teologico-etici si allunga, allora, a dismisura: come collocare in un simile approccio la volontà, la coscienza, la libertà, la responsabilità, la decisione, e soprattutto l'origine del pensiero, della simbolicità, della religione, dell'arte, in ultima analisi l'«io»?

c. *L'intelligenza artificiale*

Questa prospettiva ci conduce, senza soluzione di continuità, a un terzo orizzonte altrettanto impressionante e delicato, quello delle «macchine pensanti», cioè dell'intelligenza artificiale. Allo stato attuale la cosiddetta robotica sta generando macchine sempre più autonome. È indubbia la ricaduta positiva nel campo della medicina, dell'attività produttiva, delle funzioni gestionali e amministrative. Ma, proprio in quest'ultimo settore, sorgono quesiti sul futuro del lavoro che è concepito nella visione classica come una componente capitale dell'essere umano. La possibilità di squilibri sociali non può essere ottimisticamente esclusa, soprattutto se si configura una classe privilegiata di ideatori, programmatori e proprietari di simili macchine.

Gli interrogativi si fanno forse più urgenti sul versante etico. Quali valori morali possono essere programmati negli algoritmi che conducono la macchina pensante a processi decisionali di fronte a scenari che le si presentano davanti e nei cui confronti deve operare una decisione capace di influire sulla vita di creature umane? Queste inquietudini riguardano in particolare la cosiddetta «intelligenza artificiale forte» (*artificial general intelligence o Strong AI*) i cui sistemi sono programmati per un'autonomia della macchina fino al punto di migliorare e ricreare in proprio la gamma delle sue prestazioni, così da raggiungere una certa «autocoscienza». È ciò che hanno liberamente descritto gli autori di romanzi o film di fantascienza, ma che ora è in via di sperimentazione e che ha sollecitato reazioni nette e allarmate anche di alcuni scienziati.

Altri sono, al riguardo, più ottimisti di fronte a questo sviluppo perché essi si affacciano con fiducia sul futuro che sarà segnato sempre dal primato della creatura umana. Sta di fatto che, come accade per la genetica e le neuroscienze, così anche le nuove tecnologie potrebbero trasformare le capacità fisiche e intellettuali degli esseri umani per superarne i limiti. Qualcosa del genere si intravede nella fusione con gli organismi umani di elementi tecnologici, come l'impianto di *chips* per rafforzare la memoria e l'intelligenza del soggetto o potenziare le capacità di certi organi, come l'occhio (il *cyborg*).

Concludendo, finora è sembrato stabile il discrimine tra macchina con intelligenza artificiale e persona umana. Ma le prospettive della citata «intelligenza artificiale forte», che è convinta di poter varcare questa linea di demarcazione con l'avvento di macchine non solo pensanti ma autocoscienti, rimescola le carte e richiede nuove attenzioni e interrogazioni, ma anche qualche demitizzazione.

#### 4. L'infosfera

##### *a. Dal sociale al social*

Il secondo itinerario che la cultura e la società contemporanea hanno imboccato è talmente rilevante nei suoi esiti da aver già creato secondo alcuni un nuovo modello antropologico che preluderebbe a qualche tratto «postumano». Ci riferiamo alla questione della comunicazione di massa. La semplice caduta di una vocale ha profondamente mutato il nostro orizzonte. Da un lato, infatti, c'era il tradizionale sociale, costituito da una rete calda di relazioni reali e dirette, ove bene e male, vero e falso, giusto e ingiusto, amore e odio e così via, conservavano una loro identità e una dialettica consequenziale. D'altro lato, si ha ora il *social* che è, invece, una rete fredda di relazioni virtuali, ove la realtà evapora, le categorie si miscelano, creando una palude informatico-narrativa piuttosto amorfa dalla quale emergono soprattutto gli eccessi, i sussulti, le esplosioni, le bolle maggiori. Eppure esso rimane uno strumento fondamentale di interconnessione relazionale.

