

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**

4

Anno LXVII
ottobre - dicembre 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, per i quali l'autore garantisca il carattere inedito dei contenuti, 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 e l'elenco dei componenti del Comitato di Referaggio, sono conservati presso la Redazione.

L'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), ha inserito negli Elenchi delle riviste Scientifiche la «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» includendola tra le riviste classificate in «Area scientifica 12» ovvero delle «Scienze giuridiche».

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, DoGi Dottrina Giuridica, Catalogo Italiano dei Periodici ACNP, Scopus e WOS (Web of Science)]. La Rassegna è altresì presente in *Academia.edu*.*

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

COMITATO SCIENTIFICO

Presidente

Paola SEVERINO

Componenti

Paolo BARGIACCHI, Umberto BOCCHINO, Michel BOUDOT, Paolo BUSCO, Danilo CECCARELLI MOROLLI, Nando DALLA CHIESA, Andrea DE GUTTRY, Luca DE MARCHIS, Marco DE PAOLIS, Pasquale FIMIANI, Luigi FOFFANI, Oberdan FORLENZA, Maurizio FUMO, Marco GEMIGNANI, Virgilio ILARI, 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 Claudio DOMIZI

Redattore Capo: Colonnello Michele LIPPIELLO

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

COMITATO EDITORIALE

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

COLLABORATORI ESTERNI

Marta CAMPANELLI, Alfredo GIULIANELLI, Riccardo VOMMARO

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

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

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



**MINISTERO
DELLA DIFESA**

ANVUR
AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA
UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA
(AREA 12 - SCIENZE GIURIDICHE)



EDITORIALE



L'attuale grave emergenza sanitaria, che ha così tanto segnato l'anno appena terminato e che ha alterato profondamente molte nostre quotidiane abitudini, non ha interrotto il lavoro di studio e di ricerca della Rassegna, che non ha mai mancato i suoi appuntamenti con i lettori.

Di ciò sono veramente grato agli autori e ai Comitati Scientifico ed Editoriale che, superando le tante difficoltà generate dalla delicata situazione pandemica, hanno assicurato il regolare proseguimento delle attività della rivista.

In chiusura dell'anno, nel quale abbiamo ricordato le figure del Vicebrigadiere Salvo D'Acquisto e del Generale Carlo Alberto dalla Chiesa, proponiamo un inserto speciale per celebrare anche il *centenario* dell'istituzione della *Banda dell'Arma dei Carabinieri*, curato dal Colonnello Massimo Martinelli, Maestro Direttore del prestigioso complesso dal 2000.

Si tratta di un saggio, nel quale il Maestro Martinelli ripercorre i momenti salienti della storia gloriosa della *nostra Banda* e ne descrive le straordinarie peculiarità, cogliendo anche l'opportunità per soffermarsi sul passato delle *bande musicali* in Italia. Con uno sguardo rivolto alle future prospettive di sviluppo, l'autore ci offre interessanti riflessioni con approccio musicologico e sociologico sull'importante ruolo nella vita del Paese dei complessi bandistici, connotati da un'intrinseca ed eccezionale forza aggregante nel tessuto delle comunità che li esprimono.

L'ultimo numero del 2020 si apre con la seconda parte della dissertazione del professor Nando dalla Chiesa e della dottoressa Ilaria Meli, concernente l'indagine storica condotta sulle origini e sull'evoluzione delle *vecchie e nuove mafie* a Roma, tra il dopoguerra e l'inizio millennio, con cui ci mostra un'*istantanea* aggiornata, che riproduce le distinte gravitazioni e le specifiche dinamiche che caratterizzano i sodalizi criminali attivi nella capitale.

Il dottor Carlo Farina affronta, poi, la tematica della *bancarotta impropria fraudolenta*, reato fallimentare che riguarda i soggetti imprenditoriali costituiti in società e quella relativa all'estensione, non priva di criticità, dell'ambito applicativo dell'articolo 216 della legge fallimentare a condotte ascrivibili anche agli organi di amministrazione e controllo.

Il lavoro successivo, nel campo del diritto penale tributario, è del dottor Pasquale Fimiani, che ci aggiorna sugli ultimi interventi normativi che prevedono, tra l'altro, l'inasprimento delle pene, l'introduzione della *confisca allargata* e della responsabilità degli enti anche per i reati tributari.

Il dottor Antonello Madeo e il professor Vittorio Capuzza incentrano i loro interventi sulle novità recate dal *Decreto Semplificazioni*, occupandosi, rispettivamente, della riforma del reato di *abuso d'ufficio*, ricostruendo la sua evoluzione, dal *Codice Rocco* alla *Legge Severino* del 2012, e delle modifiche circa la qualificazione dell'elemento soggettivo nel contesto della configurabilità della responsabilità erariale.

Il Tenente Mario Martello dedica le sue righe agli importanti passi legislativi intrapresi per colpire il patrimonio illecito non solo degli appartenenti a sodalizi mafiosi, ma anche quello dei fiancheggiatori e degli imprenditori a loro vicini, approfondendo il tema delle misure di prevenzione patrimoniale dell'*amministrazione giudiziaria* e del *controllo giudiziario* delle imprese, che consentono la prosecuzione delle attività d'impresa.

Proseguendo, il dottor Antonio Francesco Morone esamina l'evoluzione normativa di una nuova categoria di delitti, quelli cosiddetti di *quasi corruzione*, che si sostanziano in *fatti prodromici e preparatori* della corruzione.

Nella rubrica *Eco Ambiente* un ampio spazio è riservato alle problematiche idrogeologiche nelle zone di montagna.

In particolare, il professore Michele Freppaz esamina il fenomeno delle *valanghe* quali straordinari agenti modificatori del territorio e del paesaggio e non solo come fattore di rischio.

Correlato al precedente, è l'articolo del dottor Riccardo Crucoli, Giudice presso il Tribunale di Genova, che focalizza i profili della *colpa in montagna*, con riferimento a tutti quei reati connessi all'attività sciistica in montagna, in pista e fuori pista.

Infine, la presentazione del Tenente Colonnello Stefano Gerbaldo, Comandante del Gruppo Carabinieri Forestali di Cuneo, riguardante il Servizio *Meteomont* dell'Arma dei Carabinieri, ereditato dal Corpo Forestale dello Stato, all'epoca istituito per informare la comunità sui pericoli da valanga previsti attraverso il costante monitoraggio del manto nevoso.

Il professor Georg Meyr, nella rubrica Osservatorio Internazionale, analizza, invece, la tematica dell'instabilità che caratterizza l'area mediorientale, che rappresenta un indubbio, rilevante fattore di rischio per la tenuta degli equilibri politici globali.

Il Colonnello Fausto Bassetta ci affida le sue riflessioni in materia di rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare, affrontando, in particolare, la dibattuta questione della *pregiudiziale penale*.

A seguire, la prima parte di uno studio del professor Marco Gemignani ci riporta alla memoria la consuetudine della Marina Militare italiana di assegnare alle proprie navi, anche più volte, lo stesso nome, soprattutto se associato a figure popolari e apprezzate. È il caso delle quattro navi *Carabiniere*, la prima delle quali varata nel 1909 fino all'ultima, una fregata missilistica, entrata in servizio nel 2015.

L'intervento introduttivo del dottor Antonio Sabino, Procuratore Militare di Roma, precede, invece, il commento della dottoressa Chiara Pistilli sulle questioni della legittimità costituzionale del reato di *ingiuria* tra militari sorte a seguito della *depenalizzazione* dell'omologo reato, disciplinato dall'articolo 594 c.p.

In conclusione, il testo del Capitano Laurent Chauvet, Ufficiale di collegamento presso l'Ambasciata di Francia in Italia, che descrive il modello organizzativo della Gendarmeria Nazionale francese, Forza di polizia a statuto militare, confrontandolo con le caratteristiche ordinarie, organizzative e funzionali dell'Arma dei Carabinieri, con cui sussiste un antico e forte legame.

Le consuete rubriche lasciano spazio, nell'ultima parte della rivista, alle recensioni di alcuni testi, tra cui il nuovo libro di Rita dalla Chiesa, *Il mio valzer con papà*, presentato alla Scuola Ufficiali Carabinieri nella giornata dedicata al ricordo del centenario della nascita dell'indimenticabile Generale, che narra il suo personale rapporto con l'amato padre e, nello stesso tempo, descrive quello che in fondo è il modello della vita quotidiana di un Carabiniere e della sua famiglia.

Buona lettura.

Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Claudio Domizi

 **Editoriale del Direttore responsabile**
GENERALE DI DIVISIONE CLAUDIO DOMIZI3

Dottrina

☛ **La criminalità mafiosa a Roma: scenari di inizio millennio**
(seconda parte)
Nando dalla Chiesa, Ilaria Meli11

☛ **La bancarotta “impropria” fraudolenta**
Carlo Farina35

☛ **Le recenti novità in tema di reati tributari**
Pasquale Fimiani61

☛ **L’omicidio stradale, profili costituzionali e giurisprudenziali**
Vito Massimiliano Grimaldi73

☛ **Decreto Semplificazioni: DL 76/2020**

- > La riforma dell’abuso d’ufficio tra esigenze di semplificazione e burocrazia difensiva
Antonello Madeo85
- > Le riforme operate dall’art. 21 del Decreto semplificazioni all’elemento soggettivo per la responsabilità contabile
Vittorio Capuzza117

☛ **Il controllo giudiziario delle aziende: una moderna concezione di prevenzione patrimoniale**
Mario Martello125

☛ **I delitti di “quasi corruzione”: l’evoluzione normativa di una nuova categoria di reati**
Antonio Francesco Morone139

Eco Ambiente

☛ **Problematiche idrogeologiche in zona montuosa**

- Le valanghe: non solo fattori di rischio ma formidabili agenti di modificazione ambientale
Michele Freppaz153
- La responsabilità penale in montagna
Riccardo Crucoli169
- Il servizio “*Meteomont*” Carabinieri in Piemonte: monitoraggio del manto nevoso e previsione del pericolo valanghe
Stefano Gerbaldo185

Osservatorio Internazionale

☛ **Presentazione di un’Istituzione sorella.**

La Gendarmeria Nazionale Francese

Laurent Chauvet199

☛ **Uno sguardo sull’instabilità del Medio Oriente**

Georg Meyr215

Studi Militari

☛ **Sui rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare (spunti di riflessione)**

Fausto Bassetta227

☛ **Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome Carabiniere**

(prima parte)

Marco Gemignani237

☛ **Alcune riflessioni in merito alla perdurante legittimità costituzionale del reato di ingiuria tra militari**

(Introduzione di Antonio Sabino)

Chiara Pistilli255

Libri

- ☛ **Il mestiere delle armi. Guida ai musei militari e ai sacrari**
di Chiara Mercuri
Prefazione del Ministro della Difesa Lorenzo Guerini271
- ☛ **Il mio valzer con Papà. Un ritratto familiare del Generale dalla Chiesa**
di Rita dalla Chiesa
Recensione di Osvaldo Baldacci273
- ☛ **Diritto penale e sicurezza del lavoro**
di Rocco Blaiotta
Recensione di Salvatore Dove276
- ☛ **La Grande Guerra dei Carabinieri**
di Flavio Carbone
Recensione di Michele Lippiello279
- ☛ **Elenco Autori**281

Indice Generale 2020

Inserto

- ☛ **La Banda dell'Arma dei Carabinieri - Centenario**
Massimo Martinelli



DOTTRINA



Professore
Nando dalla Chiesa(*)



Dottoranda
Ilaria Meli(**)

La criminalità mafiosa a Roma

Scenari di inizio millennio

(seconda parte)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le organizzazioni mafiose tradizionali. - 3. Le mafie di Roma. - 4. Le “narcomafie”. - 5. Mafia Capitale e Mondo di Mezzo. - 6. Un quadro di sintesi. Pluralismo di fasi, pluralismo di attori.

1. Premessa

Qual è il panorama delle organizzazioni mafiose a Roma all’inizio degli anni Duemila? Che forme ha assunto? E quali sono i principali cambiamenti intervenuti dalla fine del Novecento?⁽¹⁾

A queste domande si può rispondere notando che, a partire dagli anni Novanta, in un contesto storico non più caratterizzato dalle tensioni (anche politiche) dei decenni precedenti, venuta meno la funzione “centripeta e unificante”⁽²⁾ della Banda della Magliana, prima mafia romana, si è aperto un periodo di trasformazione che ha investito l’intero sistema criminale capitolino.

(*) Professore Ordinario di Sociologia della Criminalità Organizzata alla Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell’Università degli Studi di Milano.

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

(1) Questo articolo costituisce la seconda parte di un saggio sulla storia delle mafie a Roma la cui prima parte è stata pubblicata in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, 2020, n. 3. Il contributo è frutto di un lungo lavoro comune, ma dovendo procedere alla consueta attribuzione, i paragrafi 1, 2, 3, della prima parte e i 3 e 4 di questa seconda parte sono stati scritti da Nando dalla Chiesa, mentre il paragrafo 4 della prima e i paragrafi 1 e 2 di questa seconda parte sono stati scritti da Ilaria Meli.

(2) Nando DALLA CHIESA, Ilaria MELI, *Le mafie a Roma. Una storia a strati. Dal dopoguerra al Duemila*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, 2020, n. 3; pagg. 13-38.

Il modello mafioso da quegli anni in poi è stato infatti replicato e adottato da molti gruppi criminali in formazione: tale processo imitativo ha coinvolto dapprima i clan già vicini all'esperienza della Banda e poi, via via, un numero sempre maggiore di organizzazioni operanti sul territorio cittadino. È in questa fase che il sistema criminale romano ha assunto le caratteristiche di "laboratorio", che ancora oggi lo rendono un caso empirico peculiare e che rappresentano una sfida ai paradigmi classici della letteratura sul fenomeno mafioso.

Si tratta di un panorama eccezionalmente variegato che cercheremo di riassumere in questo contributo attraverso tre linee di osservazione: la presenza delle mafie tradizionali; le forme di radicamento di alcune organizzazioni autoctone particolarmente significative; quello specifico fenomeno criminale ricondotto per anni nel dibattito tra gli studiosi e nell'opinione pubblica al nome di "Mafia Capitale".

2. Le organizzazioni mafiose tradizionali

All'interno del processo di espansione delle mafie tradizionali, Roma - data la sua posizione geografica e la varietà e l'ampiezza degli interessi rappresentati nella capitale - non poteva non rivestire un ruolo centrale. Come è noto, alcuni boss arrivarono nel Lazio portati dai soggiorni obbligati, altri in fuga dalle faide che si combattevano nei territori di origine, altri ancora all'interno di un preciso disegno strategico espansionistico. A Roma essi furono accolti da un mercato sufficientemente ampio e ricco da ospitare tutti, senza contese, e da una società che non aveva ancora sviluppato gli strumenti per leggerne e contrastarne l'avanzata. Ciò consentì ad alcuni tra i più importanti clan siciliani, calabresi e campani di mettere radici in un sistema che, più che segnalarsi per la classica assenza dello Stato, esprimeva piuttosto un "pieno di Stato"⁽³⁾.

La prima mafia a insediarsi, come noto, fu Cosa nostra, spinta dall'"antica vocazione romana"⁽⁴⁾ che sin dal dopoguerra portò sul litorale laziale alcuni dei più importanti boss palermitani, ai quali negli anni Ottanta si aggiunsero catanesi e gelesi. Dopo il naufragio del primo grande progetto di espansione degli anni Sessanta e Settanta⁽⁵⁾, la presenza sul territorio e negli affari della città venne comunque garantita dal trasferimento di alcuni personaggi di assoluto rilievo, che fungevano da teste di ponte per l'intera organizzazione.

(3) Nando DALLA CHIESA, Ilaria MELI, *Le mafie a Roma. Una storia a strati. Dal dopoguerra al Duemila*, op. cit.

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

(5) Nando DALLA CHIESA, Ilaria MELI, *Le mafie a Roma. Una storia a strati. Dal dopoguerra al Duemila*, op. cit.

Paradigmatico in questo senso il ruolo di Pippo Calò, arrestato proprio a Roma nel 1985, del quale il collaboratore Giuseppe Mutolo diceva: “A Palermo si sapeva che (...) se c’era bisogno di Calò era a Roma nella condizione di risolvere qualsiasi problema”⁽⁶⁾.

Oggi la complessiva difficoltà di lettura della trama organizzativa di Cosa nostra dopo le stragi degli anni 1992-1993 si riflette anche sui territori di espansione, così da rendere nebulose presenza e strategia odierne dei clan siciliani nella capitale.

Sebbene dopo la sconfitta dei Triassi (di cui si dirà) non risultino veri e propri insediamenti stabili all’interno dell’area urbana, le indagini hanno individuato l’esistenza di diversi canali di riciclaggio, orientati soprattutto al reinvestimento dei capitali illeciti nei locali del centro storico. Inoltre, ancora diversi boss di rango vivono in città o vi coltivano affari direttamente o attraverso prestanome o stretti collaboratori, godendo tuttora di un elevato prestigio criminale, come nel caso di Francesco Paolo Maniscalco, palermitano molto vicino a Salvatore Giuseppe Riina, o di Salvatore Rinzivillo, esponente del celebre clan di Gela.

Per la camorra, invece, Roma ha da subito rappresentato una naturale propaggine territoriale, dove esportare i propri traffici, ma anche dove proseguire gli scontri nati in Campania. Qui, dopo le interlocuzioni con la Banda della Magliana, si rifugiarono i cutoliani sconfitti⁽⁷⁾, seguiti dagli emissari che la Nuova Famiglia inviò per rintracciare e uccidere gli avversari. Fu così che arrivò a Roma Michele Senese, uomo di Carmine Alfieri, considerato da anni il punto di riferimento dei clan campani in città, e rimasto a lungo indenne dalle indagini anche grazie a perizie mediche compiacenti che gli hanno guadagnato il soprannome di Michele “o’ pazz”. Appunto Senese decise quasi subito di trasferire il cuore dei propri affari nella capitale, così che oggi il suo clan è spesso considerato alla stregua delle mafie autoctone. Rispetto ai siciliani, l’insediamento della camorra assume oggi con chiarezza una doppia veste: da un lato si struttura attraverso una presenza strettamente territoriale, con alcuni clan stanziati nelle periferie della città che gestiscono direttamente piazze di spaccio.

Dall’altro, invece, mostra un volto imprenditoriale, ben esemplificato da un’intercettazione contenuta in un’indagine sul clan Moccia di Afragola, artefice di cospicui investimenti nell’economia lecita cittadina, dalla ristorazione al settore agroalimentare.

(6) Dichiarazione del collaboratore Giuseppe Mutolo in Tribunale di Roma, Sentenza della Corte d’Assise di Roma n. 28/1996 ANGELOTTI + altri, pag. 167.

(7) Ad esempio, si ricorda che nel quartiere di Primavalle nel 1983 fu ucciso Vincenzo Casillo, luogotenente di Raffaele Cutolo.

A proposito del marchio “Moccia Fruit”⁽⁸⁾ sotto cui vengono svolte diverse attività del clan, veniva così spiegato: “A Roma è *Moccia Fruit* come a Napoli è *Moccia Camorra*”⁽⁹⁾. Anche la ‘ndrangheta ha saputo adattare il proprio *modus operandi* al contesto, adottando una “strategia camaleontica”⁽¹⁰⁾ che ha permesso alle ‘ndrine di inserirsi nei mercati romani attraverso l’esercizio di un “potere gentile”⁽¹¹⁾. A differenza di quanto avvenuto in altri capoluoghi del Centro-Nord, i boss calabresi hanno preferito mantenere una maggiore flessibilità di struttura, garantendo ai gruppi una certa autonomia operativa. Non risultano, dunque, locali o strutture di coordinamento, ma i collaboratori raccontano della necessità di una diretta autorizzazione di San Luca⁽¹²⁾. In un appartamento è anche stato ritrovato un antico codice che riporta il rituale di affiliazione, a dimostrazione che tali cerimonie avvengono anche a Roma. I nomi che ricorrono più frequentemente nelle indagini sono quelli delle famiglie del reggino, tra le più importanti dell’intera organizzazione, quali i Bellocco, i Nirta, gli Strangio, i Pelle, i Mancuso e gli Arena.

Una novità importante viene segnalata in proposito dagli investigatori. Nel senso che negli ultimi anni i clan calabresi sembrano mutare in parte la propria strategia e orientarsi verso una maggiore visibilità sul territorio. Se prima gli investimenti riguardavano locali simbolici e prestigiosi del centro storico e i traffici più ricchi, come quello della cocaina con la quale rifornivano molte delle piazze cittadine⁽¹³⁾, ora lo sguardo è rivolto anche verso le periferie⁽¹⁴⁾.

(8) L’intercettazione avviene nell’ambito dell’operazione *Moccia Fruit*, che ha portato a confische milionarie nei confronti del clan (Giovanni TIZIAN, *Mozzarella, frutta e milioni: il clan Moccia alla conquista di Roma*, *L’Espresso*, 9 febbraio 2016).

(9) *Osservatorio Tecnico Scientifico per la sicurezza e la legalità Regione Lazio (2016)*, *Rapporto mafie nel Lazio*, Roma, report, pag. 49.

(10) *DLA, Relazione semestrale*, I semestre 2018, pag. 738.

(11) Giovanni TIZIAN, “*Ndrangheta a Roma: ieri e oggi*”, Tavola rotonda, *Summer School “Lazio senza mafie”*, Osservatorio Tecnico Scientifico per la sicurezza e la legalità Regione Lazio, Roma, 2 luglio 2018.

(12) Così il collaboratore di ‘ndrangheta Cretarola: “L’obiettivo di questo gruppo a cui io appartenevo era quello di stare sotto traccia e di non mischiarci con nessuno, in quanto noi eravamo totalmente autonomi e autorizzati da San Luca a poter fare qualsiasi tipo di cosa, quindi non avevamo bisogno di presentarci a un locale per poter essere accettati...” (Tribunale di Roma, Ordinanza applicativa di misura cautelare personale, del GIP di Roma Roberto Saulino a carico di CRISAFI + altri, 8 gennaio 2015).

(13) “Chi ha la droga a Roma fa quello che vuole. I calabresi hanno sempre la droga. Alcune volte ci sono dei conflitti, i romani hanno le piazze qua a Roma e i calabresi li riforniscono” (verbale del collaboratore di giustizia Giuseppe Trintino, 5 dicembre 2016, in Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare del GIP di Roma Valerio Savio a carico di SGAMBATI + altri, 21 maggio 2019).

(14) Uno dei primi segnali di novità sarebbe stato l’omicidio del boss Vincenzo Femia, vicino ai Nirta, nel 2013 per questioni legate al narcotraffico in città. Roma è diventata in questo caso terreno di scontro vero e proprio e non più solo palcoscenico di contrasti sorti in Calabria.

Sempre più frequentemente le indagini hanno individuato un intervento diretto di boss calabresi coinvolti anche nella cessione al dettaglio degli stupefacenti, storicamente appannaggio dei gruppi romani. Assoluta novità è stata, poi, rappresentata dall'investimento in attività volte all'esplicita ricerca di consenso sul territorio⁽¹⁵⁾, come le squadre di calcio di quartiere.

Sebbene non vi sia equiparazione possibile tra le mafie tradizionali e quelle autoctone in termini di risorse materiali e relazionali, ma soprattutto di prestigio criminale, vi è però un generale rispetto dello *status quo* allo scopo di evitare scontri dannosi per tutti.

Tale legittimazione del potere dei clan locali non deve essere tuttavia confusa con il riconoscimento di una più generale parità tra i gruppi, come ricostruito dal racconto di un collaboratore che descrive l'ingresso dei Bellocco nel mercato degli stupefacenti: "I Bellocco erano perfettamente in grado di "fare la guerra" ai "romani" in quanto (...) avevano la struttura e i mezzi per farlo. (...) Andavano a fare le consegne, detto loro, con i kalashnikov, con le cose, per le prime consegne. Poi si sono messi d'accordo"⁽¹⁶⁾.

Le organizzazioni tradizionali, dunque, si presentano oggi con una loro vitalità in termini di progetto di riciclaggio e in alcuni casi di costruzione di relazioni, ma la loro presenza risulta per lo più limitata a un utilizzo delle risorse di una città alla quale non appartengono. Anche se avrebbero potuto colonizzare il mondo criminale romano, come avvenuto altrove, qui hanno invece ritenuto opportuno assecondarne gli equilibri, rispettandone meccanismi e dinamiche.

3. Le mafie di Roma

Si può anche spiegare così perché, nei primi anni Duemila, la presenza mafiosa nella capitale si caratterizzi per un'insolita pluralità di paradigmi criminali che si integrano all'interno di una città accogliente. Le mafie tradizionali dividono lo spazio con altre organizzazioni, a cominciare da quelle che abitualmente vengono definite "mafie romane".

(15) Di tale cambiamento aveva parlato nel 2016 anche l'attuale Procuratore Prestipino, in occasione della presentazione del Rapporto "Mafie nel Lazio": "Per la prima volta abbiamo visto che queste attività [...] vengono gestite a Roma da personaggi inseriti organicamente nelle strutture criminali mafiose. Personaggi che potrebbero stare a Rosarno, a Gioia Tauro e gestire direttamente da lì, ma che invece sono stabilizzate su Roma [...] per la prima volta constatiamo che su Roma sono stati trasferiti nuclei che si stabilizzavano sul territorio e che lo utilizzavano come base logistica per organizzare e realizzare fase di questi traffici importanti". Cfr., Fonte: Radio Radicale, 7 luglio 2016 presentazione, Il Rapporto "Mafie nel Lazio" a cura dell'Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio, intervento dell'allora Procuratore Aggiunto di Roma Michele Prestipino.

(16) Antonio Femia in Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare del GIP di Roma Valerio Savio a carico di SGAMBATI + altri, 21 maggio 2019, pag. 48.