L'analisi sull'attuale «infosfera» che avvolge con la sua rete l'intero globo è ormai condotta da un'impressionante massa di saggi e di interventi. Anche in questo caso ci accontentiamo di offrire solo qualche spunto di base. Ora la comunicazione non è più un *medium* simile a una protesi che aumenta la funzionalità dei nostri sensi permettendoci di vedere (tele-visione) o di sentire più lontano (tele-fono), ma è divenuto un ambiente totale, globale, collettivo, un'atmosfera che non si può non respirare, neanche da parte di chi si illude di sottrarsi, appunto un'infosfera.

Si delinea, così, nell'odierna comunicazione il trapasso a una nuova «condizione umana», a un inedito modello antropologico i cui tratti sono comandati da questa realtà onnicomprensiva della quale Internet ne è il vessillo imperante. Anche Galileo col telescopio credeva solo di «estendere» le capacità visive, ma alla fine creò una rivoluzione non solo cosmologica ma anche epistemologica e antropologica per la quale l'uomo non era più il centro dell'universo (la «rivoluzione copernicana»). Siamo, quindi, immersi in un «creato» differente rispetto al «creato» primordiale.

In esso ci sono già molti nuovi cittadini a titolo pieno, quelli che a partire dal 2001 con Marc Prensky sono chiamati *digital natives*, rispetto a quelli delle precedenti generazioni che al massimo possono aspirare ad essere «migranti digitali», incapaci - come accade appunto agli immigrati - di perdere l'antico accento. Immersi in questo nuovo «ambiente» generale e globale, rimane comunque sempre più difficile e insensato adottare il rigetto apocalittico. Tuttavia bisogna essere sensibili e criticamente sorvegliati così da non diventare «info-obesi», cioè integrati totali acritici.

*b. Alcuni vizi della comunicazione informatica*

Non si deve, dunque, piombare nell'isolazionismo impossibile o nella critica radicale. Tuttavia emergono certamente alcuni vizi comunicativi che esigono cautela e giudizi critici, soprattutto tenendo conto del fatto che l'infosfera è ormai quasi totalizzante.

A livello puramente linguistico emerge subito un fenomeno problematico di base: simili ai cittadini della Babele biblica, rischiamo di non comprenderci e di essere inabili al dialogo, divenuti vittime di una comunicazione malata, eccessiva quantitativamente e qualitativamente, spesso ferita dalla violenza, approssimativa e aggrappata a stereotipi, all'eccesso e alla volgarità e persino alla falsificazione. Abbiamo bisogno, perciò, di una campagna di ecologia linguistica: il «comunicare» autentico, come indica la matrice latina, è un mettere a disposizione dell'altro (*cum*) un *munus*, cioè un «dono», una «missione». È, quindi, una condivisione di valori, di confidenze, di contenuti, di emozione.

Un'ulteriore riserva da segnalare riguarda un altro fenomeno informatico a prima vista positivo, ossia la moltiplicazione esponenziale dei dati offerti. Essa, infatti, può indurre a un relativismo agnostico, a un'anarchia intellettuale e morale, a una flessione della capacità del vaglio selettivo critico. Risultano sconvolte le gerarchie dei valori, si disperdono le costellazioni delle verità ridotte a un giuoco di opinioni variabili nell'immenso paniere delle informazioni. La nuova autorità è l'opinione pubblica prevalente, che ottiene più spazio e ha più efficacia all'interno di quella massa enorme di dati offerti dalla comunicazione informatica e che, così, crea le «verità». Emblematica della deriva a cui si può essere condotti è il trionfo delle *fake news*, la fandonia che «incistita», insistita e proliferata in Internet si rigenera come verità pseudo-oggettiva.