Si tratta, in realtà, di un insieme eterogeneo di gruppi, diversi per origine, prestigio criminale e capacità di costruzione di un proprio capitale sociale⁽¹⁷⁾ il cui radicamento ha imposto un ampliamento della teoria sociologica sul fenomeno mafioso. Questo paragrafo intende misurarsi con alcune importanti peculiarità del contesto romano, concentrandosi su tre casi empirici dalla cui comparazione è possibile trarre interessanti prospettive di analisi. Due di questi casi - quelli dei clan Fasciani e Spada a Ostia e del clan dei Casamonica nella zona Anagnina/Tuscolana - vedono come protagoniste vere e proprie mafie autoctone, organizzazioni minori che riproducono su scala locale l'esercizio del potere mafioso in tutte le sue sfaccettature, dal controllo del territorio alla profondità delle relazioni sociali. Il terzo caso, invece, ha per soggetto le cosiddette "narcomafie"⁽¹⁸⁾, fenomeno criminale ibrido che si struttura intorno allo spaccio di stupefacenti. Si tratta di gruppi ben radicati in alcuni quartieri periferici della città, quali Tor Bella Monaca, Quarticciolo o San Basilio, che mutuano dal metodo mafioso solo gli aspetti più militari legati al controllo del territorio.

Come si può intuire, una composizione così articolata, quasi caleidoscopica, fa del sistema criminale romano un mondo frammentato e altamente instabile. Se è vero che alcuni boss hanno ormai una carriera di lungo corso sulla scena capitolina, tuttavia, in termini complessivi, si riscontra una elevata mobilità interna: alcuni clan scompaiono del tutto dopo aver conquistato e poi perso il potere, come i Triassi su Ostia; altri, soprattutto negli ultimi anni, vengono seriamente ridimensionati dall'azione investigativa di contrasto, come i Fasciani; altri ancora, al contrario, sono protagonisti di rapide scalate, come i Casamonica.

In questa realtà, che non riconosce un'autorità unica al proprio interno e presenta strutture e sistemi di appartenenza diversi e autonomi l'uno dall'altro, diventa fondamentale la capacità di garantire il rispetto dei patti e la pace interna nell'interesse degli affari di ogni organizzazione⁽¹⁹⁾. E in effetti negli ultimi decenni vi sono stati solo due periodi di fibrillazione: intorno al 2011, quando

(17) Per la ricostruzione sono stati presi in analisi i materiali giudiziari per 416-*bis* o 416-*bis* comma 1, i *report* istituzionali e diverse interviste a osservatori privilegiati effettuate durante diverse attività di ricerca.

(18) *Osservatorio Tecnico Scientifico per la sicurezza e la legalità Regione Lazio* (2020), Rapporto mafie nel Lazio, Roma, *report*. I modelli criminali nella città si ibridano e l'appartenenza all'una o all'altra categoria non deve essere considerata un elemento dato e immutabile, quanto più una fotografia di uno specifico momento all'interno di un processo di costante cambiamento.

(19) «[...] su Roma l'importante è fare i soldi, i morti non li vuole nessuno. Roma è una macina di soldi, una banca di soldi per tutti i gruppi criminali, quindi si sa benissimo che i morti meno se ne fanno o se non se ne fanno per niente è la miglior cosa», (Controesame del collaboratore Massimiliano Fazzari da parte dell'avvocato Bruzzese durante il processo "Gramigna" - gennaio 2020, disponibile su radiatoradiale.it).

si registrano diversi omicidi intestini, e a partire dal 2017, quando gli arresti sempre più numerosi destabilizzano i clan e creano le condizioni per l'emersione di figure rimaste fino a quel momento in posizione subordinata rispetto ai clan più importanti⁽²⁰⁾. L'attività investigativa non ha ancora restituito un quadro chiaro del meccanismo di funzionamento di quello a cui gli stessi indagati si riferiscono talvolta come il "sistema"⁽²¹⁾. Tuttavia, una lettura complessiva delle indagini per 416-*bis* a partire dal 2013 permette ugualmente di tracciare parte del modello⁽²²⁾ che è stato definito di "anarchia ragionata"⁽²³⁾ e che sembra fondarsi sul ruolo di garanzia rivestito da alcuni boss di riconosciuto prestigio criminale, la cui autorità si estende in zone o settori variabili, a seconda dei casi⁽²⁴⁾. Questa funzione arbitrale è analoga a quella che già Gambetta⁽²⁵⁾ individuava come originaria del fenomeno mafioso ed è affidata a personaggi che hanno costruito le proprie carriere criminali sia all'interno delle mafie tradizionali, a partire da Cosa nostra, sia nei clan locali.

3.1 Ostia negli anni Duemila: la conquista del mare

La storia del quartiere balneare di Roma è stata segnata nel nuovo millennio da una vera e propria svolta "di contesto", probabilmente la più importante sul piano locale dopo la comparsa del mercato degli stupefacenti⁽²⁶⁾.

- (20) Come dimostrato dalla frequenza sempre più elevata di episodi di intimidazione, gambizzazione, fino all'omicidio di Fabrizio Piscitelli nell'agosto 2019. Fabrizio Piscitelli, meglio noto come Diabolik, è stato un capo ultras della Lazio, ha iniziato la propria carriera criminale negli anni Novanta all'interno del clan camorristico dei Senese per poi acquisire progressivamente un ruolo autonomo, a capo di una batteria che operava nella zona di Roma Nord (Ilaria MELI, *Quando la mafia entra allo stadio, Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 2020, v. 6, n. 3; pagg. 106-129).
- (21) In questo caso gli intercettati fanno riferimento al "sistema di Ostia", che secondo molti osservatori privilegiati è il migliore punto di vista da cui osservare Roma. Infatti, non solo si tratta di un territorio periferico con due anime, popolare e imprenditoriale, ma anche il quartiere nel quale si sono più concentrate le attenzioni investigative. Esperti e magistrati hanno, dunque, ribadito in più sedi come Ostia possa essere considerata un archetipo della situazione romana.
- (22) Così l'attuale Procuratore Prestipino nel 2019: «Può darsi - questo lo voglio dire con molta chiarezza, spiega il procuratore Michele Prestipino - che a Roma esista un tavolo intorno al quale si siedono tre rappresentanti della 'ndrangheta, un rappresentante dei casalesi e uno di Napoli centro, uno siciliano, più` quelli delle piccole mafie, ma noi di questo non abbiamo alcuna traccia». (Audizione del procuratore Giuseppe Pignatone e del procuratore Michele Prestipino, in *Commissione parlamentare antimafia*, 6 marzo 2019).
- (23) *Osservatorio Tecnico Scientifico per la sicurezza e la legalità Regione Lazio (2020) Rapporto mafie nel Lazio, Roma, report*.
- (24) La funzione di *governance* sembra essere svolta unicamente nei confronti delle mafie autoctone, mentre non risultano interventi in questioni che coinvolgono clan di Cosa nostra, camorra o 'ndrangheta. È tuttavia verosimile immaginare che il ruolo di questi soggetti venga riconosciuto da quanti operino nella città.
- (25) Diego GAMBETTA, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Einaudi, Torino, 1992.
- (26) Nando DALLA CHIESA, Ilaria MELI, *Le mafie a Roma. Una storia a strati. Dal dopoguerra al Duemila*, op. cit.

Ci riferiamo a quella avvenuta nel 2011 con il decentramento a livello municipale dell'amministrazione del demanio marittimo, che ha dato ampio spazio discrezionale a funzionari e amministratori locali nello sfruttamento di quella speciale miniera che è "l'affaccio sul mare" della capitale d'Italia. Benché si tratti di un settore economico lecito, esso risulta però caratterizzato, di fatto, da alcune specificità che lo rendono particolarmente permeabile alle organizzazioni criminali: un mercato semichiuso, in cui i pochissimi che vi hanno accesso realizzano tra loro alte forme di competizione; e in cui si è sviluppata un'illegalità diffusa e sistematica⁽²⁷⁾ tanto nella fase di assegnazione dei lotti di spiaggia quanto nella loro gestione da parte di cooperative e imprenditori. Essendo in palio un indotto annuale stimato per diversi milioni di euro, Ostia appare oggi un *unicum*, in termini di appetibilità economica, tra le periferie della capitale. Per conquistarsi l'ingresso in questo mercato i clan, già dediti principalmente a usura e narcotraffico, hanno dovuto trasformarsi e guadagnare risorse fino a quel momento per loro indisponibili. Gli ultimi uomini della Banda della Magliana e i Triassi⁽²⁸⁾ hanno quindi allargato il proprio *network* di relazioni, arrivando a ottenere la gestione di alcuni chioschi su lotti di spiaggia libera; più di tutti sono stati però i Fasciani a saper estendere i propri rapporti all'interno dell'imprenditoria locale e dell'amministrazione pubblica. Probabilmente anche per una questione reputazionale. Prima dell'ultimo arresto nel 2013 il capo del clan Carmine Fasciani veniva additato a simbolo di uno "stile da mala d'altri tempi"⁽²⁹⁾ e godeva nel quartiere di un elevato prestigio criminale, tale da rendere superfluo l'esercizio della violenza.

Nel tempo l'ingresso nell'imprenditoria balneare gli ha poi garantito un ulteriore bacino di consensi e di relazioni, delle quali hanno potuto beneficiare, come a traino, anche gli Spada, con i quali i Fasciani hanno stretto un patto di non belligeranza. Famiglia di origine rom, gli Spada sono cresciuti nella zona di Nuova Ostia; insediati nel quartiere fin dalla sua costruzione negli anni Settanta, hanno conquistato spazi di potere prima all'ombra della Banda della Magliana e poi dei suoi epigoni⁽³⁰⁾, dei quali hanno preso il posto.

(27) Alfonso SABELLA, *Capitale infetta. Si può liberare Roma da mafie e corruzione?*, Rizzoli, Milano, 2016; Vittorio MARTONE, *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017; Comitato *mare x tutti Il mare negato di Roma*, Free press, Ostia, 2019.

(28) Si tratta di una famiglia legata a Cosa nostra agrigentina: sconfitti dai Fasciani, hanno dovuto accettare una pace punitiva nel 2007 che ne ha determinato l'esclusione dai traffici più lucrosi.

(29) Alessandro FULLONI, "Don" Carmine, padrino della "vecchia mala", in *Corriere della Sera*, ed. Roma, 25 marzo 2013; Valeria SCAFETTA (2013), *La criminalità mafiosa a Roma*, in E. CICONTE, F. FORGIONE, I. SALES (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, Vol. II, Soveria Mannelli, Rubbettino.

(30) Vengono così definiti i membri del gruppo guidato da Giovanni Galleoni e Francesco Antonini, discendenti diretti della batteria di Ostia, all'interno della quale avevano iniziato la propria attività criminale negli anni Novanta.

L'insediamento mafioso sul litorale negli anni Duemila si configura quindi secondo una originale combinazione di caratteristiche:

- > ricerca esplicita di consenso;
- > alto livello di utilizzo della violenza;
- > ampio tessuto relazionale;
- > inserimento dei clan nelle principali attività lecite e illecite;
- > integrazione "rispettabile".

L'infiltrazione dei clan in tutti i principali settori economici, leciti e illeciti, ha garantito loro oltre ai profitti numerose opportunità di consolidamento della rete di relazioni nonché degli strumenti di consenso sociale. In proposito va precisato come essi si siano sistematicamente adoperati a offrire spazi di aggregazione per i giovani attraverso le attività sportive⁽³¹⁾ e come abbiano saputo soddisfare le necessità abitative di molte famiglie attraverso il *racket* delle case popolari, attività peraltro vantaggiosa anche per il controllo del territorio⁽³²⁾. Quanto all'utilizzo della violenza, esso è stato molto elevato nei confronti dei beni e delle proprietà, come dimostrano i numerosi incendi che hanno accompagnato l'ingresso dei clan nel settore balneare. Mentre è generalmente più basso nei confronti delle persone, pur acuendosi durante alcune fasi di scontro interno. In particolare è il clan degli Spada a essersi dimostrato incline a farvi ricorso come strumento di gestione dei conflitti oltre che come speciale garanzia di rispetto sociale⁽³³⁾. A dispetto di queste pubbliche connotazioni i clan hanno comunque potuto infiltrarsi all'interno delle istituzioni, contribuendo a causare nel 2015 lo scioglimento per mafia del X Municipio, il primo in Italia. Da qui l'immagine di una criminalità locale pienamente inserita nelle dinamiche del territorio, grazie a un accorto dosaggio dei comportamenti più devianti e al possesso di una istintiva attenzione alla questione sociale.

3.2 Le famiglie Casamonica nella zona di Tuscolana

Un diverso modello è quello dei clan dei Casamonica, rom abruzzesi insediati dal dopoguerra nella zona Sud-Est della città, nei quartieri del Tuscolano. Il mondo intero li ha conosciuti un pomeriggio di agosto del 2015, quando nella basilica di Don Bosco a Cinecittà è stato celebrato il funerale di Vittorio Casamonica, uno degli ultimi patriarchi del clan, amico stretto di Enrico Nicoletti, custode di finanze e segreti della Banda della Magliana.

- (31) Noto è il caso della palestra gestita da Roberto Spada e dalla moglie in piazza Gasparri a Nuova Ostia, unica attività sportiva del territorio dopo la chiusura dello *skatepark* e del centro sportivo Morandi.
- (32) Nelle case vivono gli stessi membri del clan Spada, mentre i Fasciani, conformemente al livello di inserimento nelle *élite* cittadine raggiunto, abitavano nelle zone centrali del quartiere e nella vicina Casal Palocco, ricca zona residenziale.
- (33) Fatto ampiamente noto è il caso dell'aggressione al giornalista di Nemo, Daniele Piervincenzi e al suo operatore presso la palestra di piazza Gasparri nel novembre 2017.

Spesso considerati un unico clan, i Casamonica sono stati definiti dagli inquirenti un “arcipelago” per meglio sottolineare l’indipendenza dei singoli gruppi, capaci però di fare quadrato al momento del bisogno. Sono costituiti da diversi nuclei familiari: i riti di affiliazione sono di conseguenza superflui e il livello di fiducia interna è molto elevato, secondo meccanismi già ampiamente studiati in riferimento alle organizzazioni mafiose tradizionali, in particolare la ‘ndrangheta. E, parimenti, si innalza attraverso la pratica dei matrimoni combinati.

Le indagini hanno evidenziato chiaramente la centralità dei gruppi insediati nelle zone di Porta Furba/Quadraro, all’interno della prima cerchia di periferie della città, e tra i quartieri Romanina e Campo Romano, oltre il Grande Raccordo Anulare. Le famiglie qui residenti discendono direttamente dai primi Casamonica giunti a Roma dalla fine degli anni Trenta e da subito insediati nella zona del Tuscolano. Qui essi diedero inizio alle loro attività compiendo piccoli reati di tipo predatorio e rivestendo a lungo un ruolo gregario rispetto ad altre organizzazioni criminali. La fase di instabilità conseguente ai numerosi arresti che hanno colpito molti dei clan rivali negli ultimi anni è stata un’opportunità preziosa da cogliere.

Si sono perciò ritagliati uno spazio sempre più influente, certificato nell’ambito dell’operazione “Tom Hagen” quando agli inizi del 2020 un esponente di vertice delle famiglie di Porta Furba è stato intercettato mentre discuteva con altri importanti boss romani i termini di una pace tra i clan di Ostia, che coinvolgeva i cugini Spada, rappresentati appunto in quel frangente dal Casamonica.

La differenza del modello di insediamento rispetto al caso ostiense appare dunque piuttosto marcata e si caratterizza soprattutto per:

- svolgimento di attività prettamente illecite;
- atteggiamento fisiologicamente predatorio;
- significativa forza di intimidazione;
- povertà della rete relazionale;
- forte discontinuità spaziale e culturale del clan rispetto alla comunità del quartiere.

I clan non hanno mai goduto di un ruolo di particolare prestigio all’interno del mondo criminale romano: storicamente le principali attività illecite dei Casamonica sono lo spaccio di stupefacenti, le truffe e l’usura. Recenti indagini hanno però dimostrato la capacità di alcuni membri di inserirsi in importanti canali del narcotraffico internazionale⁽³⁴⁾, fino a sviluppare collegamenti diretti con i cartelli colombiani.

Si tratta senza dubbio di un significativo salto di qualità, che per ora non ha, invece, riguardato le modalità di reinvestimento dei profitti illeciti, per lo più incentrate su esercizi commerciali e attività di ristorazione.

(34) Un’eccezione è rappresentata da quanto emerso nell’indagine “*Brasil low cost*” di cui si è detto.

Lo stesso tipo di economia praticata, basata fundamentalmente su settori illegali di investimento, concorre a restringere il *network* sociale del clan (o dei clan), dal momento che non richiede un'ampia rete di relazioni e nemmeno fitti contatti con la politica o l'amministrazione locale. I rapporti esterni dei Casamonica si costituiscono quindi di un ampio ventaglio di legami, che risultano però più omogenei rispetto a quelli dei Fasciani, identificandosi per lo più con gli imprenditori e i professionisti vittime delle richieste estorsive del clan.

Per quanto riguarda l'utilizzo della violenza, i Casamonica esprimono un potere di intimidazione che non ha eguali in città, che si costituisce di due elementi: il primo è la lunga tradizione pugilistica del gruppo familiare, ben nota a tutte le vittime, che permette di esercitare una forma particolare di controllo che spesso rende superfluo l'utilizzo delle armi. Il secondo, invece, è la numerosità dei membri dei diversi clan che si soccorrono l'un l'altro in caso di necessità. Testimoni e collaboratori in aula li hanno descritti come "un branco"⁽³⁵⁾, "topi de fogna"⁽³⁶⁾ dei quali non è possibile liberarsi.

La violenza viene esercitata frequentemente, per lo più nei confronti di soggetti in posizione debitoria, che vengono convocati presso le abitazioni in uso al clan dove subiscono pestaggi in punizione per gli eventuali ritardi nei pagamenti. Talvolta essa esplose in maniera incontrollata⁽³⁷⁾ ai danni di comuni cittadini, ritenuti arbitrariamente colpevoli di qualche forma di mancanza di rispetto.

Come detto, l'atteggiamento nei confronti del territorio è predatorio, senza che le famiglie mettano in atto, come accade a Ostia, strategie di conquista del consenso. Le abitazioni sono vicine tra loro e producono un insediamento a enclave. Condizione necessaria per lo svolgimento delle attività di usura e spaccio di stupefacenti, che si svolge proprio all'interno delle abitazioni, ma che risulta anche funzionale a stabilire la maggior distanza possibile dagli altri abitanti del quartiere, rendendo il clan quasi una entità impermeabile. A rafforzare questa distanza, concorre inoltre il forte attaccamento del clan alla cultura rom, che ne costituisce una delle caratteristiche antropologiche più rilevanti: dalla lingua e dai costumi alle regole di comportamento interne alla famiglia, fino alla tradizionale ostentazione dell'oro⁽³⁸⁾.

(35) Secondo la testimonianza della collaboratrice Zakova, in Tribunale di Roma, Ordinanza applicativa di misura cautelare personale e reale a carico di CASAMONICA Guerrino + 22, 13 aprile 2020, pag. 94.

(36) Come raccontato dal collaboratore Fazzari (Tribunale di Roma, Ordinanza di misura cautelare personale e reale a carico di CASAMONICA Antonietta + 37, 26 giugno 2018, pag. 229).

(37) Drammatico esempio è stata l'aggressione ai danni dei gestori e di una cliente del "Roxxy bar" della Romanina, nella primavera del 2018.

(38) Santino SPINELLI, *Rom, genti libere*, Dalai, Milano, 2012.

4. Le “narcomafie”

L’insorgere, su ricordato, delle “narcomafie” ha definitivamente messo in luce la capacità espansiva del metodo mafioso ben al di fuori dei contesti tradizionali. Con il termine “narcomafie” ci si riferisce a un fenomeno criminale ibrido che si posiziona lungo un *continuum* tra vere e proprie mafie autoctone e forme di criminalità organizzata semplice. Si tratta di una condizione mai definitiva, ma oggetto di una continua riconfigurazione. Rispetto alle mafie autoctone, queste sono più estemporanee, prive di un effettivo retroterra. Tanto da vantare il posizionamento più provvisorio, che può essere rimesso in discussione con facilità, sia generando la scomparsa di interi gruppi sia dando il via a rapide e fulgide carriere criminali, come quella di Fabrizio Piscitelli. Quest’ultimo, ad esempio, meglio conosciuto sulla stampa come Diabolik, militante di estrema destra e capo degli Irriducibili, *ex* gruppo ultras della Lazio, iniziò la propria carriera all’interno del clan Senese per poi conquistare una maggiore autonomia mettendosi a capo di una batteria composta anche da esponenti dei potenti clan albanesi. La sua parabola criminale è stata interrotta nell’estate 2019, quando è stato ucciso a freddo e a sorpresa in un parco romano. Anche se il movente dell’omicidio è ancora ignoto, una delle possibili cause potrebbe essere stata proprio il ruolo sempre più di spicco che Piscitelli si stava rapidamente ritagliando all’interno della criminalità romana.

L’*habitat* delle narcomafie sono alcune borgate di periferia, dove piccoli boss locali, il cui nome spesso fatica a superare i confini di quartiere, esercitano un controllo militare del territorio che difficilmente ha eguali nel resto della città. La loro forza è il presidio capillare del territorio, reso visibile da tatuaggi, sorta di informali riti di affiliazione, e da *murales* che separano le aree di influenza all’interno del quartiere.

Come già per i due sottoparagrafi precedenti, si propongono anche qui le principali caratteristiche del modello di insediamento:

- svolgimento di attività prettamente illecite;
- povertà della rete relazionale;
- significativa forza di intimidazione;
- ricerca di consenso sociale;
- aspirazione di *status* (criminale).

Lo spaccio di stupefacenti, come dice il nome stesso, è l’attività principale, se non, talvolta, unica di questi gruppi. Dotati di organizzazioni flessibili, essi sono guidati da uno o due capi, che gestiscono il proprio territorio attraverso un articolato sistema di vedette. Ad esempio l’accesso alle piazze in quartieri come Tor Bella Monaca o San Basilio è chiuso e controllato secondo schemi di comando illegale assimilabili a quelli dei quartieri della periferia di Napoli.

L'articolazione criminale sul territorio costituisce una presenza ingombrante per gli abitanti, che viene compensata da un diffuso sistema di *welfare*, in grado di offrire risposte alle molte criticità che caratterizzano le borgate romane più periferiche. In questa logica i clan si propongono di garantire accesso alle case popolari⁽³⁹⁾, opportunità lavorative, in questo caso principalmente illecite, e di sostenere le famiglie di chi viene arrestato⁽⁴⁰⁾. Inoltre, sempre più spesso si impegnano anche nella cura degli spazi pubblici⁽⁴¹⁾. E la recente crisi socio-economica legata all'emergenza sanitaria ha prodotto le opportunità per rafforzare tale sistema di sostegno.

Anche in questo caso, come già per i Casamonica, la natura fondamentale illecita degli affari rende superfluo quell'eterogeneo sistema di relazioni esterne che costituisce una delle principali caratteristiche delle mafie rispetto ad altre forme di criminalità organizzata e che, anche a Roma, è comunque patrimonio dei gruppi tradizionali e di alcune delle mafie autoctone.

Data la natura altamente concorrenziale del mercato degli stupefacenti, infine, la violenza è utilizzata frequentemente ed è espressa in particolare dai gruppi ancora in cerca di legittimazione, per risolvere eventuali controversie o per difendere l'onore criminale⁽⁴²⁾.

Per quanto instabile e geograficamente molto delimitato, il potere di questi gruppi, proprio a causa della quota di consenso locale di cui godono, li rende un fenomeno criminale minore, ma non per questo marginale o trascurabile.

5. Mafia Capitale e Mondo di Mezzo

In questo già affollato panorama di mafie tradizionali e di mafie autoctone, tra il 2014 e il 2020 si è imposta all'attenzione di Roma e del Paese una ulteriore e diversa realtà criminale, del tutto peculiare sul piano giuridico e sociologico. Si tratta del fenomeno che ha fatto pubblica irruzione con il nome di "Mafia Capitale". Un nome che dopo la sentenza della Corte di Cassazione (che richiameremo) designa non una associazione mafiosa penalmente riconosciuta bensì una potenzialità storicamente rilevante, quella dell'intreccio in luoghi istituzionali di più organizzazioni illegali operanti a Roma, con corredo di loro reciproci rapporti e seguito di ricadute sulla vita politico-amministrativa della Capitale.

(39) L'occupazione delle case popolari è una caratteristica peculiare dei gruppi criminali romani (Esame del teste Capitano Gianluca Ceccagnoli, comandante del nucleo investigativo dei Carabinieri di Ostia in udienza del processo "Gramigna", 21 dicembre 2020. Disponibile su radioradicale.it).

(40) Michele PRESTIPINO, audizione in *Commissione Parlamentare Antimafia*, 29 gennaio 2020.

(41) Michele PRESTIPINO, audizione in *Commissione Parlamentare Antimafia*, 29 gennaio 2020.

(42) *Osservatorio Tecnico Scientifico per la sicurezza e la legalità Regione Lazio (2020), Rapporto mafie nel Lazio, Roma, report.*

L'espressione, oggi giuridicamente convertita nella diversa ma imparentata espressione "Mondo di mezzo", entra in scena nel novembre 2014 con l'ordinanza di applicazione delle misure cautelari firmata dal giudice per le indagini preliminari Flavia Costantini su richiesta del procuratore capo Giuseppe Pignatone, coadiuvato nell'inchiesta dal suo vice Michele Prestipino e dai tre sostituti Paolo Ielo, Giuseppe Cascini e Luca Tescaroli. In essa viene indicata una trama di fatti, "coordinati tra loro e continuati nel tempo", che ad avviso dell'accusa esprimono una realtà associativa riconducibile alla fattispecie indicata dall'articolo 416-*bis* del codice penale. Che si tratti di un fenomeno che non ricalca gli schemi più classici dell'organizzazione mafiosa, lo spiega d'altronde l'ordinanza stessa nella sua premessa⁽⁴³⁾: "Mafia Capitale, volendo dare una denominazione all'organizzazione, presenta caratteristiche proprie, solo in parte assimilabili a quelle delle mafie tradizionali e agli altri modelli di organizzazione di stampo mafioso fin qui richiamati, ma, come si cercherà di dimostrare nell'esposizione che segue, essa è da ricondursi al paradigma criminale dell'art. 416-*bis* del codice penale, in quanto si avvale del metodo mafioso, ovvero della forza di intimidazione derivante dal vincolo di appartenenza, per il conseguimento dei propri scopi. Essa presenta, in misura più o meno marcata, taluni indici di mafiosità, ma non sono essi ad esprimere il *proprium* dell'organizzazione criminale, poiché la forza di intimidazione del vincolo associativo, autonoma ed esteriorizzata, e le conseguenti condizioni di assoggettamento e di omertà che ne derivano, sono generate dal combinarsi di fattori criminali, istituzionali, storici e culturali che delineano un profilo affatto originale e originario" [...] la cui "genesì è propriamente romana, nelle sue specificità criminali e istituzionali".

Ai vertici di questa "mafia" autoctona, come è noto, sarebbero stati soprattutto due personaggi: Massimo Carminati, *ex* terrorista nero ed esponente della Banda della Magliana, e Salvatore Buzzi, già detenuto per omicidio e conosciuto con Carminati nel carcere di Rebibbia, dove aveva dato vita a suo tempo a una cooperativa di detenuti. Carminati uomo della destra e Buzzi uomo della sinistra, e per la sinistra a capo di un fitto sistema di cooperazione nel settore degli aiuti umanitari e della solidarietà sociale (specie l'accoglienza degli immigrati), sarebbero stati gli strateghi di un sistema di affari ruotante intorno al Comune di Roma, reso efficiente dal ricorso al metodo mafioso. Un sistema per questo in grado di sottomettere ai propri disegni strutture dell'amministrazione pubblica, uffici di assessorati, segmenti del consiglio comunale, del consiglio regionale e via via cerchi concentrici più ampi, fino alle stesse aziende partecipate.

(43) Tribunale di Roma, Ordinanza di applicazione delle misure cautelari del GIP Flavia Costantini, 28 novembre 2014, "Mafia Capitale", Capitolo 1, paragrafo 4.

A questo sistema di affari avrebbero poi fatto riferimento, intrecciandovisi in forme variabili, altri soggetti (criminali e non) portatori di propri interessi e di una propria autonoma fisionomia⁽⁴⁴⁾.

Quanto basta per ampliare il nostro scenario degli anni Duemila, introducendovi un soggetto dotato di un più alto livello di influenza criminale sulla sfera pubblica. L'impianto accusatorio è stato in avvio convalidato due volte dalla Corte di Cassazione. La quale ha però escluso nella propria sentenza "senza rinvio" del 22 ottobre 2019 la possibilità di applicare l'articolo 416-*bis* alle condotte degli imputati, condannati per altri tipi di reati, rigettando l'ipotesi di una sola associazione mafiosa e affermando piuttosto l'esistenza di due distinte associazioni a delinquere semplici. Non si tratta qui di entrare nel merito della sentenza, di cui è doveroso prendere atto. Il tema è che i fatti comunque accertati dall'inchiesta pongono agli studiosi sociali l'obbligo di una riflessione sulla inedita morfologia mafiosa che un sistema come quello portato a processo è in grado di generare. Riflessione che, ai fini del riconoscimento della morfologia mafiosa, riguarda soprattutto: a) i possibili modelli organizzativi dell'associazione mafiosa; b) le forme possibili di "controllo del territorio" nei contesti metropolitani contemporanei.

Vediamoli distintamente, partendo dai modelli organizzativi. Si può parlare di associazione mafiosa per la "criminalità di sistema" romana ricondotta sotto la specie concettuale ufficiale di "Mafia Capitale" prima e di "Mondo di mezzo" dopo? Questa criminalità non ricalca infatti gli schemi rigorosamente gerarchici e unitari propri della associazione mafiosa. Su questo non vi è dubbio. E tuttavia è legittimo ritenere che valga anche per i fenomeni mafiosi l'aureo principio di Jay Galbraith: "Non c'è un unico 'miglior modo' di organizzare"⁽⁴⁵⁾. Resta semmai da chiarire se, sulla base di questo presupposto, esista alla fine una autentica forma di organizzazione complessiva del fenomeno indagato e quale essa sia.

In altri termini: il fenomeno si articola indubbiamente in relazioni funzionali e filiere interdipendenti, i cui soggetti sono muniti ciascuno delle proprie forme di controllo e talora delle proprie risorse di violenza. Ma dà luogo a quelle linee di comando e di azione unitarie che esprimono l'esistenza di una stessa organizzazione?

(44) Per una ricostruzione delle vicende e delle relazioni al centro dell'inchiesta si veda Lirio ABBATE, Marco LILLO, *I re di Roma. Destra e sinistra agli ordini di Mafia Capitale*, Chiarelettere, Milano, 2015; e anche Gaetano SAVATTERI, Francesco GRIGNETTI (a cura di), *Mafia Capitale. L'atto di accusa della Procura di Roma*, Melampo, Milano, 2015. Per una importante rassegna delle tipologie dei protagonisti e dei comprimari si rinvia a Martina MAZZEO, *Mafia Capitale. Anatomia dei protagonisti*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata*, Università degli Studi di Milano, 2015, n. 2, pagg. 32-56.

(45) Si veda sulla teoria delle contingenze Richard W. SCOTT, *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1994.

Qui soccorre un decisivo elemento di analisi. Ed è che da circa mezzo secolo le discipline socio-organizzative hanno elaborato una fondamentale teoria: quella dell'organizzazione come *network*⁽⁴⁶⁾. I membri del *network* vi possono partecipare con continuità e consapevolezze diverse. Ciò non toglie che esso abbia nell'insieme una propria regia strategica, per perseguire la quale integra funzionalmente (e con intensità variabile in relazione alle circostanze) ambiti sociali e produttivi diversi, facendo della flessibilità, dei "legami deboli" e delle multi-appartenenze la sua forza⁽⁴⁷⁾. Si tratta di una tesi recentemente confermata da una interessante raccolta di studi di caso, che va dall'industria cinematografica di Hollywood all'organizzazione di eventi culturali complessi nelle città italiane⁽⁴⁸⁾. Il *network* è quindi, si badi, ben più che la negazione dell'organizzazione, una nuova forma di organizzazione; anzi, a certe condizioni, la forma di organizzazione più efficiente per il raggiungimento degli scopi. Sotto questo profilo il modello organizzativo classico non è dunque discriminante rispetto all'ipotesi di una soggettività mafiosa.

Quanto al controllo del territorio, esso è stato storicamente e autorevolmente indicato come requisito dirimente per riconoscere la specificità dell'organizzazione mafiosa⁽⁴⁹⁾. Non secondo la legge Rognoni-La Torre (l'unica però titolata a "far legge"), ma certo secondo gli orientamenti della più consapevole cultura istituzionale. E per questo merita qui di essere considerato. Diciamo dunque che la categoria del "controllo del territorio" è stata pensata nel tempo con riferimento soprattutto a un doppio contesto: a) quello della mafia rurale, ossia dei paesi a struttura sociale omogenea e di ridotte dimensioni demografiche; b) quello dei centri urbani facilmente scomponibili in quartieri dotati di una loro sufficiente identità storica e sociale.

(46) Si veda in particolare Oliver WILLIAMSON, *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Angeli, Milano, 1988, e *I meccanismi del governo. L'economia dei costi di transazione: concetti, strumenti, applicazioni*, Angeli, Milano, 1998. Si veda anche Carlo TRIGILIA, *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 1998.

(47) Mark GRANOVETTER, *The Strength of Weak Ties*, in *American Journal of Sociology*, 78, n. 6, 1973, pagg. 1360-1380; e *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, in *American Journal of Sociology*, anno 91, pagg. 481-510; Donatella DELLA PORTA, Mario DIANI, in *I movimenti sociali*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, parlano dei vantaggi derivanti da "strutture policefale e reticolari" pagg. 30-35).

(48) Silvia Rita SEDITA, Marco PAIOLA (a cura di), *Il Management della creatività. Reti comunità e territori*, Carocci, Roma, 2009.

(49) Giovanni FALCONE, op.cit.; gli stessi Giuseppe PIGNATONE e Michele PRESTIPINO, *Il contagio. Come la 'ndrangheta ha infettato l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2012, a cura di Gaetano SAVATTERI. Il riferimento al rapporto necessario con il territorio si trova peraltro, di fatto, nella stessa dottrina giuridica classica di Santi Romano, fautore della tesi della mafia come ordinamento giuridico separato (Santi ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Spoerri, Pisa, 1918); Leopoldo FRANCHETTI, *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 1993; Sidney SONNINO, *La Sicilia nel 1876*, 2 vol., Vallecchi, Firenze, 1925; Giuseppe GOVERNALE (a cura di), *La lotta alla mafia dal questore Sangiorgi al colonnello dalla Chiesa, 1898-1971*, Direzione Investigativa Antimafia, Roma, 2020 (3 vol.).

Il rapporto tra territorio e popolazione è dunque altamente definito, e il sistema delle attività e delle occupazioni può essere tendenzialmente sottoposto a un elevato grado di sorveglianza e di governo. La presenza imprevista di una realtà produttiva di grandi dimensioni (la sede di una catena distributiva, un porto, un'impresa industriale) vi costituisce una eccezione con la quale il potere mafioso tratta imponendo le proprie condizioni - di esazione "fiscale", di forniture, subappalti o assunzioni - esattamente a partire dal controllo esercitato sul territorio.

Ma in una città come Roma, che concentra e stipa nei suoi confini tre milioni di abitanti, il controllo del territorio può essere esercitato nel senso tradizionale del termine solo su alcuni particolari quartieri o aree. Per questioni di numeri, ma anche per almeno altre tre ragioni. a) Il rapporto tra popolazione e territorio è mobile, polivalente, spesso sfuggente: il luogo dove si abita non è quasi mai il luogo in cui si lavora, una significativa porzione del tempo quotidiano viene trascorsa anzi in spostamenti territoriali anonimi degni de *La folla solitaria* di David Riesman⁽⁵⁰⁾, e per giunta una quota della "popolazione influente" ha sede solo temporaneamente nella città: personale politico, militare, diplomatico, burocratico, di impresa, dell'informazione. b) Non vi è una struttura sociale omogenea. Per riprendere la nomenclatura proposta da Anthony Giddens, Roma è al contempo "città quartiere-generale", "centro innovativo" e "porto franco"⁽⁵¹⁾. c) E, in assoluto, la straordinaria concentrazione/articolazione di enti e corpi istituzionali (sedi parlamentari e governative-ministeriali, comandi militari e di Forze di polizia, ambasciate...) rende proibitivo un controllo territoriale alternativo che assumerebbe di fatto le caratteristiche impensabili di un controllo sullo Stato. Il controllo del territorio, così come si è affermato nella storia della mafia, è insomma impraticabile in una moderna metropoli "satura"⁽⁵²⁾ e ad altissimo tasso di presenza istituzionale. Ciò vuol dire che in un tale contesto la presenza della mafia sia per definizione impossibile o destinata a esprimersi in forme marginali come quelle delle "narcomafie"?

L'ipotesi, sulla base dei fatti accertati da "Mondo di mezzo", è che in effetti si possa configurare un modello di controllo territoriale misto (di tipo tradizionale e di tipo nuovo), in base alla tipologia delle realtà controllate. Il controllo tradizionale riguarderebbe così quelle sezioni o *enclaves* urbane dotate di una propria più spiccata identità, caratterizzate da una certa precarietà delle occupazioni ma stabili nella struttura sociale.

(50) David RIESMAN, *La folla solitaria*, Il Mulino, Bologna, 1956 (ediz. or. 1950).

(51) Anthony GIDDENS, *Sociologia*, Il Mulino, Bologna, 1991 (ediz. or. 1989).

(52) Il felice aggettivo è ripreso dal saggio di Alessandro PIZZORNO, *Sviluppo economico e urbanizzazione*, in *Quaderni di Sociologia*, XI (1962), n. 1, pagg. 23-52, poi in Alessandro CAVALLI (a cura di), *Economia e società*, Il Mulino, Bologna, 1972.

In tal senso si avrebbe certamente un controllo parziale. Ma, ci si rifletta, pur sempre in grado di imporsi su aree popolate come decine di paesi (si pensi al caso di Ostia, da sola - demograficamente - quasi un terzo di Catania o la metà di Reggio Calabria). Rientrano dunque in questa tipologia le aree in cui si è affermato in certi periodi il potere dei clan Fasciani (Carmine e Giuseppe Fasciani, con “giurisdizione” da San Paolo a Ostia), Senese (Michele Senese, est e sud-est), Casamonica (Giuseppe Casamonica, Tuscolano e Anagnina) e dello stesso Carminati (centro e nord)⁽⁵³⁾. E proprio il caso di quest’ultimo è in proposito illuminante: poiché le modalità con cui egli riceveva con regolarità e alla luce del sole sodali e postulanti nei bar di corso Francia o dell’Eur sembrano, lette sugli atti di “Mondo di mezzo”, una fedele replica dei rapporti di potere rilevati nei luoghi, del Sud ma anche del Nord⁽⁵⁴⁾, in cui si è stabilmente radicata l’autorità di un’organizzazione mafiosa. Il modello misto prevede però anche una seconda (e sul piano teorico inedita) componente, ossia il controllo di estesi sottosistemi sociali, operanti in quelli che possiamo definire territori-edifici, in cui rientrano anche i luoghi formalmente destinati al servizio pubblico o a cause di utilità sociale (come l’accoglienza degli immigrati). Sottosistemi privati e pubblici, in cui il gioco delle intimidazioni e degli assoggettamenti-dipendenze personali, e delle relative omertà, si è andato strutturando negli anni. Uffici comunali, provinciali e regionali; municipi; cooperative, associazioni; studi professionali, uffici finanziari, gabinetti politici; “cittadelle” di servizi; tutti funzionalizzati a interessi di parte o di più parti coalizzate tra loro. Si tratta di “edifici” talora più popolosi di celebri capitali di ‘ndrangheta o camorra che diventano anch’essi “porzioni di territorio” e che, grazie a mediazioni professionali, politiche e criminali, sviluppano relazioni funzionali con i luoghi del controllo tradizionale, come quello di Anagnina, regno dei Casamonica, o quello di Ostia, su cui impera Mafia Litorale⁽⁵⁵⁾. Con Carminati che rappresenta, insieme, la tradizione (la vecchia organizzazione) e la novità (il *network*). Nell’esercizio efficiente di queste relazioni il nucleo del metodo mafioso, la violenza, resta la risorsa decisiva.

Ma è risorsa ultima, perché il *modus operandi* usualmente riscontrato dai magistrati si fonda largamente e perfino al di là dell’immaginabile sulla risorsa della corruzione.

(53) Lirio ABBATE, *I quattro re di Roma*, in *L’Espresso*, 12 dicembre 2012.

(54) Sull’argomento si veda Ilaria MELI, *La geografia degli incontri di ‘ndrangheta in Lombardia*, in *Polis*, XXIX, n. 3, dicembre 2015. Lo studio è stato realizzato sugli atti dell’inchiesta “Crimine-Infinito” del 2010, condotta congiuntamente dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Milano e dalla Procura della Repubblica di Reggio Calabria, guidata al tempo proprio da Giuseppe Pignatone, e, in veste di vice, da Michele Prestipino.

(55) Nando DALLA CHIESA, *Mafia Litorale. La spiaggia è riservata alle famiglie*, in *Il Fatto Quotidiano*, 14 agosto 2015.

Ecco quindi il nuovo modello misto, elaborato spontaneamente dalla realtà: non più la congiunzione paesi-aree urbane, come in alcuni mandamenti palermitani; ma la congiunzione aree urbane-edifici/ambienti urbani; ovvero l'integrazione di territori geografici e territori-edifici.

Il vastissimo materiale empirico raccolto dall'inchiesta "Mafia Capitale", al di là delle conclusioni giudiziarie, va accolto dunque come un grido d'allarme sulla formazione strisciante, nel contesto metropolitano soprattutto romano, di nuovi modelli mafiosi analizzabili correttamente solo con un dinamismo interpretativo pari a quello creativo delle organizzazioni criminali. Ed è questo lo sfondo di prospettiva che è giusto assegnare alla nostra analisi. Sapendo che su questo sfondo "a rete", come già si è visto, si muovono poi con proprie strategie sia le mafie tradizionali sia le mafie autoctone. La chiave di lettura che appare più adeguata è insomma quella fin qui emersa di un pluralismo criminale con forme di interazione/integrazione variabili.

6. Un quadro di sintesi. Pluralismo di fasi, pluralismo di attori

A questo punto è possibile provare a risistemare concettualmente nel tempo le diverse fasi della storia del fenomeno mafioso a Roma, recuperando anche il nostro precedente contributo su questa "Rassegna"⁽⁵⁶⁾. Si tratta di fasi che per un verso possiedono una loro sequenzialità temporale, ma che per altro verso tendono a sovrapporsi e in ogni caso a non esaurirsi mai totalmente. Le assumeremo dunque come quelle meglio in grado di scandire la storia romana sotto il profilo che ci interessa. Vi è una prima fase che possiamo datare dalla metà degli anni Cinquanta ai primi anni Settanta. È quella in cui con sempre maggiore ampiezza di protagonisti e di percorsi Cosa Nostra siciliana punta ad avvolgere la capitale e a inserirsi nei gangli della sua vita pubblica. Essa va dal ruolo-ponte di Frank Coppola a Pomezia allo scandalo della nomina di Natale Rimi ai vertici delle strutture di controllo della neonata Regione Lazio.

È una fase che vede impegnate diverse figure di prestigio di Cosa Nostra grazie a un ordito giudiziario-politico-amministrativo che sembra applicare alla capitale una sapienza antica, accumulata secolarmente nella costruzione del potere mafioso nella Sicilia occidentale. Si ha dunque un fenomeno mafioso che è chiaramente di importazione, che esprime un progetto di conquista dall'esterno e che replica su scala più larga un precedente metodo di costruzione e gestione del potere⁽⁵⁷⁾.

(56) Vedi nota 1.

(57) Per un approfondimento delle prime tre fasi si rinvia alla prima parte di questo saggio, pubblicata nel già citato Nando DALLA CHIESA, Ilaria MELI, *Le mafie a Roma. Una storia a strati. Dal dopoguerra al Duemila*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2020, n. 3, pagg. 13-38.

Vi è poi una seconda fase, che inizia proprio negli anni Settanta e che fra alti e bassi (probabilmente dovuti solo alla intensità variabile delle offensive giudiziarie o delle Forze dell'ordine) non si è mai fermata. In essa si coglie una progressiva convergenza sulla capitale da parte delle maggiori organizzazioni italiane. Sulla scia di Cosa Nostra, il cui iniziale progetto si infrange su una realtà comunque non assimilabile a quella siciliana, anche la camorra e la 'ndrangheta sbarcano a Roma, man mano che escono dal loro stato di "minorità" criminale e partecipano dei profitti dei traffici di stupefacenti. Le loro antiche (e in fondo aristocratiche) forme di presenza vengono così soppiantate da progetti di investimento e dalla ricerca di relazioni vantaggiose, politiche, immobiliari e finanziarie, che non giungono mai comunque ai livelli conseguiti da Cosa Nostra. Pippo Calò e Vito Ciancimino, gli emissari cutoliani e poi gli stessi casalesi, i clan di Sinopoli, di Rosarno o di Limbadi sono come sassi che si succedono nel tempo quasi a segnare il sentiero di un malefico Pollicino. In questo caso possiamo parlare non di un progetto di conquista ma di un progetto di uso della capitale, delle sue opportunità economiche e professionali. Opportunità tra le quali rientrano anche i rapporti variabili sperimentati con le altre organizzazioni criminali presenti sul territorio, nelle forme e nei gradi più diversi e per le circostanze più casuali, dalla Banda della Magliana ai clan autoctoni di Ostia, fino alla folla variegata di "Mondo di mezzo". Anche in questo secondo caso si può parlare del primato di una mafia (composita) di importazione. Essa è volta però non alla conquista ma allo sfruttamento del contesto, attraverso una efficace strategia di auto-controllo e di ridimensionamento del metodo mafioso, ferme restando le più recenti tendenze riscontrate nei clan di 'ndrangheta e che sono state prima richiamate nel paragrafo 1.

La terza fase, concentrata tra gli anni Settanta e i primi anni Novanta, si sviluppa quasi in contemporanea con la seconda, identificandosi però con la nascita di una organizzazione vera e propria.

Si tratta della Banda della Magliana, organizzazione non riconosciuta come mafiosa sul piano penale, ma che ne ha tutte le caratteristiche sul piano sociologico nonostante le proprie indubbie specificità tassonomiche. In questo caso l'organizzazione nasce dall'addensamento per forza gravitazionale di una molteplicità di sodalizi minori locali, che si ispirano al metodo mafioso, che cercano contatti con le organizzazioni maggiori, che controllano ferreamente una porzione del territorio romano e che in parte coltivano rapporti politici con l'estrema destra. Più che "autoctona", ossia nata come esperienza criminale in territorio romano, essa appare una organizzazione indigena, ossia costituita da nativi, germinata dentro il minuto popolo criminale romano, dove vanno cercate le sue radici antropologiche.

Le sue fitte e ricorrenti relazioni con i poteri corrotti - politici, finanziari, massonici - ne inquadrano l'identità tra una funzione di controllo violento e una funzione di servizio criminale. La quarta fase, invece, può essere considerata quella delle mafie autoctone. Sono quelle che nascono e sviluppano la loro identità a Roma, ma che hanno radici in luoghi altri, come i gruppi rom provenienti dall'Abruzzo e dalle Marche e che danno vita ai Casamonica o agli Spada. Benché i procedimenti giudiziari che le riguardano siano in gran parte ancora da chiudere (solo il clan Fasciani è stato ad oggi condannato in via definitiva per associazione mafiosa), si possono includere in questa fase le varie esperienze di criminalità richiamate nella prima parte di questo contributo. Ciascuna di esse meriterebbe una trattazione specifica, poiché diversi sono i retroterra antropologico-culturali, i sistemi interni di coesione, le tipologie degli affari coltivati, le stesse forme di esercizio di un possibile metodo mafioso. Il denominatore comune è semmai la permeabilità del contesto, a dispetto della straordinaria concentrazione territoriale di risorse di *law enforcement*, e che costituisce la principale spiegazione della loro avanzata "a grappolo". Ci si può dunque riferire, a partire dalla fine del Novecento, a una famiglia di mafie emergenti dalla storia urbana più recente e che vanno adottando gradualmente il modello mafioso in virtù di processi di emulazione/imitazione. Da qui il ritardo nelle operazioni di contrasto nei loro confronti, dovute comunque in gran parte alla nuova energia e competenza specifica con cui la Procura romana, guidata da magistrati già formati in Sicilia e in Calabria, ha saputo leggere e avversare le varie fenomenologie mafiose. Infine, la sesta fase è quella che, con esclusivo riferimento ai fatti accertati, possiamo definire di Mafia Capitale (l'inchiesta) o di Mondo di mezzo (la sentenza). In tal caso quella che è emersa nell'ultimo quinquennio del periodo considerato è una criminalità di potere, a forte coinvolgimento dei livelli politico-amministrativi; capace di assorbire al suo interno in forma variabile una pluralità di organizzazioni criminali, alcune mafiose, altre no; e che può essa stessa trasformarsi in associazione mafiosa sfruttando adeguatamente il modello organizzativo del *network*. È una criminalità prevalentemente indigena, anche se ha dimostrato di sapersi connettere con sapienza con organizzazioni allogene o autoctone. Come si è visto, essa è mossa, più delle altre, da strategie di conquista di sistema. Benché sia sempre problematico proporre classificazioni delle organizzazioni criminali fondate sul loro grado di pericolosità, si può però concludere che, proprio per il livello di sviluppo delle sue strategie e per la sua eccezionale capacità di *networking*, questa specifica (e oggi magmatica) fattispecie organizzativa rappresenta sul piano potenziale l'elemento di maggiore pericolo per il futuro della capitale. Lo schema sottostante porta a sintesi anche graficamente la nostra discussione, cercando di consegnare al lettore una mappa concettuale di quanto è accaduto. Che non è stato davvero poco.