Un'altra nota critica punta alla degenerazione sottesa a una componente di per sé positiva. Sotto l'apparente «democratizzazione» della comunicazione, sotto la *deregulation* imposta dalla globalizzazione informatica, che sembrerebbe essere principio di pluralismo, sotto la stessa molteplicità contenutistica precedentemente segnalata, si cela in realtà una sottile operazione di omologazione e

di controllo. Non per nulla le gestioni delle reti sono sempre più affidate alle mani di magnati o di «mega-corporations» o di centri di potere che riescono abilmente e sapientemente a orientare, a sagomare, a plasmare a proprio uso (e ad uso del loro mercato e dei loro interessi) contenuti e dati creando, quindi, nuovi modelli di comportamento e di pensiero. Esemplari sono i recenti casi legati all'uso strumentale sociopolitico dei dati virtuali o all'irruzione informatica esterna nelle vicende elettorali di una nazione.

Un'ultima osservazione critica riguarda l'accelerazione e la moltiplicazione dei contatti ma anche la loro riduzione alla virtualità. Si piomba in una comunicazione «fredda» e solitaria che esplode in forme di esasperazione e di perversione. Si ha, da un lato, l'intimità svenduta della «chat line» o di *Facebook* oppure, per stare nell'ambito televisivo, quella dei programmi cosiddetti di *reality* del genere *Il grande fratello*; si ha la violazione della coscienza soggettiva, dell'interiorità, della sfera personale. D'altro lato, si ottiene come risultato una più accentuata solitudine, un'incomprensione di fondo, una serie di equivoci, una fragilità nella propria identità, una perdita di dignità. È stato osservato che non appena i computer si sono moltiplicati e le antenne paraboliche sono fiorite sui tetti delle case, la gente si è chiusa nelle case e ha abbassato le serrande. Paradossalmente, l'effetto dello spostarsi verso la realtà virtuale e verso mondi mediatici è stato quello della separazione gli uni dagli altri e della morte del dialogo vivo e diretto nel «villaggio».



*c. Il realismo della critica e l'ottimismo dell'impegno*

Di fronte a questo orizzonte così problematico, forte può essere la tentazione dello scoraggiamento e dell'atteggiamento rassegnato o dimissionario, nella convinzione dell'inarrestabilità di un simile processo destinato a creare un nuovo standard umano. Non è, certo, logico l'atteggiamento disincarnato di chi si rinchioda nel suo piccolo mondo antico, accontentandosi di seguire le regole del passato, deprecando le degenerazioni dell'era presente. Per i giovani, poi, questo è per eccellenza il loro mondo in cui sono nati e si trovano a loro agio.

Il filosofo e sociologo francese Edgar Morin - pur osservando che i nuovi mezzi, sorti per distinguere la realtà dalla manipolazione e la verità dalla menzogna, sono stati usati in molti casi proprio per favorire l'illusione, la manipolazione e la menzogna - ha dimostrato con molti altri studiosi di questi fenomeni come la nuova comunicazione possa, in ultima analisi, generare una realtà più ricca e complessa e persino più feconda anche umanamente. Ciò che spesso si sperimenta anche a livello religioso e culturale. Il realismo della conoscenza e della critica non giustifica, allora, il pessimismo dell'impegno.

Concludendo, in questo spirito di apertura, pur nella consapevolezza dei limiti e delle criticità della scienza e della nuova comunicazione, vorremmo lasciare la parola a due testimoni diversi ma significativi. Il primo è Steve Jobs, il fondatore di «Apple», che in una conferenza all'università di Harvard nel 2005 affermava: «La tecnologia da sola non basta. È il matrimonio tra la tecnologia e le arti liberali, tra la scienza e le discipline umanistiche a darci quel risultato che ci fa sorgere un canto nel cuore».

La seconda voce è quella di una civiltà lontana ma dotata di un'intensa spiritualità. È Gandhi che attraverso un settenario ci ricorda la stessa necessità di unire umanesimo e progresso:

- l'uomo si distrugge con la politica senza principi;
- l'uomo si distrugge con la ricchezza senza fatica e senza lavoro;
- l'uomo si distrugge con l'intelligenza senza la sapienza;
- l'uomo si distrugge con gli affari senza la morale;
- l'uomo si distrugge con la scienza senza umanità;
- l'uomo si distrugge con la religione senza la fede;
- l'uomo si distrugge con un amore senza il sacrificio e la donazione di sé.