Bibliografia

- > ABBATE Lirio, LILLO Marco, *I re di Roma*, Chiarelettere, Milano, 2015;
- > ANGELI Federica, *Il mondo di sotto. Cronache della Roma criminale*, Roma, Castelvecchi, 2016;
- > ARLACCHI Pino, *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna, 1983;
- > ARLACCHI Pino, *Gli uomini del disonore*, Milano, Mondadori, 1994;
- > ARLACCHI Pino, *Il processo. Giulio Andreotti sotto accusa a Palermo*, Rizzoli, Milano, 1955;
- > BENEDETTI Arrigo, *Capitale corrotta=Nazione infetta*, L'ESPRESSO, 11 dicembre 1955;
- > BENINCASA Giuliano, *Qui la mafia non esiste. Dalla genesi della criminalità romana all'inchiesta Mafia capitale*, Castelvecchi, Roma, 2017;
- > BIANCONI Giovanni, *Ragazzi di malavita*, Baldini e Castoldi Dalai, Milano, 2005;
- > BULFON Floriana, PAOLO ORSATTI, *Grande raccordo criminale*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2014;
- > BULFON Floriana, *Casamonica. La storia segreta. La violenta ascesa della famiglia criminale che ha invaso Roma*, BUR, Milano, 2019;
- > CAMUSO Angela, *Mai ci fu pietà. La banda della Magliana dal 1977 a Mafia capitale*, Castelvecchi, Roma, 2009;
- > CIANCIMINO Massimo, LA LICATA Francesco, *Don Vito. Le relazioni segrete tra Stato e mafia nel racconto di un testimone d'eccezione*, Feltrinelli, Milano, 2013;
- > COLAJANNI Napoleone, *Nel Regno della Mafia*, Sandron, Palermo-Milano, 1900;
- > Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, V Legislatura, Relazione Conclusiva, Roma, Tipografia del Senato della Repubblica, 1972;
- > Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso in Sicilia, V Legislatura, Doc. XXIII, n. 2-septies, Roma;
- > Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, VI Legislatura, Relazione conclusiva, Roma, Tipografia del Senato della Repubblica, 1976;
- > Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso in Sicilia, VI Legislatura, cit., Relazione di minoranza dell'on. Giuseppe Niccolai;
- > Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso in Sicilia, VI Legislatura, cit., Relazione di minoranza del sen. Giorgio Pisanò;

- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso in Sicilia, VI Legislatura, Documentazione allegata alla Relazione conclusiva, Vol. III, Tomo II, Testo delle dichiarazioni del dottor Antonio Muratore, già Assessore della Regione Lazio, rese al Comitato speciale per l'indagine su Natale Rimi il 7 ottobre 1971, Camera dei Deputati, Roma, 1977;
- DE CATALDO Giancarlo, *Romanzo criminale*, Einaudi, Torino, 2002;
- DALLA CHIESA Nando, *Defining the Mafia: Between Sociology and Law*, in Stefania CARNEVALE, Serena FORLATI, Orsetta GIOLO (2017) (edd.), *Redefining Organised Crime*, Bloomsbury, Oxford and Portland, 2017, pagg. 225-249;
- DALLA CHIESA Nando, Martina PANZARASA, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012;
- DALLA CHIESA Nando, MELI Ilaria, *La mafia a Ostia. Quando tutto appare diverso*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, anno LXVI, 2018 n. 3, pagg. 11-36;
- DI FEO Gianluca, PERRELLI Gianni, *Boss? No, ero il re di Roma*, *L'ESPRESSO*, 8 aprile 2010;
- FALCONE Giovanni, *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, Milano, 1991 (in collaborazione con Marcelle PADOVANI);
- FANELLI Raffaella, *La verità del Freddo*, Chiarelettere, Milano, 2018;
- FRANCHETTI Leopoldo, *Le condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 1993 (ed. orig. 1877);
- GOVERNALE Giuseppe (a cura di), *La lotta alla mafia dal questore Sangiorgi al colonnello dalla Chiesa*, vol. 3, 2020, DIA, tipografia RiStampa, circolazione limitata;
- GRAMSCI Antonio, *Alcuni temi della questione meridionale*, in *STATO OPERAIO*, Parigi, 1930 (incompleto), raccolto in Antonio GRAMSCI, *La questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma, 1969, pagg. 146 e 153 (ed. orig. 1966);
- GRIBAUDI Gabriella, *Violenza e affari. Il clan napoletani tra dimensione locale e proiezione internazionale*. In: BRANCACCIO Luciano, Carolina CASTELLANO (a cura di), *Affari di Camorra*, Donzelli, Roma, 2015; pagg. 45-85;
- Lelo KETI, Salvatore MONNI, Federico TOMASSI, *Mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma, 2019;
- LUPACCHINI Otello, *Banda della Magliana. Alleanza tra mafiosi, terroristi, spioni, politici e prelati*, Koinè, Roma, 2005;
- MARTONE Vittorio, *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017;
- PASOLINI Pier Paolo, *Ragazzi di vita*, Garzanti, Milano, 1955;
- PANTALEONE Michele, *Mafia e politica*, Einaudi, Torino, 1962;

- PEZZINO Paolo, *Una certa reciprocità di favori: mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria*, Angeli, Milano, 1990;
- PIGNATONE Giuseppe, PRESTIPINO Michele, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Roma, 2019;
- Procura della Repubblica di Roma, Informativa di reato conclusiva, Polizia Giudiziaria - Guardia Costiera, 2016;
- Questura di Roma - squadra narcotici, Rapporto giudiziario di denuncia a carico di Bono Giuseppe+159 ritenuti responsabili di associazione per delinquere di tipo mafioso e finalizzata al traffico delle sostanze stupefacenti, vol. II, 1983;
- RIGHI Salvatore Maria, *Noi, quelli della Magliana. La vita maledetta di "Nino"*. L'UNITÀ, 10 dicembre 2007, pag. 7;
- SABELLA Alfonso, *Capitale infetta. Si può liberare Roma da mafie e corruzione?*, Rizzoli, Milano, 2016;
- SALVEMINI Gaetano, *Il ministro della mala vita: notizie e documenti sulle elezioni giolittiane nell'Italia meridionale*, Edizioni della Voce, Firenze, 1910;
- SYLOS LABINI Paolo, *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Roma-Bari, 1974;
- Tribunale di Roma, Sentenza della Corte d'Assise di Roma n. 28/1996 Angelotti+altri, 1996;
- Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare nei confronti di Roberto Pergola+altri, 2004;
- Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare nei confronti di Triassi Vito+altri, 2013;
- Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare nei confronti di Triassi Vito+altri - Memoria DDA, 2013;
- Tribunale di Roma, Ordinanza di custodia cautelare nei confronti di Casamonica Antonietta+altri, 2018;
- TROCCHIA Nello, *Casamonica. Viaggio nel mondo parallelo del clan che ha conquistato Roma*, UTET, Torino, 2019;
- VARESE Federico, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011;
- VERGA Tommaso, *La "Nuova Mafia": Natale Rimi è a capo del "gruppo Roma-Lazio"*, 25 gennaio 2020, www.hinterlandweb.it;
- ZACCARIA Anna Maria, *Comunità e strategie criminali. Il Vallo di Lauro prima e dopo il terremoto del 1980*. In: L. BRANCACCIO, C. CASTELLANO (a cura di), *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, Donzelli, Roma, 2015;
- ZOTTAREL Arianna, *La mafia del Brenta*, Melampo, Milano, 2018.



Avvocato
Carlo Farina(*)

DOTTRINA

La bancarotta “impropria” fraudolenta(**)

La ragion d'essere della cosiddetta “bancarotta impropria” fraudolenta nasce dal fatto che sempre più di frequente il fallimento coinvolge soggetti imprenditoriali costituiti in forma societaria.

È stato, quindi, inevitabile che il legislatore sancisse un'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 216 *legge fallimentare* a condotte ascrivibili anche agli organi di amministrazione e controllo (art. 223, comma 1, l. fall.); tale estensione, tuttavia, non è priva di criticità.

L'art. 223, comma 2, l. fall. prevede due diverse disposizioni, alle quali corrispondono autonome figure delittuose: la prima, descritta nel n. 1, riveste carattere di specialità rispetto alla seconda, descritta nel n. 2.

Nell'ambito della bancarotta impropria fraudolenta assume particolare rilevanza la questione relativa alla responsabilità per omesso impedimento, *ex art. 40 c.p.v. c.p.*, in capo a soggetti titolari di posizioni di garanzia all'interno della struttura societaria.

The reason for being of improper bankruptcy is that more and more frequently the bankruptcy involves businessmen who are constituted in form of companies.

Therefore it was unavoidable for the legislator to approve an extension of art. 216 of the insolvency law to conducts which are ascribable to administrative and supervisory bodies (art. 223, subsection 1, insolvency law); this extension, however, is not without criticalities.

The art. 223, subsection 2, insolvency law, consists of two different provisions which correspond to two different crimes: the first one, defined in n. 1, has special character with respect to the second one which is described in nr. 2.

*Within the improper fraudulent bankruptcy, the question about the responsibility of members of corporate bodies having a warranty position in the companies' structure, caused by omitted prevention of crimes, *ex art. 40, second subsection, criminal code*, is very relevant.*

(*) Docente di Diritto penale dell'economia presso la facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La previsione dell'art. 223, comma 1, l. fall. - 3. La bancarotta fraudolenta "societaria" ex art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. - 4. La causazione del fallimento della società con dolo o per effetto di operazioni dolose. - 5. Il problema del concorso di persone nei reati di bancarotta.

1. Premessa

La bancarotta "impropria" si distingue dalla bancarotta "propria" in riferimento ai soggetti attivi e in riferimento all'oggetto materiale dell'attività illecita: i primi sono soggetti, espressamente individuati, diversi dal fallito (che risulta essere una società, salvo nel caso, meno rilevante, disciplinato dall'art. 227 l. fall.); l'oggetto materiale, invece, è costituito dai beni e dalla documentazione contabile della società (o, nell'ipotesi di cui all'art. 227 l. fall., della persona fisica fallita), rispetto a cui l'agente esercita poteri di gestione o di controllo.

L'art. 223 l. fall. così dispone: «Si applicano le pene stabilite nell'art. 216 agli amministratori, ai direttori generali, ai sindaci e ai liquidatori di società dichiarate fallite, i quali hanno commesso alcuno dei fatti preveduti nel suddetto articolo. Si applica alle persone suddette la pena prevista dal comma 1 dell'art. 216 se:

1) hanno cagionato, o concorso a cagionare, il dissesto della società, commettendo alcuno dei fatti previsti dagli artt. 2621, 2622, 2626, 2627, 2628, 2629, 2632, 2633 e 2634 c.c.;

2) hanno cagionato con dolo o per effetto di operazioni dolose il fallimento della società.

Si applica altresì in ogni caso la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 216».

La norma si articola, dunque, in tre distinte ipotesi di bancarotta fraudolenta: il comma 1 realizza una sorta di equiparazione fra la bancarotta fraudolenta di cui all'art. 216 l. fall., commessa dall'imprenditore individuale, e la bancarotta posta in essere, nell'ambito di realtà societarie, dagli amministratori e da altri soggetti qualificati; nel comma 2 sono dettate due diverse disposizioni, alle quali corrispondono autonome figure delittuose, in rapporto di specialità l'una (bancarotta da reati societari) con l'altra (causazione del fallimento della società con dolo o per effetto di operazioni dolose).

2. La previsione dell'art. 223, comma 1, l. fall.

L'incriminabilità delle persone preposte all'amministrazione e al controllo delle società è stata effettuata, dall'art. 223, comma 1, l. fall., mediante un semplice rinvio all'art. 216 l. fall., tanto riguardo alla descrizione della fattispecie, quanto riguardo alla pena.

Dal punto di vista della tecnica legislativa, il rinvio operato dalla norma non appare impeccabile, poiché la formula può far pensare che per l'applicazione della disposizione basti sostituire al termine «imprenditori» i termini «amministratori, direttori generali» ecc. e al fallimento individuale quello della società; così, però, non è, visto che nella bancarotta impropria - come specificato - è innanzitutto diverso l'oggetto materiale del reato, in quanto l'attività criminosa non deve svolgersi sui beni propri del fallito, ma sui beni (e sui libri) della società, nella quale l'agente esercita funzioni di gestione e di controllo.

Non tutte le ipotesi criminose previste dall'art. 216 l. fall. sono configurabili, dunque, nei confronti di ognuno dei soggetti indicati nell'art. 223 l. fall.: non è ipotizzabile, ad esempio, nei confronti dei direttori generali e dei sindaci - al di fuori delle ipotesi di concorso di persone nel reato - la fattispecie di fraudolenta tenuta dei libri e delle scritture contabili, la cui regolare tenuta compete istituzionalmente agli amministratori.

In relazione alle condotte, i maggiori dubbi riguardano la distrazione: si può avere bancarotta impropria per distrazione anche senza estromissione di un bene dal patrimonio, essendo sufficiente accertare l'utilizzazione dei beni per finalità diverse da quelle perseguite dall'ente e dalla stessa funzionalità dell'azienda. Distrarre un bene significa, pertanto, distoglierlo da una destinazione giuridicamente vincolante, segnatamente renderlo inidoneo alla funzione di garanzia generica per i creditori. In giurisprudenza è frequente l'affermazione secondo cui integra distrazione ogni forma di diversa ed ingiusta destinazione volontariamente data al patrimonio, rispetto ai fini che questo deve avere nell'impresa, quale elemento necessario per la sua funzionalità e quale garanzia verso i terzi⁽¹⁾. È chiaro che questo concetto di distrazione, come atto viziato nella funzione, fornisce al giudice penale una forte capacità di controllo sulla discrezionalità della gestione d'impresa: secondo uno sviluppo rigoroso della tesi, le finalità verso le quali l'atto sia stato sviato possono anche non essere, di per se stesse, antigiuridiche, senza che per questo possa escludersi la qualificazione dello stesso atto come distrazione penalmente rilevante.

È quanto, invero, sembra accadere a proposito delle operazioni infra-gruppo. Secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza della Corte di Cassazione, il delitto di bancarotta fraudolenta per distrazione sussiste, infatti, anche nel caso di imprese collegate tra loro, qualora gli atti di disposizione patrimoniale, privi di seria contropartita, siano eseguiti a favore di una società del medesimo gruppo, poiché il collegamento societario ha natura meramente

(1) Cfr. Cass., Sez. Quinta, 7 aprile 2017, n. 17819; conformi Cass., Sez. Quinta, 7 febbraio 2017, n. 33256; Cass., Sez. Quinta, 30 gennaio 2006, DE ROSA.

economica e non scalfisce il principio di autonomia della singola persona giuridica⁽²⁾.

Si è, in particolare, ritenuto che la diversità degli interessi tutelati dalla legge penale fallimentare e dalla nuova disciplina dei reati societari, introdotta dal D.Lgs. 11 aprile 2002, n. 61, impedisce che alla materia fallimentare possa applicarsi la norma prevista dall'art. 2634 c.c., comma 3, secondo cui - simmetricamente a quanto stabilito nell'art. 2497, comma 1, c.c. - non è ingiusto il profitto della società collegata o del gruppo se compensato da vantaggi, conseguiti o fondatamente prevedibili, derivanti dal collegamento o dall'appartenenza allo stesso gruppo societari⁽³⁾; integra, pertanto, la distrazione rilevante *ex* art. 216 e art. 223, comma 1, l. fall., la condotta di colui che trasferisca, senza alcuna contropartita economica, beni di una società in difficoltà ad altra del medesimo gruppo in analoghe difficoltà, considerato che, in tal caso, nessuna prognosi positiva è possibile e che, pur a seguito dell'introduzione nel vigente ordinamento dell'art. 2634, comma 3, c.c., la presenza di un gruppo societario non legittima, per ciò solo, qualsivoglia condotta di asservimento di una società all'interesse delle altre società del gruppo; si deve, per contro, ritenere che l'autonomia soggettiva e patrimoniale che contraddistingue ogni singola società imponga all'amministratore di perseguire prioritariamente l'interesse della specifica società cui sia preposto e, pertanto, di non sacrificarlo in nome di un diverso interesse - ancorché riconducibile a quello di chi sia collocato al vertice del gruppo - che non procurerebbe alcun effetto a favore dei terzi creditori dell'organismo impoverito. A prescindere dalla riforma dell'art. 2634 c.c. - ma a maggior ragione con il nuovo testo della norma - deve, tuttavia, escludersi l'esistenza di una distrazione se la mancanza di corrispettivo sia solo apparente, in considerazione dei concreti vantaggi compensativi derivanti dalla diminuzione patrimoniale della società.

Quindi, ove si tratti di rapporti intercorsi tra società appartenenti ad un medesimo gruppo, al fine di verificare se l'operazione abbia comportato o meno - per la società che l'ha posta in essere - un depauperamento effettivo, occorre tener conto della complessiva situazione che, nell'ambito del gruppo, a quella società fa capo, potendo l'eventuale pregiudizio economico - che ad essa sia

(2) Cfr. *ex multis* Cass., Sez. Quinta, 17 dicembre 2008, n. 1137; Cass., Sez. Quinta, 22 ottobre 2008, n. 39546.

(3) Di segno contrario, però, Cass., Sez. Quinta, 12 gennaio 2016, FALCIOLA e Cass., Sez. Quinta, 5 giugno 2013, BELLEMANS, giunte ad affermare che la disposizione di cui all'art. 2634 c.c. ha conferito valenza normativa a principi già desumibili dal sistema in punto di necessaria considerazione della reale offensività del fatto, applicabili anche alle condotte sanzionate dalle norme fallimentari.

direttamente derivato - aver trovato la sua contropartita in un altro rapporto, e l'atto presentarsi come preordinato al soddisfacimento di un ben preciso interesse economico, sia pure mediato e indiretto⁽⁴⁾.

L'amministratore ha, tuttavia, l'onere di allegare e provare gli ipotizzati benefici indiretti, connessi al vantaggio complessivo del gruppo, e la loro idoneità a compensare efficacemente gli effetti immediatamente negativi dell'operazione compiuta. In particolare, l'interesse che può escludere l'effettività della distrazione non può ridursi al fatto stesso della partecipazione al gruppo, né identificarsi nel vantaggio della società controllante, perché il collegamento tra le società e l'appartenenza a un gruppo imprenditoriale unitario è solo la premessa dalla quale muovere per individuare uno specifico e concreto vantaggio per la società che compie l'atto di disposizione del proprio patrimonio; ed è evidente che non è certamente ammissibile che si trasferisca sui creditori delle società controllate il rischio imprenditoriale della società capogruppo.

Il rinvio operato dall'art. 223, comma 1, l. fall., alla disposizione dell'art. 216 l. fall. appare inidoneo anche rispetto a taluni episodi di bancarotta preferenziale. È il caso dell'amministratore della società fallita che abbia prelevato del denaro dalle casse sociali per pagare un proprio credito nei confronti dell'ente. La questione, dibattuta da tempo, riguarda la sussumibilità di simile comportamento nello schema della bancarotta preferenziale - di cui ricorrerebbero tutti i presupposti, visto che all'esito dell'illecito ristoro la consistenza patrimoniale complessiva non sarebbe alterata (la carenza della dotazione di ricchezza liquida, corrispondente al pagamento preferenziale, sarebbe infatti riscontrata dalla scomparsa della passività corrispondente) - o sotto quello, più grave, della bancarotta fraudolenta per distrazione.

- (4) È opportuno evidenziare che il nuovo Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, introdotto con il D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, ma non ancora entrato in vigore (con l'eccezione di pochissime disposizioni), disciplina il fenomeno dei gruppi di imprese: nello specifico, l'art. 2, lett. h) ne dà una precisa ed esplicita definizione. In questo senso, il gruppo di imprese viene definito come «l'insieme delle società, delle imprese e degli enti, escluso lo Stato, che ai sensi degli articoli 2497 e 2545-*septies* del codice civile sono sottoposti alla direzione e coordinamento di una società, di un ente o di una persona fisica, sulla base di un vincolo partecipativo o di un contratto; a tal fine si presume, salvo prova contraria, che: 1) l'attività di direzione e coordinamento di società sia esercitata dalla società o ente tenuto al consolidamento dei loro bilanci; 2) siano sottoposte alla direzione e coordinamento di una società o ente le società controllate, direttamente o indirettamente, o sottoposte a controllo congiunto, rispetto alla società o ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento».

Ma v'è di più; il nuovo Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza interviene in maniera esplicita, così da fugare ogni dubbio, anche sul tema dell'applicazione all'ambito fallimentare della cosiddetta "clausola dei vantaggi compensativi". Infatti, l'art. 290 richiama espressamente l'art. 2497, comma 1, c.c., imponendo che nel valutare la dannosità di un'operazione infragruppo si deve tener conto proprio degli eventuali vantaggi compensativi.

Un indirizzo giurisprudenziale risalente, ma tuttora seguito, propende per la soluzione più severa, valorizzando, in particolare, la duplicità del ruolo ricoperto, nel caso di specie, dall'agente: amministratore della società decotta ed al contempo creditore della stessa⁽⁵⁾.

La prima qualifica viene giudicata preminente, perché espressione degli obblighi che legano la figura del gestore all'ente, quali il dovere di fedeltà nei confronti della società amministrata ed il dovere di tutelare gli interessi sociali anche nei confronti dei terzi; il tradimento di questi doveri renderebbe il prelievo dalle risorse della società, effettuato a proprio vantaggio, un comportamento più ascrivibile al concetto di distrazione, quale sottrazione del denaro alla funzione giuridicamente rilevante di garanzia per i creditori.

Altra parte della giurisprudenza, invece, reputa più corretto l'inquadramento del fatto nella bancarotta preferenziale, privilegiando la veste di creditore dell'amministratore e sottolineando come la sua condotta non determini una lesione della garanzia patrimoniale dei creditori, bensì soltanto una lesione della *par condicio creditorum*, un indebito favoreggiamento di un creditore a danno degli altri⁽⁶⁾.

In definitiva, la qualità di amministratore che rivesta il creditore non varrebbe a trasformare la bancarotta preferenziale in bancarotta fraudolenta per distrazione, potendo al più rilevare in sede di commisurazione della pena, o altrimenti integrare la diversa ipotesi di infedeltà patrimoniale *ex* art. 2634 c.c., operante anche in prospettiva fallimentare attraverso il richiamo dell'art. 223, comma 2, n. 1, l. fall.

3. La bancarotta fraudolenta “societaria” *ex* art. 223, comma 2, n. 1, l. fall.

La fattispecie di bancarotta impropria *ex* art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. è stata una tra le poche disposizioni di natura penale ad essere interessata dalle riforme in materia fallimentare.

La disciplina è stata modificata, infatti, dall'art. 4 del D.Lgs. 11 aprile 2002, n. 61: l'art. 223, comma 2, l. fall. stabiliva, nell'originaria versione, che la sopraggiunta dichiarazione di fallimento della società determinasse, di per sé, il mutamento del titolo di responsabilità per una serie di reati societari richiamati nella norma, che venivano perciò puniti con le pene previste per la bancarotta fraudolenta; ai fini dell'integrazione della bancarotta “da reato societario” non era

(5) Cass., Sez. Sesta, 27 marzo 2008, PIZZA; Cass., Sez. Quinta, 13 aprile 2007, n. 19557; Cass., Sez. Quinta, 7 giugno 2006, CAPRINO.

(6) Cass., Sez. Quinta, 7 dicembre 2017, n. 15279; conformi Cass., Sez. Quinta, 16 aprile 2010, DI CARLO; Cass., Sez. Quinta, 5 ottobre 2007, MAZZOLENI.

richiesta, dunque, la sussistenza di un nesso di causalità tra “il fatto”, contemplato dalle disposizioni del codice civile richiamate, e il dissesto della società, con l’inevitabile conseguenza che potessero essere incriminati fatti (in particolare, false comunicazioni sociali) risalenti nel tempo, quando la società era *in bonis*, attribuibili magari a soggetti diversi da quelli che, attraverso una successiva *mala gestio* ed eventuali condotte illecite, erano venuti a determinare l’irreversibile crisi economica della persona giuridica.

Anche la selezione delle fattispecie societarie “a monte” destava, invero, molte perplessità, poiché talune di esse non presentavano alcuna omogeneità - o prossimità offensiva - con gli interessi tutelati dai reati di bancarotta, nella specie gli interessi dei creditori sociali alla salvaguardia dell’integrità della garanzia patrimoniale⁽⁷⁾.

Il legislatore della riforma è intervenuto, dunque, su un duplice piano: da un lato, ha modificato gli illeciti societari inseriti nella cornice della bancarotta e, dall’altro, ha introdotto la previsione dell’indefettibile nesso eziologico tra detti illeciti ed il dissesto della società.

L’elenco delle fattispecie penali societarie ha previsto, come ipotesi base - si legge nella Relazione al D.Lgs. n. 61/2002 - «i reati societari dolosi i quali, seppure con diversa oggettività giuridica, siano armonicamente riconducibili alla tipicità della bancarotta fraudolenta in ragione di una parziale omogeneità di offesa e nei quali la strumentalizzazione dei meccanismi societari sia rivolta contro le ragioni societarie»; è necessario, inoltre, che tali reati «abbiano cagionato o concorso a cagionare il dissesto» della società.

Nella nuova disposizione, al dissesto - come evento del reato - è sempre unito il richiamo al fallimento contenuto nel comma 1 dell’art. 223 l. fall., che fa riferimento alle «società dichiarate fallite»; in altre parole, la causazione del dissesto attraverso la commissione dei fatti integranti gli illeciti societari richiamati è punita solo se la società sia stata dichiarata fallita. Il concetto di dissesto - distinto da quello meramente formale di “fallimento” - non viene esplicitato dal legislatore, ma può ricavarsi dall’art. 5, comma 2, l. fall., secondo cui «lo stato di insolvenza si manifesta con inadempimenti od altri fattori esteriori, i quali dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni»⁽⁸⁾.

(7) Cfr., C. PEDRAZZI, Artt. 216-218, 220-226 l. fall., in C. PEDRAZZI, F. SGUBBI, *Reati commessi dal fallito. Reati commessi da persone diverse dal fallito*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario Scialoja, Branca, Legge fallimentare*, Bologna-Roma, 1995, 301 ss.

(8) Anche nel nuovo Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza resta non definito il concetto di “dissesto”. Per contro, trovano posto, tra i concetti espressamente definiti, quello di “crisi” e quello di “insolvenza”; ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. a) del Codice, s’intende per “crisi”

Se l'efficacia causale dei reati-presupposto non è esclusa dal concorso di altre cause concomitanti - pur essendo ipotizzabile un'interruzione del nesso di causalità, ai sensi dell'art. 41, comma 2, c.p., ad opera di concause di assorbente rilevanza - è controverso, invece, se il dissesto rilevante ai sensi della nuova formula dell'art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. debba essere individuato unicamente nella situazione nella quale per la prima volta si sia determinato lo squilibrio tra attività e passività dell'ente, ovvero possa essere integrato anche da comportamenti che abbiano semplicemente aggravato un preesistente stato di decozione dell'impresa.

È ben vero - come giustamente osservato - che il fenomeno "dissesto" presenta una inevitabile gradualità, non potendosi astrattamente fissare il momento in cui dall'equilibrio patrimoniale ed economico si sfoci nella perdita - con l'insolvenza che ingloba in sé un articolato processo evolutivo in negativo - ma ciò appare preso in considerazione nella struttura della fattispecie proprio dalla valenza e dalla rilevanza delle concause⁽⁹⁾; la previsione normativa - a differenza di quanto espresso nel caso di bancarotta semplice societaria, di cui all'art. 224, n. 2, l. fall. - esige una vera e propria causazione di un dissesto che non si sarebbe altrimenti verificato, quand'anche in concorso con altre cause. Ne esula, pertanto, il semplice aggravamento del dissesto - pur se nocivo per i creditori - il quale per lo più ricadrà nelle condotte distrattive evocate nel comma 1 dell'art. 223 l. fall.⁽¹⁰⁾.

Nonostante il chiaro tenore letterale della norma, la giurisprudenza appare, tuttavia, di diverso avviso, considerando sussistente il reato *de quo* anche quando la condotta abbia concorso a determinare solo un aggravamento del dissesto già in atto della società⁽¹¹⁾.

«lo stato di difficoltà economico-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore e che si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate»; la nozione di insolvenza è descritta, invece, nell'art. 2, lett. b), allo stesso modo dell'art. 5 l. fall.: «lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti o altri fatti esteriori, i quali dimostrano che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni». Sulla distinzione anche tra "dissesto" e "insolvenza" nel settore penale della legge fallimentare cfr., A. FIORELLA, M. MASUCCI, *Gestione dell'impresa e reati fallimentari*, Torino, 2014, 144 ss. e M. GAMBARDELLA, *Condotte economiche e responsabilità penale*, Torino, 2018, 165.

- (9) A. ROSSI, *Illeciti penali nelle procedure concorsuali*, in *Trattato di diritto penale* diretto da C. F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO, Milano, 2014, 189 s.
- (10) Così C. PEDRAZZI, *Reati fallimentari*, in C. PEDRAZZI, A. ALESSANDRI, L. FOFFANI, S. SEMINARA, G. SPAGNOLO (a cura di), *Manuale di diritto penale dell'impresa, Parte generale e reati fallimentari*, Bologna, 2003, 215.
- (11) Cass., Sez. Quinta, 9 maggio 2017, n. 29885; Cass., Sez. Quinta, 16 giugno 2015, CRESPI; Cass., Sez. Quinta, 18 giugno 2014, FERRANTE; Cass., Sez. Quinta, 16 ottobre 2013, BESURGA; Cass., Sez. Quinta, 11 gennaio 2013, GARUTI.

La Suprema Corte ha affermato che integra il reato di bancarotta impropria da reato societario la condotta dell'amministratore che esponga nel bilancio dati non veri, al fine di occultare l'esistenza di perdite e consentire, quindi, la prosecuzione dell'attività di impresa in assenza di interventi di ricapitalizzazione o di liquidazione, con conseguente accumulo di perdite ulteriori: l'art. 223 l. fall., al pari dell'art. 216, già contiene il riferimento testuale alla dichiarazione giudiziale di fallimento, in assenza della quale i fatti incriminati dal medesimo articolo in entrambi i suoi commi non assumerebbero rilevanza penale ai sensi del RD n. 267/1942, talché la duplicazione del riferimento al fallimento in senso formale non avrebbe alcun senso; del resto, non sarebbe possibile tracciare un rapporto causale tra le condotte incriminate e la sentenza dichiarativa di fallimento (o altro provvedimento equipollente). È, dunque, ovvio - secondo questa linea di pensiero - che, con la formula impiegata nella disposizione di cui si tratta, il legislatore abbia voluto fare riferimento al fallimento in senso sostanziale e, cioè, alla situazione obiettiva di dissesto nella quale la società si sia venuta a trovare, per effetto delle operazioni poste in essere dai suoi amministratori.

In tal senso, la situazione rilevante sarebbe il dissesto come effettivamente concretizzatosi al momento della formale apertura della procedura concorsuale, rimanendo privo di significato che, al momento della consumazione della condotta e della produzione dei suoi effetti, già fosse in atto una situazione di dissesto sulla quale la medesima condotta abbia inciso solo aggravandola. Sarebbe da escludere, infatti - ai fini della validità della tesi contraria - la decisività dell'argomento correlato alla diversa formulazione delle fattispecie descritte, rispettivamente, negli artt. 223 e 224 l. fall.: l'interpretazione letterale (e la conclusione che soltanto l'art. 224, e non anche l'art. 223, sanziona l'aggravamento del dissesto, mentre il secondo esigerebbe, quale evento del reato, necessariamente la causazione del dissesto, con la conseguenza che l'aggravamento, in quest'ultimo caso, resterebbe privo di punizione) presenterebbe già in sé una nota di irragionevolezza, lasciando ingiustificatamente orfana di sanzione penale una condotta comunque incidente sullo stato di dissesto mediante aggravamento dello stesso.

Il dato testuale, peraltro, risulterebbe in contrasto con un'interpretazione sistematica della norma che tenga conto della disciplina del concorso di cause di cui all'art. 41 c.p., applicando la quale assumerebbero rilievo, ai fini della responsabilità penale, nel caso di bancarotta fraudolenta impropria, anche le condotte successive alla irreversibilità del dissesto, in quanto sia il richiamo alla rilevanza delle cause successive, espressamente contenuto nella norma predetta

- che disciplina il legame eziologico tra il comportamento illecito e l'evento - sia la circostanza per cui il fenomeno del dissesto non si esprime istantaneamente, ma con progressione e durata nel tempo, assegnano influenza ad ogni condotta che incida, aggravandolo, sullo stato di dissesto già maturato⁽¹²⁾.

La differente formulazione delle due norme (art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. e art. 224 l. fall.) sembrerebbe, in conclusione, verosimilmente ascrivibile alla loro redazione in tempi diversi, dato che giustificerebbe il mancato richiamo espresso, in quella più recente, all'aggravamento del dissesto, comunque sottinteso in base ai principi generali sul concorso di cause.

Per certo, l'inserimento del requisito della causazione del dissesto - quale che sia il suo esatto significato - ha reso in concreto più difficile l'accertamento del delitto di bancarotta fraudolenta impropria da reato societario ed ha probabilmente indotto parte della giurisprudenza a ricondurre le condotte integranti in astratto i reati societari in esso contemplati nelle altre fattispecie previste dall'art. 223 l. fall., di più agevole riscontro probatorio.

Le modifiche strutturali apportate alla fattispecie fallimentare con la riforma del 2002 hanno creato, peraltro, non pochi problemi - in assenza di normativa transitoria - in relazione ai rapporti intertemporali tra vecchia e nuova disposizione: la questione ha riguardato essenzialmente la bancarotta societaria con precommissione di false comunicazioni sociali, trattandosi di capire se la riformulazione della norma incriminatrice di cui all'art. 2621 c.c., ad opera dell'art. 1, D.Lgs. n. 61/2002, e della norma incriminatrice di cui all'art. 223, comma 2, l. fall., ad opera dell'art. 4 del medesimo D.Lgs., abbia determinato una forma di *abolitio criminis*, ovvero semplicemente una successione di leggi senza abolizione della precedente fattispecie di reato. La soluzione è stata offerta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali hanno affermato che la riformulazione delle fattispecie anzidette non ha comportato l'abolizione totale dei reati precedentemente previsti, ma ha determinato una successione di leggi, con effetto parzialmente abrogativo in relazione ai fatti, commessi prima dell'entrata in vigore delle modifiche legislative, che non siano riconducibili alle nuove fattispecie criminose⁽¹³⁾.

Analoghi dubbi si sono posti, del resto, anche a seguito della recente riforma degli artt. 2621 e 2622 c.c., introdotta con la legge 27 maggio 2015, n. 69, tornando di attualità il problema della continuità normativa tra vecchia e nuova formulazione delle disposizioni in materia di false comunicazioni sociali, con la relativa incidenza sulla rilevanza penale dei fatti di bancarotta impropria.

(12) In questi termini Cass., Sez. Quinta, 4 marzo 2010, CHINI.

(13) Cass., SS.UU., 16 giugno 2003, GIORDANO.

Senza necessità di soffermarsi, in questa sede, sul contenuto della novella e sulle modifiche apportate alla struttura delle singole fattispecie, appare utile ricordare, tuttavia, che per effetto della nuova disciplina sono state parzialmente rimodulate le condotte di false comunicazioni sociali, ora integrate dall'esposizione, in una delle comunicazioni tipizzate, di «fatti materiali (rilevanti) non rispondenti al vero», o nell'omissione di «fatti materiali (rilevanti) la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene»; la legge di riforma ha dunque ripreso la formula utilizzata dal legislatore del 2002 per circoscrivere l'oggetto della condotta attiva, amputandola però del riferimento alle valutazioni (di cui all'inciso «ancorché oggetto di valutazioni») e alle valutazioni estimative, già richiamate nel comma 4 dell'art. 2621 c.c. e nel comma 8 dell'art. 2622 c.c.

Operate queste precisazioni, il passaggio ad una tipizzazione della condotta (sia attiva che omissiva) che mutui solo la locuzione «fatti materiali», ha legittimato - nella giurisprudenza chiamata per la prima volta a pronunciarsi sul punto - la soluzione della irrilevanza penale dei fatti derivanti da procedimento valutativo - con conseguente effetto parzialmente abrogativo dell'art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. - essendo chiaro come l'impiego dell'aggettivo «materiali» finisca per escludere dalla sfera applicativa della fattispecie, senza possibilità di equivoco, ogni sorta di valutazione⁽¹⁴⁾. Si è trattato di una conclusione inaspettata, ma ragionevole, eppure subito sconfessata da altra decisione di segno immancabilmente opposto: intervenuta sul medesimo argomento, la Suprema Corte ha specificato, infatti, che «se “fatto” *lato sensu* è il dato normativo e se “materiali e rilevanti” sono soltanto i dati oggetto di informazioni essenziali e significative, capaci di influenzare le opzioni degli utilizzatori, anche le valutazioni, ove non rispondenti al vero, sono in grado di condizionarne, negativamente, le scelte strategiche ed operative. Sicché sarebbe manifestamente illogico escluderle dal novero concettuale delle rappresentazioni, potenzialmente “false”, di fatti essenziali e rilevanti, in funzione di compiuta - e corretta - informazione [...] Anche le valutazioni espresse in bilancio non sono frutto di mere congetture od arbitrari giudizi di valore, ma devono uniformarsi a criteri valutativi positivamente determinati dalla disciplina civilistica (tra cui il nuovo art. 2426 c.c.), dalle direttive e regolamenti di diritto comunitario (da ultimo, la direttiva 2013/34/UE e gli standards internazionali IAS/Ifrs) o da prassi contabili generalmente accettate (es. principi contabili nazionali elaborati dall'Organismo Italiano di Contabilità).

(14) Cass., Sez. Quinta, 30 luglio 2015, CRESPI; conforme Cass., Sez. Quinta, 22 febbraio 2016, BANCA ALTO-ADIGE.

Il mancato rispetto di tali parametri comporta la falsità della rappresentazione valutativa, ancor oggi punibile ai sensi del nuovo art. 2621 c.c., nonostante la soppressione dell'inutile inciso "ancorché oggetto di valutazioni". In tale prospettiva, non par dubbio che ad assumere rilievo, in ultima analisi, è non tanto la fedele trasposizione (pur sempre problematica) della realtà "oggettiva" della società (cosiddetta verità oggettiva di bilancio), quanto piuttosto la corrispondenza della stima dei dati esposti a quanto stabilito dalle prescrizioni di legge o da standards tecnici universalmente riconosciuti⁽¹⁵⁾.

Sul contrasto giurisprudenziale così formatosi, si è reso necessario, una volta di più, l'intervento delle Sezioni Unite della Suprema Corte, che hanno confermato l'interpretazione più "estensiva" della norma e, dunque, l'impostazione maggiormente "repressiva"⁽¹⁶⁾; in particolare, gli Ermellini hanno osservato che è «evidente la fallacia della opzione ermeneutica che intende contrapporre i "fatti materiali", da esporsi in bilancio, alle "valutazioni", che pure nel bilancio compaiono; e ciò per l'ottima ragione che un bilancio non contiene fatti, ma il "racconto" di tali fatti. Vale a dire: un fatto, per quanto "materiale", deve comunque, per trovare collocazione in un bilancio, essere raccontato in unità monetarie e, dunque, "valutato"». Il passaggio forse più significativo delle Sezioni Unite sta, tuttavia, nell'aver chiarito, enunciando il principio di diritto, che il reato sussiste solo nel caso in cui l'agente si discosti - per la redazione del bilancio - dai criteri di verità legale o convenzionale - normativamente determinati o tecnicamente indiscussi, sulla base dei quali vanno definiti i concetti di materialità o rilevanza - senza darne adeguata informazione giustificativa (ad esempio nella nota integrativa), in modo concretamente idoneo ad indurre in errore i destinatari delle comunicazioni.

Sempre a proposito del coordinamento tra le disposizioni penali societarie più "significative" tra quelle richiamate nell'art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. - riguardanti, per l'appunto, le false comunicazioni sociali - e la disposizione penale fallimentare oggetto di analisi, si impongono ulteriori considerazioni: c'è da chiedersi - innanzitutto - in quali casi una condotta di falso in bilancio possa essere causale rispetto al dissesto della persona giuridica e - poi - quali siano gli effetti delle falsità commesse in presenza di un bilancio consolidato.

Sotto il primo profilo, è agevole osservare che una falsità - quale dato contabile - può, di regola, mascherare un dissesto già esistente, ma non può esserne la causa; ciò che può determinare tale evento è soltanto l'operazione sottesa alla

(15) Cass., Sez. Quinta, 12 gennaio 2016, GIOVAGNOLI; così anche Cass., Sez. Quinta, 30 marzo 2016, BECCARI.

(16) Cass., SS.UU., 31 marzo 2016, PASSARELLI.

falsificazione e, cioè, quella occultata dalla falsificazione stessa e che comporti una diminuzione del patrimonio della società. I casi possibili, allora, sono quelli di una falsa appostazione contabile che nasconda una fuoriuscita di denaro, ovvero di una falsa appostazione contabile che simuli un’entrata inesistente di denaro. E valga il vero: consultando la giurisprudenza di legittimità, è facile riscontrare che - allorché è stato affrontato il tema della causalità tra reato societario e dissesto dell’ente, anche nella forma dell’aggravamento - si è fatto riferimento soltanto a questi casi⁽¹⁷⁾.

Può anche accadere, inoltre, che la falsità funga da presupposto per altri e diversi inadempimenti produttivi di danno per la società, come nel caso dell’uso di un bilancio falso per l’ottenimento di credito bancario: per tale ipotesi, tuttavia, l’accertamento della “catena concausale” risulterà quanto mai arduo, dovendosi verificare - come attentamente osservato - «se all’epoca in cui si è predisposto il bilancio falso per ottenere il finanziamento, il dissesto si fosse o meno già verificato (nel qual caso, come è ovvio, andrebbe esclusa la rilevanza causale dello stesso); “se” e “quanto” abbia inciso il bilancio falso sul credito (il credito sarebbe stato comunque concesso o in che misura se il bilancio fosse stato veritiero); quale sia stato il ruolo svolto da tale credito artificialmente ottenuto (in particolare quanto di esso sia stato profuso nella gestione della società, contribuendo poi a determinarne il dissesto); se sia possibile escludere fattori causali alternativi di produzione del dissesto o cause sopravvenute di tale rilievo da escludere il nesso di causalità *ex* art. 41, comma 2, c.p.»⁽¹⁸⁾.

Sotto il secondo profilo, invece, occorre ricordare che il bilancio consolidato costituisce una rappresentazione contabile “derivata”, atteso che i dati sono trasmessi agli amministratori della società controllante dagli amministratori delle controllate, i quali così sono i garanti della veridicità dell’informazione resa. Nessun potere di accertamento della autenticità dei relativi dati è espressamente attribuito dalla legge agli amministratori della controllante: in linea di principio, gli amministratori della società “madre” devono, quindi, fare affidamento sulla veridicità di quanto ricevuto, fatto salvo l’obbligo di attivarsi (chiedendo un approfondimento) quando vi siano ragioni e circostanze, ovvero un complessivo difetto di coerenza e completezza nell’informazione, che inducano ragionevoli dubbi sull’attendibilità dei flussi informativi. Perciò - se è vero che la falsità del dato contabile della controllata si trasferisce sul bilancio consolidato e che la responsabilità penale del redattore del consolidato vada esclusa, ove

(17) Cass., Sez. Quinta, 11 gennaio 2013, n. 17021; Cass., Sez. Quinta, 15 maggio 2009, n. 32164.

(18) M. N. MASULLO, *Bancarotta impropria e reati societari: prospettive di riforma*, in N. PISANI (a cura di), *Diritto penale fallimentare. Problemi attuali*, Torino, 2010, 133.

non si accerti che il soggetto fosse a conoscenza della falsità dei dati ottenuti - gli amministratori della società controllata risponderanno, ai sensi e per gli effetti dell'art. 48 c.p., anche del falso nel bilancio consolidato, o - quando esso sia stato causa o concausa del dissesto della controllante - della bancarotta societaria (art. 223, comma 2, n. 1, l. fall.) di quest'ultima.

Per quanto concerne la componente psicologica della fattispecie, il dolo comprende sia la rappresentazione e volontà del reato societario a monte e del legame causale fra lo stesso e l'evento naturalistico di danno, sia la rappresentazione e volontà del dissesto della società⁽¹⁹⁾; il dolo, come specificato dalla giurisprudenza, presuppone una volontà protesa al dissesto, inteso non già quale intenzionalità di insolvenza, bensì quale consapevole rappresentazione della probabile diminuzione della garanzia dei creditori e del connesso squilibrio economico⁽²⁰⁾: così inteso, il dissesto sarà, dunque, configurato in termini di dolo eventuale, attraverso la qualificazione dell'accettazione del rischio.

4. La causazione del fallimento della società con dolo o per effetto di operazioni dolose

L'ultima ipotesi di bancarotta impropria fraudolenta è quella contemplata al n. 2 del comma 2 dell'art. 223 l. fall.

Si tratta di una norma di chiusura - con funzione residuale rispetto ai casi disciplinati nell'art. 223, commi 1 e 2, n. 1, l. fall. - nella quale il fallimento assurge al rango di evento del reato. È opportuno, tuttavia, chiarire che - sebbene la locuzione "fallimento" evochi intuitivamente la sentenza dichiarativa di cui all'art. 16 l. fall., con la quale si accerta lo stato di insolvenza dell'imprenditore commerciale - ciò che rileva, ai fini dell'integrazione del reato in esame, è lo stato di decozione che sottende l'apertura della procedura concorsuale. Ed infatti, più propriamente, la dichiarazione di fallimento è conseguenza immediata e diretta (non già di una condotta dolosa dell'agente o di un'operazione dolosa, ma) di una sentenza resa all'esito del procedimento di camera di consiglio regolato dall'art. 15 l. fall. ed attivato su impulso di parte, nei modi di cui agli artt. 6 e 7 l. fall.; viceversa, ciò che una condotta dolosa o un'operazione dolosa è idonea a cagionare, nella dinamica dei fatti economico-aziendali, è lo stato di dissesto prodromico all'insolvenza (fallimento in senso sostanziale).

(19) Cfr. M. GAMBARELLA, *Il nesso causale tra i reati societari e il dissesto della "nuova" bancarotta fraudolenta impropria: profili dogmatici e di diritto intertemporale*, in *Cass. pen.*, 2003, 90.

(20) *Cass., Sez. Quinta*, 29 marzo 2012, n. 23091.

Nella norma sono descritte due fattispecie alternative, tra le quali non c'è differenza sul piano “oggettivo”, poiché entrambe contemplano una condotta dei soggetti qualificati che abbia determinato il dissesto da cui è scaturito il fallimento; la differenza attiene all'elemento soggettivo e, di riflesso, la spiegazione dell'uso delle due locuzioni va cercata nell'atteggiarsi della volontà. L'espressione «con dolo» va intesa in conformità della definizione dell'art. 43 c.p.: l'evento deve essere preveduto e voluto dall'agente come conseguenza della sua azione od omissione, cosicché il dissesto “entra nel fuoco della volontà” (dolo diretto). È frequente, ad esempio, il fenomeno di costituzioni di “cartiere” o “società intermedie”, destinate a fallire fin dal momento della loro costituzione, nel piano di chi le aveva costituite, in quanto solo temporaneamente strumentali; la condotta causale si pone lungo la traiettoria di una volontà tesa al fallimento e in danno dei creditori⁽²¹⁾. La causazione del fallimento con dolo, inoltre, può realizzarsi attraverso qualsivoglia modalità idonea: «si può provocare la dichiarazione di fallimento non soltanto determinando un effettivo stato di insolvenza, ma anche simulando un'insolvenza non esistente nella realtà, fatto non meno lesivo per i creditori sociali. È anche ipotizzabile una causazione omissiva ai sensi dell'art. 40, comma 2 c.p.: data la posizione di garanzia degli interessi creditori immanente alle funzioni societarie prese in considerazione, vale come causazione l'omesso impedimento di un fallimento determinato da fattori esterni, a condizione che sia dimostrabile la concreta possibilità di un efficace intervento impeditivo da parte del soggetto qualificato»⁽²²⁾. Nel caso di «operazioni dolose», invece, si è parlato - talvolta - di una bancarotta strutturalmente preterintenzionale, in cui il fallimento, con il connesso pregiudizio per la massa dei creditori, si situa su una linea di progressione rispetto al risultato meno grave voluto dall'agente; in questo senso, la Cassazione ha precisato che l'onere probatorio dell'accusa si esaurirebbe nella dimostrazione della consapevolezza e volontà della natura dolosa dell'operazione, alla quale segue il dissesto, nonché dell'astratta prevedibilità di tale evento quale effetto dell'azione antidoverosa⁽²³⁾. Il dolo, dunque, coprirebbe unicamente le “operazioni” che cagionano l'evento dell'insolvenza fallimentare, essendo sufficiente la sussistenza di un mero nesso di causalità materiale tra le “operazioni dolose” e la “insolvenza”, senza che sia necessario quindi un nesso psichico tra i due dati⁽²⁴⁾.

(21) A. ALESSANDRI, *Diritto penale commerciale*, vol. IV, *I reati fallimentari*, Torino, 2019, 126.

(22) C. PEDRAZZI, *Reati fallimentari*, cit., 171.

(23) Cass., Sez. Quinta, 16 giugno 2015, CRESPI; conformi Cass., Sez. Quinta, 7 maggio 2010, n. 17690 e Cass., Sez. Quinta, 16 dicembre 1998, CARRINO.

(24) Così M. GAMBARDELLA, *Condotte economiche e responsabilità penale*, cit., 264.

Sembra - per contro - preferibile la tesi improntata sulla scelta del dolo eventuale: il fallimento sarebbe soltanto l'effetto, dal punto di vista della causalità materiale, di una condotta volontaria sì, ma non intenzionalmente diretta a produrre il dissesto societario, di cui il soggetto attivo dell'operazione accetti il rischio di verifica⁽²⁵⁾. Le operazioni che assumono rilievo possono essere descritte come tutte quelle iniziative, ad ampio spettro, che veicolano abusi di gestione, infedeltà ai doveri imposti dalla legge all'organo amministrativo e, più genericamente, atti intrinsecamente pericolosi per la "salute" economico-finanziaria della società. Secondo tale impostazione, l'operazione dolosa può non costituire in sé reato e, tanto meno, reato societario: essa può concretizzarsi in fatti, attività e decisioni rilevanti per la vita sociale, che - avulse dal contesto in cui avvengono - potrebbero di per sé apparire assolutamente ordinarie e legittime (si pensi ad un aumento di capitale o ad un prestito obbligazionario), ma che - valutate alla luce dei propositi perseguiti e delle finalità raggiunte - assumono "carattere doloso", cioè dannoso, per la società, in quanto produttivo di ulteriori pregiudizi per i creditori, i soci e i terzi interessati, fino a determinare lo stato di decozione dell'ente. Le operazioni dolose possono realizzarsi, quindi, attraverso comportamenti delle persone preposte all'amministrazione ed al controllo della società, le quali - con abuso di poteri o violazione dei doveri inerenti alla loro qualità - rechino pregiudizio ai legittimi interessi dell'ente, dei soci e dei creditori, ridefinendo l'assetto qualitativo e quantitativo del patrimonio sociale, così da renderlo incapiente rispetto alle aspettative del ceto creditizio; più in particolare, l'operazione è dolosa perché espressione dell'infedeltà dei titolari di funzioni societarie agli interessi della società e dei creditori sociali affidati alle loro cure. La categoria assume rilevanza nei casi in cui l'operazione non abbia portata distrattiva in senso stretto - rientrando, altrimenti, nel comma 1 dell'art. 223 l. fall. (che richiama la norma-base dell'art. 216 l. fall.) - né si traduca in uno dei reati societari menzionati dall'art. 223, comma 2, n. 1, l. fall. A titolo esemplificativo, si qualificano come "operazioni dolose": il rilascio di garanzie a favore di altre società del gruppo, di cui sia noto lo stato di difficoltà, per importi esorbitanti dalla capienza del patrimonio della società garante (dovendosi escludere l'applicabilità della esimente di cui all'art. 2634, comma 3, c.c.); ancora, l'emissione di fatture per operazioni inesistenti, o - infine - la conclusione di finanziamenti irragionevoli e disastrosi.

(25) Cfr., C. SANTORIELLO, *I reati di bancarotta*, Torino, 2000, 203; E. M. AMBROSETTI, *I reati fallimentari*, in E. M. AMBROSETTI, E. MEZZETTI, M. RONCO, *Diritto penale dell'impresa*, Bologna, 2016, 349; R. BRICCHETTI, L. PISTORELLI, *La bancarotta e gli altri reati fallimentari. Dottrina e giurisprudenza a confronto*, Milano, 2011, 231; A. D'AVIRRO, E. DE MARTINO, *La bancarotta fraudolenta impropria: reati societari e operazioni dolose*, Milano, 2007, 245.

È, in particolare, proprio l'“esasperato ricorso al credito” ciò su cui punta l'attenzione la giurisprudenza di legittimità, nel momento in cui inquadra tale situazione non già nelle fattispecie di ricorso abusivo al credito, *ex* artt. 218 e 225 l. fall., bensì nella più grave ipotesi di causazione del fallimento per effetto di operazioni dolose⁽²⁶⁾.

L'art. 223, comma 2, n. 2, l. fall. - come la fattispecie di bancarotta per pre-commissione di reati societari - non contempla l'ipotesi dell'aggravamento del dissesto; vale, dunque, quanto già precedentemente chiarito sul tema, per escludere la pur prospettata interpretazione estensiva (*rectius*, creativa) della norma⁽²⁷⁾.

5. Il problema del concorso di persone nei reati di bancarotta

I delitti di bancarotta configurano ipotesi di reati propri, realizzabili dall'imprenditore individuale fallito o da soggetti qualificati all'interno di società dichiarate fallite. Accade di frequente, tuttavia - e vi è conferma di ciò nei repertori giurisprudenziali - che all'attività tipica dell'*intranseus* prendano parte persone che, occasionalmente o necessariamente, contribuiscono alla verifica dell'evento (ove esso ci sia), o - comunque - all'integrazione dell'illecito: è il caso, ad esempio, del percettore di somme dall'imprenditore successivamente dichiarato fallito, ovvero - in tema di bancarotta preferenziale - del creditore favorito o indebitamente avvantaggiato. Ancora - con specifico riferimento alla bancarotta impropria fraudolenta - vengono in considerazione le figure degli amministratori non esecutivi o dei sindaci - seppur presenti, questi ultimi, anche tra i soggetti richiamati nell'art. 223 l. fall. - quali garanti con obblighi impeditivi della commissione dei reati in oggetto.