## LIBRI



*Nicolò Mirena*

### **I BATTAGLIONI CARABINIERI** **Dalle origini alle operazioni di peacekeeping e di training**

*Ente Editoriale per l'Arma dei Carabinieri, 2019*

Il Generale Mirena nel suo ultimo volume presenta un tema a lui molto caro, la storia dei battaglioni mobili.

L'autore, nell'Arma non ha bisogno di presentazioni, ha ricoperto l'incarico di Vicecomandante Generale, all'epoca il massimo che un ufficiale dei Carabinieri potesse raggiungere dopo una lunga carriera composta da piccole tappe e da incarichi di vero rilievo come il comando del ROAD (Reparto Operativo Anti Droga), uno dei reparti speciali dell'Arma dei Carabinieri negli anni Settanta e Ottanta. L'Ufficiale aveva già dato alle

stampe numerosi studi legati al mondo della droga, dimostrandosi precursore in un settore dalla grande complessità. Cessato dal servizio attivo, la sua attività di sé indirizzata con grande passione alla gestione della rivista dell'Associazione Nazionale Carabinieri "Le fiamme d'argento" che recentemente ha ceduto al Generale Vincenzo Pezzolet quando il peso dell'età ha iniziato a farsi sentire. Durante il periodo di servizio attivo presso la rivista, il Generale Mirena ha voluto dare alle stampe un altro contributo di alto livello, riuscendo a riordinare secondo un preciso filo cronologico la storia dell'associazione in cui presta ancora la sua opera (L'Associazione Nazionale Carabinieri e la sua storia, Roma, 2006 e poi una seconda edizione nel 2011).

Con il volume intitolato ai battaglioni mobili, il Generale Mirena presenta al più vasto pubblico uno dei temi che più lo ha interessato nel corso delle sue ricerche storiche, i battaglioni mobili e le loro vicende. Si tratta di un contributo altamente qualificato che si muove seguendo il lungo filo della storia che parte dai primissimi progetti presentati addirittura in età giolittiana per arrivare alla rapida costituzione di questi organismi di manovra appena terminato il primo conflitto mondiale. I battaglioni mobili hanno rappresentato e rappresentano tuttora un elemento di raccordo tra il servizio di ordine pubblico e la partecipazione "robusta" alle operazioni militari da parte dell'Arma. Tale binomio si è sviluppato ampiamente durante la storia dei reparti, come l'autore ha messo chiaramente in evidenza nel corso della trattazione.



Sciolti o comunque ridotti i battaglioni mobili autonomi (secondo una delle denominazioni degli anni Venti), furono ricostituiti mobilitati (ovvero per le operazioni belliche) e impiegati in tutti i Teatri operativi del secondo Conflitto Mondiale. Cessate la guerra, si dovette affrontare la Pace e il governo accolse l'idea di ricostituire i battaglioni mobili già nello stesso 1945. Da allora le vicende di questi reparti particolari si sono intrecciate alle vicende dell'Italia.

In realtà, come molti sanno, uno dei principali motivi di soddisfazione per chi ha prestato servizio in quei reparti è il soccorso alle popolazioni, come si diceva un tempo. Sin dalla fine degli anni Quaranta i battaglioni intervennero rapidamente dove c'era più bisogno, dai terremoti del Belice o del Friuli o a quelli molto più recenti de L'Aquila o di Amatrice. E qui, molti militari dell'Arma hanno dato il massimo delle energie per soccorrere i cittadini che soffrivano i disagi di un inverno particolarmente rigido o di un evento tellurico.

La presentazione del volume, avvenuta lo scorso 11 luglio 2019 presso il salone d'onore del Museo Storico dell'Arma, rappresenta il ringraziamento di una Istituzione che ha visto nel Generale Mirena una paziente guida e un punto di riferimento per molti ufficiali e carabinieri nel corso della sua carriera.