Si tratta, dunque, di comprendere quali siano le caratteristiche ed i limiti della responsabilità concorsuale degli estranei, sia sotto il profilo dell'influenza causale del loro comportamento sul verificarsi dell'evento, sia in relazione al contenuto dell'elemento psicologico.

5.1. Segue: gli amministratori privi di deleghe

Come noto, accade di frequente - nelle società commerciali - che l'amministrazione venga affidata non già ad un unico soggetto, ma a più persone, che compongono il consiglio di amministrazione (art. 2380-*bis* c.c.); inoltre - se lo statuto o l'assemblea della società lo consentono - il consiglio di amministrazione

(26) Cass., Sez. Quinta, 14 gennaio 2004, n. 19101.

(27) Cfr., *supra*, par. 3.

può delegare proprie attribuzioni ad un comitato esecutivo composto da alcuni dei suoi componenti, o ad uno o più di essi, determinando il contenuto, i limiti e le eventuali modalità di esercizio della delega (salvi i divieti espressamente stabiliti per legge).

Sebbene l'organo amministrativo possa essere collegiale, ciò non vale a far attribuire a ciascun amministratore la responsabilità di quanto di penalmente rilevante sia derivato dalla gestione congiunta: non può attribuirsi, infatti, alcuna rilevanza giuridica alla teoria del "reato collegiale" - sviluppatasi all'ombra delle previsioni normative del vecchio Codice di commercio del 1882 - secondo cui tutti gli amministratori di una società rispondono del reato commesso dal collegio, ove non abbiano adempiuto alle formalità esonerative di cui all'attuale comma 3 dell'art. 2392 c.c.

Una forma di responsabilità penale che risulti palesemente oggettiva - in ragione della sola carica ricoperta - si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali: nel rispetto del principio della personalità della responsabilità penale, occorre accertare il contributo attivo od omissivo che il singolo componente del consiglio abbia fornito alla determinazione dell'evento, ancorché in concorso con altri soggetti.

I componenti del consiglio di amministrazione di una società - ma il discorso, come si vedrà, corre analogamente, almeno per certi specifici aspetti, anche per i componenti del collegio sindacale - rispondono, dunque, del reato secondo le norme sul concorso eventuale di persone, e non in ragione delle disposizioni che regolano la responsabilità civile dell'organo collegiale, cosicché deve essere il contributo personale - materiale o morale, attivo od omissivo - alla realizzazione dell'evento a costituire un preciso limite tra ciò che è penalmente rilevante e ciò che è civilmente sanzionabile⁽²⁸⁾.

Se, invero, non sorgono particolari questioni quando gli amministratori abbiano attivamente realizzato, o concorso a realizzare, i fatti di cui all'art. 223 l. fall., ben potendo l'atto costituente reato essere addebitato a titolo di responsabilità diretta a tutti i componenti del consiglio, se ciò avvenga nel rispetto delle regole del concorso commissivo doloso di persone⁽²⁹⁾, maggiore interesse riveste, per contro, l'ipotesi in cui soltanto taluni componenti degli organi di amministrazione o di controllo partecipino all'attività deliberativa sfociata in un illecito penale, restando gli altri inerti, o addirittura dissenzienti, rispetto all'adozione ed alla attuazione della decisione.

(28) A. ROSSI, *Illeciti penali e amministrativi in materia societaria*, in *Trattato di diritto penale* diretto da C. F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO, Milano, 2012, 46 ss. e 87 ss.

(29) R. BRICCHETTI, L. PISTORELLI, Op. cit., 26.

Secondo un consolidato orientamento della Suprema Corte di Cassazione, anche a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 6/2003 permane - in capo agli amministratori - una posizione di garanzia, desumibile in primo luogo dal disposto dell'art. 2392, comma 2, c.c., che - anche nella nuova formulazione - sancisce la responsabilità verso la società di quanti, «essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli», non si siano attivati per impedire il compimento dell'evento dannoso, nonché dall'art. 2381 c.c.⁽³⁰⁾. Segnatamente, quest'ultimo ridefinisce sia il versante dei rapporti tra organi deleganti ed organi delegati nell'esercizio delle attribuzioni proprie del consiglio di amministrazione, sia le correlative modalità di scambio e circolazione dei flussi di dati necessari per rimuovere le asimmetrie informative tra consiglieri operativi e consiglieri privi di deleghe, in modo tale da permettere a questi ultimi il pieno e consapevole esercizio delle proprie prerogative⁽³¹⁾.

Con riguardo al primo dei profili evidenziati, vengono in considerazione: la conferma - con esclusione di talune materie tassativamente indicate, tra le quali la predisposizione del progetto di bilancio - del principio di delegabilità delle attribuzioni del consiglio, nei limiti stabiliti dallo statuto o dall'assemblea, ad un comitato esecutivo o ad uno o più dei propri componenti; il potere degli amministratori deleganti di impartire direttive ai delegati e di avocare al consiglio operazioni rientranti nella delega; la statuizione del dovere, a carico del consiglio di amministrazione, di valutare l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile rispetto alla natura ed alle dimensioni dell'impresa (art. 2381, commi 2, 3, 4 e 5 c.c.).

In ordine all'adempimento degli obblighi informativi, gli organi delegati devono riferire «al consiglio di amministrazione e al collegio sindacale, con la

(30) Va evidenziato che l'art. 375 del Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza - disposizione, tra le poche, ad essere già entrata in vigore - ha riformulato il titolo della rubrica dell'art. 2086 c.c. («Gestione dell'impresa») e vi ha inserito un secondo comma. Quest'ultimo impone all'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, obbligandolo ad «attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale». È stato attentamente notato come simile implementazione degli obblighi degli amministratori comporti l'emersione di nuovi contenuti delle posizioni di garanzia, con la conseguente estensione della possibilità di contestare un concorso in forma omissiva nei delitti di bancarotta (M. GAMBARDILLA, *Il nuovo codice della crisi di impresa e dell'insolvenza: un primo sguardo ai riflessi in ambito penale*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 12).

(31) Sul punto, di particolare interesse appaiono le sentenze di Cass., Sez. Quinta, 4 maggio 2007, n. 23838 (pronunciata sulla vicenda Bipop-Carire); Cass., Sez. Quinta, 29 marzo 2012, n. 23091 e Cass., Sez. Quinta, 7 marzo 2014, n. 32352 (entrambe pronunciate sulla vicenda Parmalat).

periodicità fissata dallo statuto e in ogni caso almeno ogni sei mesi, sul generale andamento della gestione e sulla sua prevedibile evoluzione, nonché sulle operazioni di maggior rilievo, per le loro dimensioni o caratteristiche, effettuate dalla società e dalle sue controllate» (art. 2381, comma 5, c.c.).

Per contro, gli organi deleganti - soppresso, con la riforma del 2003, il generale obbligo di vigilanza sull'andamento della gestione - sono chiamati, in seno al consiglio, a valutare, «sulla base delle informazioni ricevute» e «sulla base della relazione degli organi delegati», «l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società» nonché «quando elaborati, i piani strategici, industriali e finanziari della società» ed «il generale andamento della gestione» (art. 2381, comma 3, c.c.).

Gli amministratori non esecutivi sono, dunque, destinatari di un complesso di informazioni fornite dagli amministratori delegati, sulla base delle quali sono tenuti - non più a vigilare, ma - a valutare sia gli aspetti più generali, sia quelli più specifici.

Donde il corollario finale, di capitale importanza, dell'obbligo degli amministratori privi di deleghe di agire in modo informato (art. 2381, comma 6, c.c.). La sua stretta osservanza integra, da una parte, il contenuto della prestazione dovuta dal consigliere non operativo e, dall'altra, uno dei fondamentali parametri per il controllo del livello di diligenza impiegata nell'adempimento dell'incarico. Richiedere all'amministratore di adempiere ai propri doveri, imposti dalla legge e dallo statuto, con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle sue specifiche competenze (art. 2392, comma 1, c.c.), infatti, «non significa che gli amministratori debbano necessariamente essere periti in contabilità, in materia finanziaria, e in ogni settore della gestione e dell'amministrazione dell'impresa sociale, ma significa che le loro scelte devono essere informate e meditate, basate sulle rispettive conoscenze e frutto di un rischio calcolato, e non di irresponsabile o negligente improvvisazione»⁽³²⁾.

Al fine di garantire il diritto-dovere ad un'adeguata informazione, il consigliere può chiedere agli amministratori delegati che, in sede di consiglio, siano fornite le necessarie informazioni sulla gestione della società e, specificamente, su tutte le operazioni di maggior rilievo (art. 2381, comma 6, c.c.), diritto a cui, correlativamente, corrisponde l'obbligo - gravante sul presidente del consiglio e sui membri delegati - di assicurare a tutti puntuali informazioni sull'andamento della gestione e sugli accadimenti di maggiore importanza della vita sociale⁽³³⁾.

(32) Relazione governativa al D.Lgs. n. 6/2003.

(33) Cfr., Cass., Sez. Quinta, 4 maggio 2007, n. 23838.

Per quanto attiene al comportamento richiesto all'amministratore non esecutivo per impedire il verificarsi dell'evento pregiudizievole, si deve fare riferimento ai poteri riconosciuti dalla legge in capo a detto soggetto⁽³⁴⁾: è opportuno chiarire, al riguardo, che il singolo amministratore non può direttamente impedire il compimento di fatti criminosi, essendo privo del potere di adottare, *uti singulus*, misure con intrinseca attitudine preventiva e impeditiva; egli può (e deve), invece, richiedere, in seno al consiglio, gli opportuni chiarimenti, così facendo emergere le anomalie riscontrate; può (e deve) far annotare il proprio dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia al presidente del collegio sindacale (art. 2392, ult. comma, c.c.); ancora, può (e deve) attivarsi per ottenere la revoca delle deleghe conferite ed impugnare le delibere contrarie alla legge o allo statuto, assunte in sua assenza o con il suo dissenso; infine può (e deve) - in caso di fondati sospetti del compimento, da parte di altri consiglieri, di gravi irregolarità che possano arrecare un danno alla società - avviare una segnalazione al collegio sindacale o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, al pubblico ministero, affinché si attivino per promuovere il procedimento di cui all'art. 2409 c.c.

Come si può osservare, l'effettivo impedimento dell'evento presuppone sempre l'intervento di (almeno) un soggetto terzo, cosicché sarà necessario, di volta in volta, accertare - con un giudizio controfattuale per nulla semplice - se l'attivazione dei poteri impeditivi e reattivi sopra descritti, da parte degli amministratori privi di deleghe, sia in grado di innescare - secondo una valutazione probabilistica imperniata su di un elevato grado di credibilità razionale, misurabile dalle emergenze processuali del caso concreto⁽³⁵⁾ - un meccanismo idoneo a scongiurare il delitto perpetrato: soltanto in questi termini, l'intervento impeditivo omesso dal singolo amministratore può porsi quale *condicio sine qua non*, ancorché non esclusiva, dell'evento illecito⁽³⁶⁾.

Una volta provata la sussistenza del rapporto di causalità tra una determinata azione omessa dall'amministratore e l'evento criminoso, si tratta, poi, di dimostrare - con un'indagine difficoltosa, ma rigorosa, aderente ai principi costituzionali di personalità della responsabilità penale e di colpevolezza - la sussistenza dell'elemento soggettivo del relativo illecito penale⁽³⁷⁾.

L'operatività della clausola di equivalenza di cui all'art. 40 c.p.v. c.p. presuppone - nelle incriminazioni connotate da volontarietà - la ricorrenza di due

(34) Cfr., Cass., Sez. Quinta, 30 novembre 2011, n. 3708.

(35) Così Cass., SS.UU., 10 luglio 2002, FRANZESE.

(36) Cfr., Cass., Sez. Quinta, 8 giugno 2012, n. 42519.

(37) Cfr., F. CENTONZE, *Controlli societari e responsabilità penali*, Milano, 2009, 215 ss.

momenti distinti, entrambi coesenziali e complementari per l'integrazione del dolo che denota la compartecipazione omissiva nell'altrui fatto commissivo: la rappresentazione dell'evento illecito in itinere e la consapevole omissione del suo impedimento. In relazione al momento rappresentativo, non vale a fondare né a provare il dolo il mero inadempimento di doveri di vigilanza e di controllo; occorre, piuttosto, che l'amministratore abbia percepito il fatto tipico pregiudizievole, sub specie di condotta illecita dell'amministratore delegato.

È opportuno chiarire che la prova della rappresentazione dell'evento non necessita di una compiuta conoscenza dello stesso, ma richiede la verifica che il soggetto abbia agito rappresentandosi una ragionevole e concreta probabilità del suo avveramento; l'evento può, d'altronde, essere oggetto di rappresentazione eventuale: pertanto, risponderebbe *ex art. 40 c.p.v. c.p.*, a titolo di dolo indiretto, l'amministratore che, raffigurandosi la concreta probabilità di verifica di illeciti - distrazioni, occultamenti di beni, operazioni dolose ecc. - volontariamente si sottragga all'esercizio dei propri poteri-doveri e si astenga da ogni iniziativa ostativa, accettando il rischio (e, quindi, acconsentendo) di agevolare e favorire, per tale via, la consumazione degli illeciti stessi⁽³⁸⁾. Resta fermo che la dilatazione consentita dalla natura eventuale del dolo non può mai appiattirsi su una equiparazione tra "conoscenza" e "conoscibilità" dell'evento, pena un'indebita rimodulazione su categorie appartenenti alla colpa⁽³⁹⁾.

Non è necessario, inoltre, che il dato conoscitivo pervenga all'amministratore privo di deleghe attraverso canali informativi formali o predeterminati⁽⁴⁰⁾, essendo possibile dedurne l'esistenza dai cosiddetti segnali di allarme, da intendersi quali segnali gravi di debolezza della struttura societaria e sintomi eloquenti del fatto illecito in itinere. I segnali di allarme ben possono essere richiamati per fondare la prova della sussistenza dell'elemento psicologico in capo all'amministratore - il quale volontariamente ne abbia ignorato la portata significativa, omettendo di azionare i poteri impeditivi a lui riconosciuti - purché, come testualmente stabilito dalla giurisprudenza di legittimità, essi siano «perspicui e peculiari rispetto all'illecito», ossia in quanto abbiano una forza evocativa della perpetrazione di un illecito tale da chiamare l'amministratore a confrontarsi con la probabilità concreta che il segnale di anomalia avvertito altro non sia che un frammento di un meccanismo illegale di gestione dell'oggetto sociale⁽⁴¹⁾.

(38) Cfr. Cass., Sez. Quinta, 7 marzo 2014, n. 32352.

(39) Così Cass., Sez. Quinta, 4 maggio 2007, n. 23838; conforme Cass., Sez. Quinta, 3 ottobre 2007, n. 43101.

(40) Cfr. Cass., Sez. Quinta, 18 febbraio 2010, n. 17690.

(41) Cass., Sez. Quinta, 4 maggio 2007, n. 23838.

Non è sufficiente, dunque, un elemento di generico pericolo, che communi scelte di gestione non convenienti o scelte amministrative economicamente non vantaggiose; occorre che dai segnali percepiti si possa intravedere - seppure non in termini di certezza - la commissione di illeciti, quali false comunicazioni sociali, distrazioni, operazioni dolose ecc.

5.2. *Segue: i membri del collegio sindacale*

Quanto in precedenza esposto con riferimento agli amministratori non esecutivi vale, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, anche nella valutazione delle responsabilità dei sindaci - salva la specifica delle norme del codice civile che ne fondano la posizione di garanzia (artt. 2403-2407 c.c.)⁽⁴²⁾ - in considerazione dei doveri loro spettanti di vigilanza e di controllo - non meramente formali, né meramente contabili - sulla corretta gestione della società, con correlato potere surrogatorio volto a supplire all'inerzia degli amministratori⁽⁴³⁾. A norma dell'art. 2403 c.c., il collegio sindacale «vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento»; ai sensi dell'art. 2407, comma 1, c.c. «i sindaci devono adempiere i loro doveri con la professionalità e la diligenza richieste dalla natura dell'incarico; sono responsabili della verità delle loro attestazioni e devono conservare il segreto sui fatti e sui documenti di cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio».

Sulla scorta di tali disposizioni, il controllo demandato al collegio sindacale non si risolverebbe, dunque, nel riscontro dell'osservanza di una mera legittimità formale delle decisioni dell'organo deliberativo, estendendosi - di contro

(42) Il nuovo Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza è intervenuto anche con riferimento ai sindaci: l'art. 14, infatti, pone a carico degli organi di controllo societari dei cosiddetti obblighi di segnalazione. Viene loro attribuito l'obbligo di verificare che l'organo amministrativo valuti costantemente, assumendo le conseguenti idonee iniziative, se l'assetto organizzativo dell'impresa sia adeguato, se sussista l'equilibrio economico-finanziario e quale sia il prevedibile andamento della gestione, nonché di segnalare immediatamente allo stesso organo amministrativo l'esistenza di fondati indizi della crisi. Si assiste, dunque, ad un rafforzamento della posizione di garanzia dei sindaci, cosicché anche in questo caso potrebbe verificarsi l'estensione della possibilità di contestare un concorso in forma omissiva nei reati di bancarotta. Vi è, inoltre, da aggiungere che l'art. 14, comma 3, introduce, in caso di tempestiva segnalazione all'organo amministrativo dell'esistenza di segnali di crisi, l'esonero da responsabilità solidale dei sindaci per le conseguenze pregiudizievoli delle omissioni o azioni successivamente poste in essere dal predetto organo. Anche tale previsione normativa potrebbe avere una ricaduta di natura penale ai sensi dell'art. 40 c.p.v. c.p., poiché potrebbe circoscrivere la posizione di garanzia se non persino escludere del tutto la responsabilità penale (M. GAMBARDILLA, *Il nuovo codice della crisi di impresa*, cit., 12).

(43) *Ex multis* Cass., Sez. Quinta, 11 maggio 2018, n. 44107; Cass., Sez. Quinta, 18 giugno 2014, n. 26399; Cass., Sez. Quinta, 16 aprile 2009, n. 36595.

- alla verifica della legalità sostanziale della gestione sociale: vigilanza sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza e sul concreto funzionamento dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile stanno a significare, infatti, che il collegio sindacale deve verificare - dopo averne presa adeguata conoscenza - non solo gli aspetti estrinseci e formali della gestione, ma anche la realtà sottostante, l'andamento generale e il contenuto dell'attività sociale, pur non potendo interferire, con tutta ovvietà, sul merito delle scelte decisionali degli amministratori. In dottrina si è, per contro, osservato come, da un punto di vista qualitativo, l'attività del sindaco si estrinsechi in un controllo "dall'esterno" e, come tale, meno penetrante di quello che può essere richiesto ad un amministratore che vigili sull'operato dei propri colleghi⁽⁴⁴⁾.

Attesa la natura di organo di controllo, al collegio sindacale sono riconosciuti poteri molto incisivi, funzionali sia al ripristino della mera legalità, anche statutaria, sia a garantire le dovute verifiche sul contenuto della gestione. In particolare, ai sindaci spetta un ampio potere ispettivo, di cui gli amministratori sono privi: i sindaci possono in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo (art. 2403-*bis*, comma 1, c.c.), mentre il collegio può chiedere agli amministratori notizie, anche con riferimento a società controllate, sull'andamento delle operazioni sociali o su determinati affari. Al fine di raccogliere le informazioni necessarie, che consentano di adempiere ai doveri di vigilanza e di controllo imposti dalla legge, i sindaci hanno non solo l'obbligo di partecipare alle riunioni del collegio sindacale, ma anche il dovere di assistere alle adunanze del consiglio di amministrazione, alle assemblee ed alle riunioni del comitato esecutivo (art. 2405, comma 1, c.c.) e la violazione ripetuta ed ingiustificata di tali obblighi e doveri è sanzionata con la decadenza dall'ufficio. Un ruolo di rilievo, nell'ambito dei doveri di informazione gravanti sugli amministratori, occupa la norma di cui all'art. 2429, comma 1, c.c., che impone ai titolari dell'organo di gestione l'obbligo di comunicare al collegio sindacale il bilancio con la relazione almeno trenta giorni prima di quello fissato per l'assemblea che deve discuterlo: a tale obbligo corrisponde il potere dei sindaci di ottenere ogni informazione sulla gestione della società ed i conseguenti poteri-doveri di riferire all'assemblea, dopo aver avuto completa informazione, sui risultati dell'esercizio sociale e sull'attività svolta nell'adempimento dei propri doveri e di fare osservazioni e proposte in ordine al bilancio e alla sua approvazione, vale a dire di formulare giudizi - anche di merito - sul progetto di bilancio redatto dagli amministratori. Da ultimo, l'esercizio dell'attività di controllo ed ispettiva ben può essere sollecitato anche dai soci (art. 2408 c.c.).

(44) C. PEDRAZZI, *Reati fallimentari*, cit., 284 ss.

Oltre ai poteri di natura strettamente preventiva, al collegio sindacale sono attribuiti anche i tradizionali poteri reattivi di impugnazione delle deliberazioni assembleari o del consiglio di amministrazione, che non siano state adottate in conformità della legge o dello statuto (artt. 2377 e 2388, comma 3, c.c.), o che siano altrimenti viziati (artt. 2373 e 2391, comma 3, c.c.); inoltre, il collegio è legittimato a presentare denuncia al Tribunale, se vi è fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto nella gestione gravi irregolarità che possano arrecare danno alla società o ad una o più società controllate (art. 2409, commi 1 e 7, c.c.).

È agevole osservare che l'esercizio dei poteri-doveri sopra descritti viene, per lo più, demandato dalla legge al collegio e non ai sindaci individualmente; tuttavia, il singolo sindaco può comunque far pesare adeguatamente le proprie determinazioni: se è vero che le deliberazioni sono assunte a maggioranza assoluta dei presenti, vero è anche che il sindaco dissenziente ha il diritto di far annotare i motivi del proprio dissenso nel verbale che, sottoscritto da tutti gli intervenuti, viene trascritto nel libro delle adunanze e deliberazioni del collegio sindacale (art. 2404 c.c.).

Pertanto, ciascun componente del collegio sindacale, per esonerarsi dal rimprovero, dovrà esercitare tutte le prerogative inerenti alla sua funzione di garante, sollecitando l'esercizio dei poteri-doveri collegiali e facendo constare - se del caso - la propria personale posizione.

Alla luce della struttura degli obblighi di controllo-vigilanza dei sindaci e sulla scorta della previsione normativa dell'art. 2407 c.c. - in rapporto con gli artt. 2403 c.c. e 40 c.p.v. c.p. - la giurisprudenza, come si è detto - ma anche parte della dottrina⁽⁴⁵⁾ - ritiene di poter desumere uno specifico obbligo di impedimento di reati a carico dei sindaci stessi.

La conclusione, però, non viene unanimemente condivisa: autorevole parte della dottrina esclude, infatti - rispetto alla figura soggettiva in esame - la responsabilità a titolo omissivo improprio, considerando i sindaci non già depositari di una posizione di garanzia, ma soltanto titolari di posizioni di vigilanza⁽⁴⁶⁾. La disciplina funzionale dei compiti sindacali - si osserva - contempla, a carico dei sindaci, un obbligo di vigilanza-controllo sulla gestione societaria, senza fornirli di poteri risolutivi con efficacia impeditiva dell'attività illecita dell'organo di amministrazione societaria.

(45) Per tutti P. NUVOLONE, *Il diritto penale del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, Milano, 1955, 401.

(46) F. MANTOVANI, *L'obbligo di garanzia ricostruito alla luce dei principi di legalità, di sussidiarietà, di libertà e di responsabilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, 227 ss.; I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, Torino, 1999, *passim*.

Tale assenza di poteri impeditivi comporta che la legge «non ha imposto l'uso di quei poteri come rimedio essenziale per fronteggiare il pericolo che l'evento criminoso si produca»⁽⁴⁷⁾; l'assenza di potere giuridico di impedimento in astratto rappresenta, cioè, un indice dell'esclusione dell'operatività della clausola dell'art. 40 c.p.v. c.p., visto che la parificazione tra azione ed omissione presuppone che l'ordinamento imponga al soggetto garante il compimento di un intervento così penetrante in favore dell'interesse tutelato, che da esso dipenda la salvezza del bene protetto: solo in tale ipotesi si può dire che l'omissione punibile sia dotata di un'efficienza causale pari all'azione⁽⁴⁸⁾.

L'equivoco fondamentale nel quale sarebbe incorsa la giurisprudenza, e parte della dottrina, starebbe - in definitiva - secondo siffatta impostazione, nel non essersi avveduta che l'art. 2407, comma 2, c.c. si limita, in realtà, a disciplinare il rapporto di causalità tra l'omessa vigilanza e l'evento pregiudizievole, senza per questo essere idoneo a fondare la parificazione fra azione ed omissione, che costituisce il presupposto dell'applicazione dell'art. 40 c.p.v. c.p.: non dà, perciò, origine al supposto obbligo di impedimento di altrui reati a carico dei sindaci⁽⁴⁹⁾.

Non rileva, invece - al fine di escludere la configurabilità di una posizione di garanzia - che i poteri assegnati al collegio sindacale siano privi, di per sé soli, dell'attitudine ad impedire l'evento delittuoso. Vale, infatti, al riguardo, quanto già chiarito a proposito della responsabilità degli amministratori privi di deleghe: l'intervento doveroso omesso può essere condizione necessaria, ancorché non sufficiente, ad impedire l'illecito in fieri; il correlativo contributo causale deve, quindi, apprezzarsi compiutamente in relazione ai singoli episodi di volta in volta contestati ed ai poteri concretamente esperibili. È il caso, ad esempio, dei poteri reattivi assegnati al collegio sindacale per impedire l'approvazione di un progetto di bilancio contenente alterazioni ed artifici contabili tali da integrare il reato di cui all'art. 2621 c.c., poi determinante il dissesto della società (art. 223, comma 2, n. 1, l. fall.): ebbene, seppure con il diaframma filtrante dell'autorità giudiziaria, la denuncia contenuta nell'impugnazione della delibera - del consiglio di amministrazione, che approva il progetto di bilancio e dell'assemblea, che approva il bilancio in via definitiva - potrebbe suggerire, in termini di elevata probabilità, una prognosi fausta della spendita del potere impeditivo.