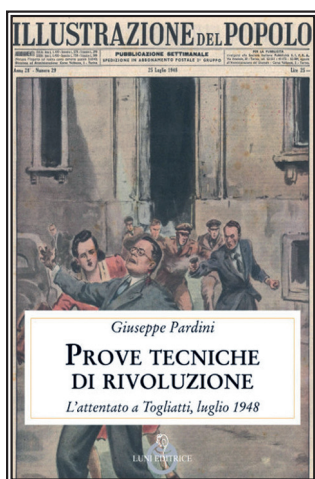
Come ha ricordato in quei momenti il Generale Vincenzo Pezzolet, il volume riesce ampiamente a descrivere le vicende dei battaglioni mobili e mobilitati contestualizzandone l'operato nel periodo storico di riferimento per ciascuno. Un'attenzione particolare è stata dedicata all'organizzazione ed all'impiego dei battaglioni mobili a partire dalla fine del Secondo dopoguerra e, in questo, l'autore ha superato le difficoltà di uno studio tecnico professionale per offrire una lettura interessante e attenta di come si prefigurava il dispiegamento di un battaglione anche in caso di operazioni belliche.

In sostanza, l'autore consegna alle generazioni più giovani di studiosi e di ufficiali dell'Arma il proprio testimone: l'interesse per la Storia dell'Arma con la speranza di offrire un contributo che costituisca le fondamenta per studi successivi.

In sintesi, il lavoro condotto nel corso della sua carriera dal Generale Mirena rappresenta una pietra angolare del più complesso e articolato progetto di costruzione della Storia dell'Arma, non solo legata ad importanti e significativi episodi di valore, ma attenta a quelle storie considerate ingiustamente minori che, invece, contribuiscono a delineare i tratti della complessità di una istituzione che ha preso parte a tutte le vicende della più grande Storia Nazionale. In questo senso, mi sento di dover ringraziare il Generale Mirena per un testo sui battaglioni mobili che solo lui poteva ideare e realizzare.

Grazie Signor Generale!

*Tenente Colonnello*  
Flavio Carbone



*Giuseppe Pardini*

**PROVE TECNICHE DI RIVOLUZIONE  
L'attentato a Togliatti, luglio 1948**

*Luni Editrice, 2018, pagg. 352, euro 20,40*

L'opera di Giuseppe Pardini, Professore associato all'Università degli Studi del Molise e membro della Società italiana di Storia militare, si instra sul solco di altri lavori riguardanti il programma insurrezionale del Partito Comunista Italiano alla fine degli anni '40 concentrandosi, in particolar modo, sui fatti avvenuti a seguito dell'attentato di Roma contro l'On. Palmiro Togliatti, all'epoca Segretario dello stesso PCI avvenuto il 14 luglio 1948. Il panorama storiografico, a riguardo, pareva consolidato su una serie di interpretazioni storiografiche perlopiù opera di storici come Victor

Zaslavsky Gianni Donno e Salvatore Sechi.

L'analisi di Pardini, però, riesce a scalfire, ed in certi momenti anche ad aprire una vera e propria breccia in questa struttura consolidata. Ad aiutarlo le carte dello Stato Maggiore Esercito (Ufficio "I" informazioni) e Presidenza del Consiglio dei Ministri con le relazioni dei Comandi territoriali dell'Arma dei Carabinieri.

Quelle carte, finora inedite e mai analizzate storiograficamente si concretizzano nelle visioni degli apparati repressivi italiani (Ministero dell'Interno e Ministero della Difesa) con il numeroso carteggio che, da una parte i centri controspionaggio (Centri CS) inviavano allo Stato Maggiore dell'Esercito, e dall'altra i Prefetti delle province italiane ed il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (sulla scorta dei rapporti dei vari comandi regionali) inviavano al Ministero dell'Interno.

E queste carte, che necessitano sicuramente di ulteriori approfondimenti, forniscono una prima certezza sbalorditiva: gli scioperi, le aggressioni ed i "moti" che avevano fatto seguito all'attentato a Palmiro Togliatti e che sinora erano sempre stati considerati come "spontanei" o disorganizzati, in realtà erano il frutto dello sviluppo (non completo per la verità e nemmeno eccessivamente efficace) di un vero e proprio piano insurrezionale preparato dal Partito Comunista Italiano dell'epoca e messo in atto con la collaborazione della CGIL e dell'Associazione Nazionale Partigiani.