(47) A. FIORELLA, *Il trasferimento di funzioni nel diritto penale dell'impresa*, Firenze, 1985, 205.

(48) Cfr., N. PISANI, *Controlli sindacali e responsabilità penale nelle società per azioni. Posizioni di garanzia societaria e poteri giuridici di impedimento*, Milano, 2003, 446.

(49) Così I. CARACCIOLI, *La responsabilità del collegio sindacale nelle società fiduciarie*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1995, 175 ss.



**Dottore
Pasquale Fimiani(*)**

DOTTRINA

Le recenti novità in tema di reati tributari

Il diritto penale tributario è stato recentemente interessato da due interventi normativi, rappresentati dall'art. 39 del DL 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni con la legge del 19 dicembre 2019, n. 157, caratterizzato da un inasprimento delle pene, dalla introduzione della confisca allargata e della responsabilità degli enti anche per i reati tributari, e dal D.Lgs. n. 75/2020, recante l'attuazione della delega di cui all'art. 3 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europea 2018), in tema di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

The tax criminal law has recently been affected by two regulatory interventions, represented by art. 39 of DL 26 October 2019 no. 124, converted with amendments by Law no. 157 of 19 December 2019, characterized by a tightening of penalties, the introduction of extended confiscation and liability of entities also for tax crimes, and the D. Legislative Decree no. 75/2020, on the implementation of the delegation referred to in Article 3 of Law no. 117 of 4 October 2019 (European Delegation Law 2018), on the implementation of Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud affecting the financial interests of the Union through criminal law.

SOMMARIO: 1. Quadro generale delle modifiche normative. - 2. L'estensione della non punibilità da ravvedimento agli artt. 2 e 3. - 3. Responsabilità amministrativa degli enti. - 4. La confisca allargata. - 5. Il tentativo nei reati tributari.

1. Quadro generale delle modifiche normative

L'art. 39 del DL 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni con la legge del 19 dicembre 2019, n. 157⁽¹⁾, ha modificato, a decorrere dalla data di

(*) Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

(1) Per primi commenti alla riforma dei reati tributari, cfr., per quanto riguarda il decreto legge, M. BONTEMPELLI, *La confisca o le confische da illecito (penale) tributario?*, in *sistemapenale.it*, 4 dicembre 2019; M. CAVALLARO, *Disciplina penale in materia tributaria e la responsabilità amministrativa degli*

pubblicazione della legge di conversione (24 dicembre 2019), la disciplina dei reati tributari prevista dal D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74 con:

➤ inasprimenti sanzionatori per tutti i reati tranne quelli di indebita compensazione (art. 10-*quater*) e di sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (art.11)⁽²⁾;

➤ lo sdoppiamento delle fattispecie di cui agli artt. 2 e 8 con la previsione di una pena ridotta se risulti inferiore a centomila euro, rispettivamente, l'ammontare degli elementi passivi fittizi esposti in dichiarazione, ovvero l'importo non rispondente al vero indicato nelle fatture o nei documenti, per periodo d'imposta;

➤ la modifica del comma 1-*ter* dell'art. 4, con una significativa modifica in *malam partem* concernente le valutazioni da prendere in considerazione non più (singolarmente), ma (complessivamente), ferma restando la misura della loro scorrettezza accettabile che deve comunque essere inferiore al dieci per cento;

enti: prime considerazioni sul d.l. fiscale, in *ilpenalista.it*, 13 novembre 2019; L. DELLA RAGIONE, *I reati tributari dopo il decreto fiscale 124/2019*, in *ilpenalista.it*, 20 novembre 2019; S. FINOCCHIARO, *Le novità in materia di reati tributari e di responsabilità degli enti contenute nel cosiddetto decreto fiscale (d.l. n. 124/2019)*, in *sistemapenale.it*, 8 novembre 2019; A. PERINI, *Brevi note sui profili penali tributari del d.l. n. 124/2019*, in *sistemapenale.it*, 3 dicembre 2019. Con riferimento alla legge di conversione cfr. F. DI VIZIO, *La nuova disciplina penale in materia tributaria: la confisca allargata e la responsabilità degli enti*, in *quotidianogiuridico.it*, 31 dicembre 2019; S. FINOCCHIARO, *In vigore la "riforma fiscale": osservazioni a prima lettura della legge 157/2019 in materia di reati tributari, confisca allargata e responsabilità degli enti*, in *sistemapenale.it*, 7 gennaio 2020; Relazione n. 3/2020 del 9 gennaio 2020, a cura dell'Ufficio del Massimario, avente per oggetto i profili penalistici della legge 19 dicembre 2019, n. 157 (di conversione del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124), recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili" (cosiddetto decreto fiscale), in *cortedicassazione.it*. Successivamente, v. R. BARTOLI, *Responsabilità degli enti e reati tributari: una riforma affetta da sistematica irragionevolezza*, in *sistemapenale.it*, 19 marzo 2020; S. DE BLASIS, *Osservazioni sulla confisca allargata nei reati tributari*, in *Giur. Penale*, 12 ottobre 2020; A. M. DELL'OSSO, *Corsi e ricorsi nel diritto penaltributario: spunti (critici) sul cosiddetto decreto fiscale*, in *DPP*, 2020, III, 320; A. INGRASSIA, *Il bastone (di cartapesta) e la carota (avvelenata): iniezioni di irrazionalità nel sistema penale tributario*, in *DPP* 2020, III, 307; F. GIUNTA, *Note sulla punizione dell'ente evasore*, in *Discrimen*, 23 settembre 2020; L. GUCCIARDO, *Il reato tributario come presupposto per la confisca allargata o di sproporzione*, in *Discrimen (riv.)*, 2020, I, 263; C. LARINNI, *La recente riforma in materia tributaria tra disciplina penale e responsabilità degli enti*, in *Discrimen (riv.)*, 2020, I, 295; L. MAZZANTI, I. SANTINELLI, *Confisca per sproporzione nei reati tributari. Doveri e limiti investigativi nella fase della cognizione e dell'esecuzione*, in *ilpenalista.it*, 17 aprile 2020; F. PIERGALLINI, *La riforma dei reati tributari tra responsabilità della persona fisica e responsabilità dell'ente*, in *sistemapenale.it*, 4 giugno 2020; D. PIVA, *Reati tributari e responsabilità dell'ente: una riforma nel (ancorché non di) sistema*, in *sistemapenale.it*, 15 settembre 2020; C. SANTORIELLO, *Reati tributari*, in *ilpenalista.it*, 25 maggio 2020; A. RACCA, *Questioni di costituzionalità in materia di dichiarazione fraudolenta mediante l'uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2 d.lgs. 74/2000 come riformato dall'art. 39 lett. q bis l. 157/2019)*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2020, III, 170; G. VARRASO, *Decreto fiscale e riforma dei reati tributari. Le implicazioni processuali*, in *DPP* 2020, III, 332.

(2) Per la ricostruzione del dibattito su tali inasprimenti sanzionatori nella fase di conversione del decreto legge 124 sia consentito rinviare al Nostro, *La riforma dei reati tributari nella l. 157/19*, in *Foro It.*, 2020, V, 158, che costituisce anche prologo delle riflessioni contenute nel presente intervento.

> l'estensione ai reati di cui agli artt. 2 e 3 della possibilità di estinzione mediante l'integrale pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 13, comma 2;

> l'introduzione della confisca allargata di cui all'art. 240-bis c.p.;

> la previsione della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, con l'introduzione del nuovo art. 25-*quinquiesdecies*, in relazione ai reati di cui agli artt. 2 (dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti), 3 (dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici), 8 (emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti), 10 (occultamento o distruzione di documenti contabili) e 11 (sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte).

Prima ancora il legislatore era intervenuto nella materia penale tributaria con l'art. 3 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europea 2018), dettando i principi per l'attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale⁽³⁾, concetto nel quale sono incluse anche le condotte illecite in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'Iva (art. 3, comma 1, lett. d, della direttiva). Riguardo a tale intervento il compito dell'Esecutivo era innanzitutto quello di individuare i reati lesivi di detti interessi UE, determinandosi in conformità di quanto previsto dagli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 della citata direttiva (come prevede l'art. 3, lettera a), della legge n. 117/2019).

Appare decisivo, ai fini di questa attività ricognitiva, l'art. 2, comma 2, della direttiva che fissa la propria applicabilità "unicamente ai casi di reati gravi contro il sistema comune dell'Iva" e precisa che sono considerati gravi quei reati in cui le azioni o omissioni di carattere intenzionale "siano connessi al territorio di due o più Stati membri dell'Unione e comportino un danno complessivo pari ad almeno dieci milioni di euro". Con tale norma la direttiva persegue l'obiettivo, fatto palese dal suo considerando n. 4, di dare rilievo al connotato transfrontaliero della frode grave ed alla sua derivazione "da un sistema fraudolento per cui i reati gravi sono commessi in maniera strutturata allo scopo di ottenere indebiti vantaggi dal sistema comune dell'Iva".

(3) Per l'analisi della direttiva cfr., E. BASILE, *Brevi note sulla nuova direttiva Pif - Luci e ombre del processo di integrazione UE in materia penale*, in *penalecontemporaneo.it*, 12 dicembre 2017; M. LANOTTE, *L'impunità degli autori delle frodi carosello e le contromisure per la tutela degli interessi finanziari europei: la direttiva Pif e il regolamento Eppo*, in *penalecontemporaneo.it*, 28 giugno 2019; F. LA VATTIATA, *La nuova direttiva PIF. Riflessioni in tema di responsabilità da reato degli enti giuridici, gruppi societari e reati tributari*, in *giurisprudenzapenale.com*, 2 settembre 2019; A. VENEGONI, *La definizione del reato di frode nella legislazione dell'unione dalla convenzione Pif alla proposta di direttiva PIF*, in *penalecontemporaneo.it*, 14 ottobre 2016; Id., *La direttiva Pif: un ulteriore passo nel processo di sviluppo del diritto penale europeo o un'occasione persa?* in *ilpenalista.it*, 27 luglio 2017.

Altro compito del legislatore delegato era quello di dare attuazione all'art. 3, comma 1, lett. c), della legge n. 117/2019, in base al quale l'Esecutivo avrebbe dovuto abrogare l'art 6 del D.Lgs. n. 74/2000 secondo cui i delitti *ex art.* 2, 3 e 4 stesso decreto non sono comunque punibili a titolo di tentativo.

Il D.Lgs. n. 75/2020⁽⁴⁾ non ha modificato l'assetto sanzionatorio previsto, evidentemente ritenendolo sufficiente a garantire una adeguata punizione anche per i reati gravi contro il sistema comune dell'Iva, mentre è intervenuto sull'art. 6, aggiungendo un comma 1-*bis* per il quale “Salvo che il fatto integri il reato previsto dall'articolo 8, la disposizione di cui al comma 1 non si applica quando gli atti diretti a commettere i delitti di cui agli articoli 2, 3 e 4 sono compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea, al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro” (il comma 1 prevede che “i delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 non sono comunque punibili a titolo di tentativo”).

Altra modifica è stata l'allargamento della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, già prevista dall'art. 25-*quinqüiesdecies*, introdotto dalla legge n. 157/2019, in relazione ai reati di cui agli artt. 2, 3, 8, 10 e 11, anche per i reati di dichiarazione infedele previsto dall'articolo 4, di omessa dichiarazione previsto dall'articolo 5 e di indebita compensazione previsto dall'articolo 10-*quater* “se commessi nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro”.

2. L'estensione della non punibilità da ravvedimento agli artt. 2 e 3

L'estensione ai reati di cui agli artt. 2 e 3 della possibilità di estinzione mediante l'integrale pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'art. 13, comma 2⁽⁵⁾, trova la sua ratio in ciò che anche tali reati incidono negativamente sulla corretta determinazione della base imponibile e, dunque, anche per essi la non punibilità è correlata a “situazioni nelle quali la spontaneità della respiscenza

(4) Per primi commenti al D.lgs. n. 75/2020, v. E. BASILE, *Il recepimento della Direttiva Pif in Italia e l'evergreen' art. 316-ter c.p.*, in *sistemapenale.it*, 13 ottobre 2020; C. ELAMPINI, *A volte ritornano. Prime riflessioni sulla problematica reintroduzione del tentativo nei reati fiscali a seguito dell'attuazione della Direttiva Pif*, in *sistemapenale.it*, 8 ottobre 2020; E. MAZZANTI, *La riforma delle frodi europee in materia di spese. Osservazioni a prima lettura sull'attuazione della 'Direttiva Pif' (D.Lgs. 14 luglio 2020, n. 75)*, in *sistemapenale.it*, 23 settembre 2020; A. VENEGONI, *Prime riflessioni sull'attuazione della direttiva PIF*, in *ilpenalista.it*, 16 luglio 2020.

(5) Sui chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate sulla regolarizzazione dei debiti dei contribuenti a seguito della novella si rinvia a F. G. POGGIANI, *Ravvedimento operoso ampio*, in *Italia Oggi*, 31 gennaio 2020.

del contribuente, in uno con la estinzione tempestiva dei debiti, giustifica senza bisogno di ulteriori sanzioni amministrative la rinuncia alla pena da parte dello Stato”⁽⁶⁾.

Si estende quindi anche a tali reati la complessa questione del rapporto tra pagamento del debito tributario e patteggiamento⁽⁷⁾.

Quanto al ravvedimento per il reato di cui all’art. 2 è stato rappresentato⁽⁸⁾ che, non essendo prevista analoga causa di non punibilità per il soggetto che emette le false fatture, “si verifica, in caso di ravvedimento da parte dell’utilizzatore dei documenti fittizi, un evidente disallineamento”, in quanto “da un lato, quest’ultimo presenta una dichiarazione integrativa espungendo dai costi le false fatture e non è più perseguibile penalmente, dall’altro, l’emittente delle medesime fatture non può regolarizzare alcunché, con il rischio che il primo, di fatto, denunci la violazione del secondo”. Un rischio che sembra però ridimensionato dalle prime interpretazioni degli uffici competenti delle quali lo stesso Autore dà conto nel senso che “l’interessato (il contribuente che ha ricevuto le false fatture) non è tenuto a dichiarare in modo puntuale i motivi per cui ha inteso rettificare in aumento il proprio reddito”, per cui “la dichiarazione integrativa non ha ricadute dirette e immediate nei confronti dell’emittente delle fatture, permanendo in capo agli organi di controllo l’onere di dimostrare la responsabilità penale di quest’ultimo, per violazione dell’articolo 8”.

3. Responsabilità amministrativa degli enti

La legge n. 157/2019, ponendo maggiore attenzione alle conseguenze derivanti dall’articolo 3, comma 1, lettera e) della legge n. 117/2019 per il quale, a integrazione del D.Lgs. n. 231/2001, occorre prevedere “espressamente la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche anche per i reati che ledono gli interessi finanziari della UE e che non sono già compresi nelle disposizioni del medesimo decreto legislativo”, ha integralmente riscritto l’art. 25-*quiquiesdecies* che, nella versione del DL n. 124/2019, era limitato al solo reato presupposto dell’art. 2, D.Lgs. n. 74/2000.

In occasione di tale riscrittura il legislatore ha dovuto confrontarsi: 1) con il modello di un’implementazione generalizzata, riferita a tutti i reati gravi della

(6) Così la relazione al D.Lgs. n. 158/2015 in punto di applicazione dell’art. 13, comma 2, ai reati ex artt. 4 e 5 D.Lgs. n. 74/2000.

(7) Per un quadro delle soluzioni giurisprudenziali si rinvia a S. LOCONTE, G. M. MENTASTI, *Frode ok al patteggiamento*, in *Italia Oggi*, 27 gennaio 2020, i quali ritengono necessario un chiarimento delle Sezioni Unite.

(8) A. IORIO, *Dichiarazioni fraudolente, possibile il ravvedimento*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 gennaio 2020.

direttiva Pif, imposta dalla legge n. 117/2019; 2) con l'implementazione che era stata suggerita nel 2010 dalla Commissione Greco, insediata presso il Ministero della Giustizia, che la riservava ai soli reati *ex art 2*, comma 1, 5, 8, 10, D.Lgs. n. 74/2000, con esclusione quindi delle dichiarazioni fraudolente mediante altri artifici e di quelle infedeli (articoli 3 e 4, D.Lgs. n. 74/2000), che invece rientrano senz'altro nel paradigma del citato articolo 3, comma 1, lettera e) della legge n. 117/2019.

La scelta compiuta appariva un compromesso rispetto a dette suggestioni ispiratrici (sono inclusi gli artt. 2, 3, 8, 10 e 11) e delinea l'adozione di un sistema di responsabilità amministrativa degli enti per reati tributari presupposto che da un lato prevede reati in tema di evasione dei redditi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla direttiva Pif⁽⁹⁾ e, dall'altro, non era ancora idonea a coprire le ipotesi di frode grave in materia di Iva da essa previste, mancando, nella forma consumata e tentata, i delitti dichiarativi e di indebita compensazione (artt. 4, 5 e 10-*quater*) caratterizzati dalla transnazionalità e dall'importo del danno causato superiore a dieci milioni di Euro.

Tale carenza è stata sanata dal decreto legislativo 75, attuativo della delega, il quale ha disposto l'allargamento della responsabilità degli enti di cui al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, già prevista dall'art. 25-*quinquiesdecies*, introdotto dalla legge n. 157/2019, in relazione ai reati di cui agli artt. 2, 3, 8, 10 e 11, anche per i reati di dichiarazione infedele previsto dall'articolo 4, di omessa dichiarazione previsto dall'articolo 5 e di indebita compensazione previsto dall'articolo 10-*quater* "se commessi nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri e al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un importo complessivo non inferiore a dieci milioni di euro".

Con l'inclusione dei reati tributari tra quelli presupposto della responsabilità 231 viene in gran parte superata l'irragionevolezza di un sistema che assoggetta la società contribuente beneficiaria dell'evasione alla sola confisca diretta del profitto da evasione, laddove il contribuente persona fisica è esposto anche alla confisca per equivalente⁽¹⁰⁾.

Detta inclusione, peraltro, comporta significativi adattamenti dei modelli organizzativi funzionali alla prevenzione dei reati tributari presupposto,

(9) La quale peraltro prevede una tutela minimale (considerando n. 16) restando gli Stati membri liberi di prevederne una più intensa.

(10) Secondo lo schema delineato dalla nota Cass., sez. un., 5 marzo 2014, n. 10561, GUBERT, la quale utilizzava la mancata previsione dei reati tributari tra quelli presupposto della responsabilità *ex* D.Lgs. n. 231/2001 per giustificare il principio della natura sempre diretta della confisca del denaro, essendo quella per equivalente nei confronti dell'ente prevista solo dal citato D.Lgs. Anche se la novella sottrae all'iter argomentativo della sentenza Gubert tale spunto ermeneutico, il principio della natura sempre diretta della confisca del denaro resiste a tale parziale amputazione.

rammentando che il sindacato sulla loro efficacia e attuazione prima della commissione del reato stesso spetta al giudice del merito⁽¹¹⁾.

Nel contempo va soddisfatta l'esigenza che gli organismi interni di controllo (chiamati a vigilare sull'adeguatezza e l'osservanza dei modelli, nonché sull'eventuale necessità del loro adeguamento alla concreta situazione dell'ente) non solo abbiano componenti dotati delle peculiari competenze tecniche in materia fiscale, ma siano dotati di piena autonomia e indipendenza rispetto ai vertici dello stesso ente che, di fatto, sono tra i più probabili autori dei reati tributari presupposto. Va peraltro registrato che il legislatore non è intervenuto sul tema del doppio binario sanzionatorio, penale e amministrativo⁽¹²⁾, questione che si pone con rinnovata problematicità, in quanto, per i reati previsti dall'art. 25-*quinqüiesdecies* del D.Lgs. 231, l'ente che tragga vantaggio dalla condotta realizzata nel suo interesse dal legale rappresentante potrebbe rispondere anche in sede fiscale⁽¹³⁾.

Un'ultima notazione va fatta in ordine allo spunto interpretativo traibile dal distinto riferimento che l'articolo 25-*quinqüiesdecies* fa ai commi 1 e 2-*bis* degli articoli 2 e 8 del D.Lgs. n. 74/2000, differenziando l'entità delle quote (rispettivamente cinquecento e quattrocento). Nella non sempre agevole individuazione della natura circostanziale di una fattispecie 14 sembra che detta scelta del legislatore, essendo operata nella stessa sede in cui è stato introdotto il comma 2-*bis*, risulti orientata a delineare la reciproca autonomia delle fattispecie *ex* commi 1 e 2-*bis*, escludendone la natura circostanziale e quindi la praticabilità del giudizio di comparazione per l'ipotesi del comma 2-*bis*.

4. La confisca allargata

La novella ha poi affrontato un tema che il legislatore della legge n. 117/2019 aveva trascurato, nonostante l'articolo 10 della direttiva UE 1371/2017 imponesse l'adozione di misure necessarie per consentire il congelamento e la confisca in casi di frode lesiva degli interessi finanziari dell'UE.

(11) *Ex plurimis*, Cass., 8 ottobre 2019, n. 43656.

(12) In argomento, cfr., S. FRANCAZI, *Ne bis in idem e reati tributari*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, IX, 1222 e G. GAETA, *Dove non arriva il principio: il ne bis in idem tra sanzioni tributarie e politica giudiziaria delle Corti superiori*, in *archiviopenale.it*, 23 aprile 2018.

(13) La Cassazione costantemente esclude la violazione del divieto di *bis in idem* nel diverso caso di condanna del legale rappresentante per reato tributario e di sanzione amministrativa nei confronti della società per lo stesso fatto, trattandosi di soggetti giuridici diversi (*ex plurimis*, Cass. 28 settembre 2018, n. 42897).

(14) La giurisprudenza delle Sezioni Unite tende a valorizzare il criterio strutturale come unico (o principale) canone interpretativo per la distinzione tra elementi essenziali e circostanziali della fattispecie (cfr., Cass. sez. un., 26 giugno 2002, n. 26351, 24 giugno 2010, n. 35737 e 27 ottobre 2012, n. 4694).

Il DL n. 124/2019 ha infatti introdotto nel decreto legislativo n. 74/2000 l'articolo 12-*ter* prevedendo una confisca che, richiamando quella allargata disciplinata dall'art 240-*bis* c.p.⁽¹⁵⁾, colpisse i condannati (o patteggianti) per tutti i reati tributari tranne quelli *ex art* 10-*bis* e 10-*ter*. L'applicabilità della confisca era subordinata al superamento della soglia di centomila euro¹⁶, per tutti i reati, tranne che per quelli previsti dagli artt. 4 e 10. In sede di conversione il reato di cui all'art. 4⁽¹⁷⁾ è stato espunto, assieme a quelli di cui agli artt. 5, 10 e 10-*quater* e sono state innalzate le soglie riferite agli articoli 2, 8 e 11, comma 2.

Trattasi di una rimodulazione quantitativa certamente opportuna, così come le suddette espunzioni di reati non connotati da marcata decettività e ciò in quanto l'adozione dello schema della confisca allargata espone senz'altro il condannato per un reato riferito ad un singolo esercizio di imposta ad uno scrutinio sulla giustificazione del suo patrimonio personale che resta di notevole ampiezza, nonostante l'area dei beni confiscabili, debba essere limitata “a quelli acquisiti in un arco temporale ragionevolmente correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose”⁽¹⁸⁾.

Quanto alla giustificazione del patrimonio personale, il richiamo dell'art. 240-*bis* c.p. pone la questione della applicabilità della clausola di tale norma secondo cui “in ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale⁽¹⁹⁾, salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge”. Sono stati infatti sollevati dubbi sulla possibilità di invocare l'estinzione di tale obbligazione quale causa di giustificazione della legittima disponibilità dei beni “anche alla confisca relativa ai reati tributari, il cui presupposto è rappresentato proprio dall'accertamento, con sentenza di condanna o di patteggiamento, degli stessi”⁽²⁰⁾.

Trattasi di dubbi non condivisibili, in quanto la sproporzione è concetto diverso da quello del profitto del reato tributario e può riguardare, sia pure nei limiti della predetta ragionevolezza temporale, anche beni acquisiti in annualità diverse da quella in cui il reato è stato commesso.

(15) Per effetto del richiamo la confisca allargata è applicabile anche nel caso di patteggiamento per i reati tributari di cui al nuovo art. 12-*ter*.

(16) Pertanto, ai fini dell'applicabilità della confisca allargata è necessario il superamento sia della soglia di rilevanza penale del fatto, sia di tale ulteriore soglia.

(17) Irragionevolmente soggetto ad afflizione più grave rispetto a quella prevista per la dichiarazione omessa.

(18) Corte costituzionale, 24 gennaio 2019, n. 24.

(19) È pacifico che anche l'evasione non costituente reato non può essere invocata quale causa di giustificazione.

(20) Così la Relazione del Massimario n. 3/2020, cit.

Si pone piuttosto la questione della possibilità di estinzione ai fini di giustificazione per annualità pregresse non più accertabili perché risalenti nel tempo e in relazione alle quali non è possibile eseguire il ravvedimento. Salva la possibilità di modifiche normative o di chiarimenti operativi, deve ritenersi che il rischio della impossibilità tecnica e giuridica di estinzione ricade sul condannato, non essendo ipotizzabile in questi casi alcuna preclusione per la confisca allargata.

Va altresì precisato che a quest'ultima non è applicabile il secondo comma dell'art. 12-*bis*, secondo cui la confisca è esclusa non solo per la parte che il contribuente ha effettivamente già versato all'erario, ma anche per quella che "si impegna" a versare, il quale sembra riferibile alla sola confisca ordinaria prevista dallo stesso articolo 12-*bis*⁽²¹⁾.

La novella confisca, oltre ai rischi relativi alla delimitazione della sfera ablativa del patrimonio sproporzionato, comporterebbe per la stampa specializzata⁽²²⁾ la necessità di "comprendere in che modo gli investigatori prima, e il Pubblico Ministero dopo, riescano a distinguere la posizione della società, che normalmente commette la violazione fiscale, rispetto a quello della persona fisica (rappresentante legale) che invece commette il reato e quindi come vengano in concreto verificati in capo all'uno e all'altro i beni posseduti, i redditi dichiarati e le attività economiche svolte la cui sproporzione legittima il sequestro e, successivamente, la confisca".