L'analisi dei vari moti, compiuta da militari, poliziotti e carabinieri, si snoda nel libro attraverso tutte le province d'Italia ed evidenzia da una parte la pericolosità, la forza ed il livello di preparazione - anche militare - che l'Apparato (così veniva definita nel gergo del Ministero della Difesa l'apparato paramilitare clandestino comunista) riusciva ad avere in determinate aree (Genova, Torino, Milano, Venezia) ma dall'altra l'assoluta impreparazione o comunque il basso livello di pericolosità che nella maggior parte delle province italiane aveva permesso alle forze dell'ordine (solo raramente con la necessità di supporto di reparti dell'Esercito) di mantenere saldo l'ordine pubblico o farlo immediatamente ritornare a livelli accettabili dopo poche ore.

Complessivamente, comunque, il pericolo "comunista" era apparso in tutta la sua gravità, quantomeno potenziale. Secondo il Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Efidio Marras, che invierà nell'agosto 1948 una nota riepilogativa a tutti i centri CS d'Italia, gli atti insurrezionali, in realtà opera dei maggiorenti comunisti e sindacali locali, si erano estinti anche per l'assenza di direttive dalle alte sfere del partito.

Queste ultime, forse timorose all'idea dell'inizio della rivoluzione e non adeguatamente spalleggiate (quantomeno moralmente) dal Cominform sovietico e dalla vicina Jugoslavia (non si dimentichi che era il periodo di tensione tra Stalin e Tito) alla fine decisero di non agire e non diedero il via all'insurrezione generale.

Eppure quanto accaduto fu di lezione e di ammaestramento per tutte le parti in causa, con conseguenze che, probabilmente, nemmeno ci si poteva immaginare all'epoca.

Dal punto di vista meramente governativo si era appalesata l'esistenza (sino a quel momento solamente ipotizzata) di un apparato militare clandestino comunista con un vero e proprio piano insurrezionale (cosiddetto "Piano K") ma si erano anche viste le modalità insurrezionali, le risposte fornite dalle forze di polizia e, quindi gli adeguati correttivi da porre eventualmente in essere. Paradossalmente, a livello governativo (e quindi, essenzialmente, democristiano) quanto accaduto fece anche comprendere come il terrore della rivoluzione rossa in realtà non dovesse spaventare più di tanto tenendo presente che, in generale e salvo in alcune città dell'Italia settentrionale, le forze di polizia avevano "retto il colpo" e le Forze Armate non avevano avuto bisogno di intervenire. Peraltro a giudizio dell'autore, e non si può che condividere, fu proprio questa "paura scampata" a permettere al Presidente del Consiglio De Gasperi ed alla maggioranza governativa di non dover arrivare alla soluzione estrema (e probabilmente - quella sì - miccia di una vera e propria rivoluzione) della messa al bando del Partito comunista e delle associazioni ed entità ad esso collegate.

Da parte comunista, invece, l'andamento insurrezionale aveva fatto comprendere tutte le difficoltà insite in una rivoluzione del genere, specialmente in assenza di adeguato supporto (anche militare) da parte delle potenze del blocco orientale. Essenzialmente ci si era resi conto che l'Apparato altro non era se non la sommatoria delle strutture paramilitari (ex partigiane) delle zone dell'Alta Italia e pertanto, allo stato, insufficienti per garantire alla rivoluzione la vittoria che ci si attendeva.

Come scrive lo stesso Pardini è probabilmente proprio con questi moti che, in realtà, il Partito Comunista abbandona, se non teoricamente quantomeno sostanzialmente, ogni velleità di rivoluzione e di eversione dell'ordine costituito. Il momento della rivoluzione, che forse nel luglio 1948 era arrivato ed era favorevole, non sarebbe infatti più tornato.

*Capitano*  
Ferdinando Angeletti

Finito di stampare nel mese di aprile 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.*