Una problematica verosimilmente riferita a situazioni concrete in cui sussistano confusioni tra i patrimoni della persona fisica autrice del reato tributario nell'interesse dell'ente persona giuridica e il patrimonio di quest'ultima.

Ma al di fuori di siffatte realtà patologiche, appare evidente che la confisca allargata, in quanto attinge il patrimonio sproporzionato del condannato (o patteggiante) per il reato tributario comporterà un'indagine mirata esclusivamente alla verifica di sproporzione di tale patrimonio personale che all'evidenza non riguarderà beni riferibili al patrimonio della persona giuridica.

Quest'ultima, per quanto la riguarda, sarà invece esposta all'eventuale responsabilità amministrativa *ex* D.Lgs. n. 231/2001 e dunque alla confisca sanzione *ex* art. 19 dello stesso decreto legislativo che potrà attingere al suo patrimonio in caso di ricorso alla confisca per equivalente al profitto del reato tributario.

Occorre piuttosto interrogarsi se esista o meno "un ordine di priorità nella selezione dei soggetti sui cui beni eseguire il sequestro di valore" correlato alla

(21) Conforme S. FINOCCHIARO, *In vigore la "riforma fiscale... cit.*

(22) A. IORIO, *La confisca allargata sarà applicata ai reati tributari considerati più gravi*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 dicembre 2019.

confisca sanzione a carico dell'ente *ex art. 19*, D.Lgs. n. 231/2011, ovvero alla confisca *ex art. 12-bis*, D.Lgs. 74/2000 a carico dell'autore del reato tributario.

In proposito appare condivisibile una recente decisione della Cassazione⁽²³⁾ che ha negato tale “ordine di priorità” in linea con l’insegnamento di Sezioni Unite Fisia Impianti⁽²⁴⁾ nella parte in cui ha affermato che “la responsabilità della persona giuridica *ex art. 19* è aggiuntiva e non sostitutiva di quella delle persone fisiche che resta regolata dal diritto penale comune”.

In esito all'introduzione dell'art. 25-*quinquiesdecies* sussistono pertanto distinti soggetti (l'ente responsabile per il reato tributario e la persona fisica che ne è stato autore) aggredibili con la confisca di valore (e ancor prima dal relativo sequestro), ma sempre la sentenza Fisia Impianti insegna che “di fronte ad un illecito plurisoggettivo deve applicarsi il principio solidaristico... e quindi la confisca di valore può interessare indifferentemente ciascuno dei concorrenti anche per l'intera entità del profitto accertato”.

Resta ovviamente fermo, come la stessa sentenza Fisia Impianti stabilisce, che la misura da adottare dovrà contenersi entro i limiti quantitativi di tale profitto.

Per altro verso va rilevato che la tecnica del rinvio applicativo dell'art. 240-*bis* c.p. nella novella ipotesi di confisca del 12-*ter*, comporta senz'altro l'operatività del regime di cui all'articolo 578-*bis* c.p.p.

Operatività che sarebbe stata comunque ineludibile in esito alla lettura che della locuzione “da altre disposizioni di legge” contenuta in detto articolo 578-*bis* c.p.p. hanno dato le Sezioni Unite (sentenza 6141/2019, Milanese) nel senso che la stessa fa riferimento a tutte le ipotesi di confisca previste dalle leggi speciali.

Va infine precisato che la confisca allargata di nuova introduzione si applica esclusivamente alle condotte poste in essere successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione (art. 39, comma 1-*bis*, DL n. 124 come convertito), ma, in quanto misura di sicurezza patrimoniale atipica con funzione dissuasiva, può essere disposta anche in relazione a beni acquisiti in epoca anteriore all'entrata in vigore delle disposizioni che l'hanno istituita o che l'hanno estesa, in quanto il principio di irretroattività opera solo con riguardo alle confische aventi natura sanzionatoria⁽²⁵⁾.

(23) Cass, 16 gennaio 2020, n. 1676.

(24) Cass., sez. un., 2 luglio 2008, n. 26654.

(25) Conforme la Relazione del Massimario n. 3/2020, cit., che richiama Cass., 12 ottobre 2018, n. 56374.

5. Il tentativo nei reati tributari

Il D.Lgs. n. 75/2020 è intervenuto sull'art. 6, aggiungendo un comma 1-*bis* per il quale “salvo che il fatto integri il reato previsto dall'articolo 8, la disposizione di cui al comma 1 non si applica quando gli atti diretti a commettere i delitti di cui agli articoli 2, 3 e 4 sono compiuti anche nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea, al fine di evadere l'imposta sul valore aggiunto per un valore complessivo non inferiore a dieci milioni di euro”.

L'art. 6, comma 1, prevede che “i delitti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 non sono comunque punibili a titolo di tentativo”.

Tale norma, secondo la relazione al D.Lgs. n. 74/2000, rinviene la sua ratio nella necessità “di evitare che il trasparente intento del legislatore delegante, di bandire il modello del reato prodromico, risulti concretamente vanificato dall'applicazione del generale prescritto dell'art. 56 c.p.”.

Una finalità, questa, che non ha impedito il formarsi di un contrasto giurisprudenziale sull'applicazione della deroga imposta dall'art. 6 nei confronti del beneficiario della fattura per operazioni inesistenti (FOI) che, pur avendola inserita in contabilità, non se ne avvalga in dichiarazione, in quanto un orientamento⁽²⁶⁾ si limita ad escludere la punibilità, mentre un altro⁽²⁷⁾ considerato irrazionale ravvisa “una situazione di irrilevanza penale nei confronti di chi abbia posto in essere comportamenti riconducibili alla previsione concorsuale in relazione all'emissione della documentazione fittizia per il solo fatto di non aver utilizzato poi quella stessa documentazione nella dichiarazione”, ritiene che il contribuente limitatosi all'annotazione in contabilità della FOI, va comunque incriminato per concorso con l'emittente, non essendo in tal caso applicabile il regime derogatorio previsto dall'art. 9 del D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

Proprio il suddetto vissuto dell'art. 6 decreto legislativo n. 74/2000, con il contrapporsi di una soluzione che appare funzionale all'interesse erariale di favorire “la respiscenza del contribuente “ ed un'altra che finisce con il frustrare l'incentivazione alla non utilizzazione della FOI alla base della previsione dell'articolo 6, intendeva invece favorire, rende evidente che dalla sua abrogazione con riferimento ai reati gravi in danno degli interessi finanziari dell'UE conseguirà un severo inasprimento di quel peculiare fenomeno evasivo⁽²⁸⁾, ma

(26) Cass., 21 gennaio 2008, n. 3052 e 19 dicembre 2014, n. 52752.

(27) Cass., 16 aprile 2010, n. 14862/2010 e 8 ottobre 2019, n. 41124.

(28) A. IORIO, *Punibilità estesa ai tentativi di reato tributario*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 gennaio 2020 osserva che il Legislatore delegato, nell'anticipare la tutela penale ai fatti prodromici all'evasione per fattispecie particolarmente gravi, dovrà ben chiarire il concetto di tentativo di frode transfrontaliera “onde evitare interpretazioni rigorose volte ad estendere le nuove norme anche ai reati commessi soltanto nel nostro Paese”.

una logica di sistema e le stesse motivazioni addotte dalla giurisprudenza più aperta ad un'impostazione rigoristica avrebbero dovuto suggerire al legislatore, quanto meno in sede di conversione con la legge n. 157/2019, di anticipare detta opzione abrogatrice anche con riferimento ai tributi non armonizzati, per quanto riguarda i casi di maggiore gravità.





Tenente Colonnello
Vito Massimiliano Grimaldi(*)

DOTTRINA

L'omicidio stradale

*Profili costituzionali e giurisprudenziali (**)*

I frequenti omicidi colposi causati dalle violazioni delle norme sulla circolazione stradale, primo fra tutti la guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di stupefacenti, hanno spinto il legislatore, nel 2016 a tutelare adeguatamente il bene giuridico del diritto alla vita attraverso l'introduzione di specifiche norme, più severe ed efficaci. Con la legge 23 marzo 2016, n. 41 sono state, pertanto, create le ipotesi delittuose di omicidio stradale colposo e lesioni stradali gravi e gravissime, attraverso alcune varianti al codice penale e al codice di procedura penale. Con l'introduzione nel codice penale dell'art. 589-bis, "omicidio stradale", sono state inasprite le pene verso quei conducenti che, guidando in spregio delle regole, provocano la morte degli utenti della strada. Questa novità legislativa ha determinato sin da subito dibattiti giurisprudenziali e dottrinali su diversi aspetti della materia, solo in parte recentemente chiariti, mentre altri sono ancora in fase di trattazione.

The frequent episodes of manslaughter caused in violation of the rules on road traffic, first of all driving in a state of alcoholic intoxication or under the influence of drugs, encouraged the legislator, in 2016, to protect adequately the right to life, through the introduction of specific, stricter and more effective rules. The Law n. 41/2016 created the hypothesis of manslaughter and very serious road injuries, through variations to the penal code and to the code of penal procedure. With the introduction into the penal code of art. 589-bis, "road homicide", has led to an increase in the penalties for drivers who cause the death of road users. This legislative change has immediately led to jurisprudential and doctrinal debates on various aspects, only partially clarified, while others are still being discussed.

SOMMARIO: 1. Normativa di riferimento. - 2. Profili di legittimità Costituzionale: divieto di prevalenza delle attenuanti e divieto della revoca automatica della patente. - 3. Profili interpretativi: reato complesso o concorso di reati? - 4. Come accertare l'ebbrezza o l'assunzione di stupefacenti. - 5. I prelievi biologici coattivi a seguito di rifiuto del conducente di sottoporsi agli accertamenti. - 6. Conclusioni.

(*) Comandante del Nucleo Radiomobile di Bologna.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1. Normativa di riferimento

La legge 23 marzo 2016, n. 41 ha introdotto l'art. 589-*bis* c.p., prevedendo l'ipotesi di omicidio colposo stradale, con riferimento ad alcune tipologie di comportamenti scorretti alla guida. Tale reato costituisce una fattispecie autonoma e non un'ipotesi aggravata del reato di omicidio colposo⁽¹⁾.

La casistica delle violazioni al C.d.S alla base del reato di omicidio stradale si può riassumere nelle seguenti tre ipotesi, enucleate nei commi del citato articolo, per ognuna delle quali è prevista una diversa sanzione ed un diverso regime processuale:

- a) violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale;
- b) guida in stato di ebbrezza grave o sotto gli effetti di stupefacenti;
- c) guida in stato di ebbrezza superiore agli 0.8 gr/l o condotte di guida pericolosa.

La prima ipotesi, indicata nel primo comma dell'art. 589-*bis*, individua la violazione "base", mentre le altre due ipotesi specificate dal secondo comma in poi, contemplano le aggravanti e prevedono pene più severe.

Con l'ipotesi a), viene punito chiunque provochi la morte di una persona in violazione di una delle norme del codice della strada e la pena prevista è della reclusione da due a sette anni. È consentita, pertanto, la possibilità di procedere all'arresto facoltativo in flagranza di reato e al fermo di indiziato di delitto ed è prevista la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida.

L'ipotesi b), omicidio stradale aggravato dalla guida in stato di ebbrezza grave o sotto l'effetto di stupefacenti, prevede la pena della reclusione da otto a dodici anni per:

- il conducente con livelli di alcool nel sangue superiori a 1,5 gr/l;
- i conducenti professionali in particolare coloro che esercitano professionalmente il trasporto di persone (autobus o taxi), coloro che trasportano professionalmente cose per conto di terzi e coloro che guidano veicoli con massa superiore a 3,5 tonnellate o trainanti rimorchio o autobus superiori a nove posti anche non in servizio pubblico di linea o noleggio, i cui limiti di ebbrezza superano gli 0,8 gr/l;
- chi guida sotto l'effetto di stupefacenti.

Nell'ipotesi b), inoltre, per effetto di una modifica dell'art 380 c.p.p. (ove è stata introdotta la lett. *m-quater*), viene espressamente previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Naturalmente è previsto anche il fermo di indiziato di delitto.

(1) Cass. IV, 1° marzo 2017 - 14 giugno 2017, n. 29721, VENNÌ.

Per queste ipotesi è prevista anche la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, disposta dalla Prefettura per effetto della sentenza definitiva.

Ultima ipotesi di omicidio stradale, di cui alla lett. c), per la quale è prevista la pena della reclusione da cinque a dieci anni, è data dallo stato di ebbrezza superiore a 0,80 gr/l o da una condotta di guida pericolosa, determinata da:

- > eccesso di velocità con velocità doppia a quella consentita in ambito urbano, con un minimo di 70 km/h;
- > eccesso di velocità fuori del centro urbano di oltre 50 km/h rispetto ai limiti previsti;
- > attraversamento con il semaforo rosso;
- > contromano;
- > inversione di marcia in presenza di curve, dossi o intersezioni;
- > sorpasso in corrispondenza di attraversamento pedonale o di linea continua.

È previsto l'arresto facoltativo in flagranza e il fermo di indiziato di delitto.

Dalla lettura dell'art. 589-*bis*, emerge che l'ipotesi a) si applica a "chiunque" cagioni la morte di una persona in violazione delle norme del C.d.S, quindi anche a chi conduce un velocipede, mentre le ipotesi b) e c) si applicano solo a chi si pone alla guida di un veicolo a motore.

È prevista anche l'ipotesi dell'omicidio stradale plurimo, che comporta l'aggravamento delle pene indicate nei casi precedenti fino al triplo con un massimo di diciotto anni.

Anche la fuga del conducente è un'aggravante, e prevede un aumento della pena da un terzo a due terzi e, comunque, non inferiore a cinque anni. Sono previste anche aggravanti per chi guida senza patente perché mai conseguita o con patente sospesa o revocata o veicolo non coperto da assicurazione solo se di proprietà del conducente.

La norma prevede anche un'attenuante, qualora la condotta che determina la morte non sia conseguenza esclusiva del guidatore ma vi sia il concorso della vittima stessa o di altre persone che hanno violato il codice della strada. In questo caso c'è la riduzione di pena fino alla metà.

2. Profili di legittimità Costituzionale: divieto di prevalenza delle attenuanti e divieto di revoca automatica della patente

L'introduzione dell'art. 589-*bis*, "omicidio stradale", ha determinato sin da subito un dibattito giurisprudenziale e dottrinale, che ha riguardato diversi aspetti della materia, alcuni dei quali ancora in fase di trattazione.

In particolare, la Corte Costituzionale, con la decisione n. 88 del 20 febbraio 2019, da un lato ha statuito la legittimità costituzionale dell'inasprimento delle sanzioni, nella parte prevista dall'art. 590-*quater* c.p., laddove vieta di considerare prevalenti ed equivalenti le circostanze attenuanti rispetto a quelle aggravanti e, dall'altro, ha determinato l'illegittimità dell'articolo 222 del C.d.S. (come modificato dalla legge n. 41/2016), nella parte in cui prevede la revoca automatica della patente di guida indistintamente per tutti i casi di condanna per omicidio e lesioni stradali.

Per quanto riguarda il primo punto, la nuova normativa ha superato il vaglio di costituzionalità con riferimento al divieto, per il giudice, di considerare prevalente o equivalente la circostanza attenuante ad effetto speciale della "responsabilità non esclusiva" dell'imputato (che determina la diminuzione della pena fino alla metà), rispetto alle aggravanti ad effetto speciale (tutte quelle indicate dal comma 2 in poi dell'art. 589-*bis*). La questione di legittimità è stata sollevata da un Giudice dell'udienza preliminare nel 2017, nel caso di un imputato rinviato a giudizio poiché, mentre era alla guida in stato di ebbrezza, aveva tamponato un veicolo e provocato la morte di un passeggero di quel mezzo, nonché ferito un altro trasportato e il guidatore dello stesso. Nel caso di specie emergevano responsabilità concorrenti con quelle dell'imputato, poiché il guidatore del mezzo tamponato era risultato essere sotto l'effetto di sostanze stupefacenti e, quindi, il suo stato fisico poteva aver contribuito al sinistro. Inoltre il trasportato, deceduto, non indossava la cintura di sicurezza e l'illuminazione pubblica lungo il tratto di strada su cui era avvenuto il sinistro non funzionava.

Tali concause del sinistro determinerebbero l'applicazione dell'attenuante prevista dall'art. 589-*bis*, comma 7, con conseguente diminuzione della pena fino alla metà. Tuttavia, la diminuzione può essere applicata sulla pena determinata dopo che sia stata calcolata la circostanza aggravante della guida in stato di ebbrezza nonché l'aggravante della morte di una persona più le lesioni ad altre persone, poiché l'art. 590-*quater* c.p. impedisce di bilanciare le circostanze aggravanti con quelle attenuanti. Di conseguenza, il giudice deve applicare prima l'aumento di pena previsto dalle aggravanti e, soltanto dopo, la diminuzione di pena prevista dall'attenuante del concorso di colpe.

A parere del ricorrente, l'art. 590-*quater* c.p. introduce, per i reati di omicidio stradale e lesioni stradali aggravati, una deroga alla disciplina generale dell'applicazione degli aumenti e delle diminuzioni di pena prevista dagli artt. 63 c.p. e seguenti, ed è stata attuata una limitazione della discrezionalità del giudice nel valutare gli aumenti e le diminuzioni di pena, trasmodando nella manifesta irragionevolezza.

Impiegando l'attenuante prevista dal comma 7 dell'art. 589-*bis* c.p., la pena prevista dall'art. 589-*bis*, comma 1, (da due a sette anni) si riduce fino al minimo di un anno di reclusione, nel caso in cui il concorso di colpa della parte offesa sia considerata un'attenuante prevalente. Applicando, invece, prima l'aggravante dell'ebbrezza di cui al secondo comma (pena da otto a dodici anni di reclusione) e poi la diminvente data dall'attenuante del concorso di colpe, la pena minima da applicare sarebbe di quattro anni di reclusione.

Pertanto, qualora non si applicasse il divieto di bilanciamento delle circostanze e il giudice potesse ritenere prevalente la circostanza attenuante, si avrebbe la diminuzione fino alla metà sulla pena prevista per il delitto "base".

Impedire al giudice di attribuire prevalenza alle attenuanti rispetto alle aggravanti, provoca un aumento sproporzionato della pena, anche se la percentuale di colpa dell'imputato è piccola.

Tale divieto di bilanciamento delle circostanze del reato, fa sì che l'omicidio stradale aggravato ad esempio dalla guida in stato di ebbrezza (art. 589-*bis*, comma 2, c.p.) sarebbe punito in misura sproporzionata rispetto all'omicidio stradale non aggravato (cioè quello previsto dal comma 1 dell'art. 589-*bis*).

La Corte ha stabilito che tale questione di legittimità costituzionale non è fondata, poiché la legge n. 41 del 2016, trova la sua *ratio* in un più severo contrasto delle condotte gravi da parte di chi guida veicoli a motore, mettendo maggiormente a rischio la vita delle persone. La Corte ha ritenuto corretto tale inasprimento delle sanzioni, nel pieno rispetto dell'esercizio della discrezionalità del legislatore perché le sanzioni sono proporzionate alle violazioni commesse⁽²⁾. Sono sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale solo le scelte palesemente arbitrarie del legislatore, quando invece è necessario proteggere i beni costituzionalmente tutelati, come il diritto fondamentale alla vita e all'integrità fisica, il legislatore può stabilire regole diverse, come nel caso dell'art. 590-*quater*, determinando che le attenuanti possano essere applicate solo dopo che siano state calcolate le aggravanti speciali di pena.

Il secondo punto su cui si è poi espressa la Suprema Corte, è quello relativo all'articolo 222 del C.d.S. modificato dalla legge n. 41/2016, dichiarandone l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede l'automatica revoca della patente di guida, indistintamente in tutti i casi di condanna per omicidio e lesioni stradali. La nuova normativa stabilisce che alla condanna, o all'applicazione del patteggiamento, per i reati di omicidio stradale e lesioni stradali gravi o gravissime consegue sempre la revoca della patente di guida, anche se sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.

(2) Corte Costituzionale, sentenza n. 179 del 2017.

Tuttavia, secondo i sostenitori dell'illegittimità costituzionale, la scelta del legislatore, in questo caso, travalicherebbe i limiti della ragionevolezza perché applica indistintamente la medesima sanzione accessoria, senza tener conto delle diverse sanzioni penali. L'art. 222, comma 2, C.d.S., non lascia al giudice la possibilità di graduare la sanzione accessoria alla gravità del danno e al concorso di colpa della persona offesa.

Il legislatore, pertanto, pur avendo differenziato sul piano della sanzione penale le lesioni colpose e l'omicidio colposo stradale e pur avendo attribuito un diverso valore alle condotte aggravanti, non ha trasposto tale distinzione nell'art. 222 C.d.S., poiché ha applicato in modo uniforme la sanzione accessoria della revoca della patente di guida.

Va precisato che il comma 2 dell'art. 222, C.d.S., introdotto dalla legge 21 febbraio 2006, prevedeva la sospensione della patente di guida in modo progressivo: in caso di lesioni lievi, la sospensione era da quindici giorni a tre mesi; se la lesione era grave o gravissima, la patente veniva sospesa fino a due anni; in caso di omicidio colposo, fino a quattro anni. Il successivo DL n. 92/2008 aveva, poi, introdotto la revoca della patente come sanzione accessoria in caso di omicidio colposo aggravato dallo stato di ebbrezza o dall'uso di stupefacenti.

La legge n. 41 del 2016 ha, invece, ulteriormente modificato l'art. 222 C.d.S., prevedendo che in caso di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime, consegue sempre la revoca della patente di guida.

Pertanto, mentre la disciplina previgente era graduata, ora vi è un marcato inasprimento delle sanzioni accessorie.

La Corte Costituzionale ha determinato che l'automatismo della sanzione può attuarsi solo per le violazioni più gravi, sanzionate con pene rispettivamente più gravi, cioè: porsi alla guida in stato di ebbrezza alcolica oltre la soglia del tasso alcolemico prevista dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 589-*bis* e dell'art. 590-*bis*, c.p., o sotto l'effetto di stupefacenti, poiché tale comportamento è pericoloso per la vita e l'incolumità delle persone. Prevedere la medesima sanzione amministrativa nelle circostanze meno gravi, non rispetta i principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità. In definitiva i giudici costituzionali hanno riconosciuto legittima la revoca automatica della patente solo in caso di condanna per reati stradali aggravati dallo stato di ebbrezza o di alterazione psicofisica per l'assunzione di droghe mentre nelle altre ipotesi di condanna per omicidio o lesioni stradali, hanno escluso l'automatismo e riconosciuto al giudice il potere di valutare, caso per caso, se applicare, in alternativa alla revoca, la meno grave sanzione della sospensione della patente.

3. Profili interpretativi: reato complesso o concorso di reati?

Un'altra problematica affrontata, questa volta dalla Corte di Cassazione⁽³⁾, è il rapporto tra l'omicidio colposo stradale introdotto dalla legge n. 41/2016 e i reati di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, disciplinati dagli articoli 186 e 187 del C.d.S.

Il dubbio sollevato è se fosse necessario applicare la disciplina del reato complesso (art. 84 c.p.) o piuttosto quella del concorso di reati, con chiare ripercussioni sulla pena complessiva da scontare, qualora in un medesimo fatto si ravvisassero sia l'omicidio colposo stradale sia la guida in stato di ebbrezza o in stato di alterazione psico-fisica per uso di stupefacenti.

Il problema era nato dal caso concreto di un soggetto che, messosi alla guida della propria auto in stato di ebbrezza alcolica, tamponava il veicolo che lo precedeva, facendolo uscire fuori strada e provocando la morte del conducente e gravi lesioni al passeggero.

Considerando i reati in concorso formale tra loro, l'imputato era stato ritenuto responsabile del reato di omicidio colposo stradale (art. 589-*bis*, comma 4, c.p.) e del reato di lesioni personali colpose gravi (art. 590-*bis*, comma 4, c.p.) commessi con l'aggravante della ebbrezza alcolica e anche del reato di guida in stato di ebbrezza alcolica (art. 186 del C.d.S.) per aver guidato la propria autovettura con un tasso alcolemico pari a 1,03 gr/l.

L'imputato presentava ricorso in Cassazione, eccependo la violazione dell'art. 84 c.p., asserendo che, secondo la nuova normativa introdotta con la legge 41/2016, il rapporto tra l'omicidio stradale e la guida in stato di ebbrezza alcolica, deve essere regolato dalla disciplina del reato complesso.

Qualora invece si applicasse la disciplina del concorso tra reati, si addebiterebbe per due volte lo stesso fatto storico, violando il principio del *ne bis in idem*.

L'interpretazione a favore del concorso di reati era corretta prima della entrata in vigore della legge n. 41/2016, quando il reato di "omicidio stradale" non esisteva ancora nella sua completezza, infatti la Corte di Cassazione si era pronunciata sul tema e, con la sentenza n. 1880 del 2015, aveva confermato l'orientamento, già consolidato, contrario alla qualifica del reato complesso. In particolare aveva stabilito che, in caso di guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti da cui derivasse un incidente stradale con omicidio colposo, trovavano simultanea applicazione gli artt. 187, comma 1-*bis*, C.d.S. e 589 c.p., in concorso tra reati.

(3) Cassazione, sentenza n. 26857 del 29 maggio 2018.

La legge n. 41/2016 ha totalmente riformato il quadro normativo, introducendo gli artt. 589-*bis* e 590-*bis*, che sono due fattispecie autonome di reato, per l'appunto rispettivamente omicidio colposo e lesioni personali gravi o gravissime commessi in violazione delle norme stradali (tra cui quella della guida in stato di ebbrezza). Di conseguenza anche la giurisprudenza di legittimità è cambiata, pronunciandosi a favore del reato complesso.

Nella sentenza del 2018, gli “ermellini” hanno accolto la richiesta e annullato la sentenza impugnata, motivando tale cambiamento di orientamento, nel rispetto del principio del *ne bis in idem*, che impedisce di addebitare all'imputato lo stesso fatto storico più volte. Infatti, tale principio è espresso dagli artt. 84 e 15 del c.p. che definiscono il reato complesso e costituiscono l'essenza dei principi di specialità e di assorbimento, alla base del *ne bis in idem*.

Pertanto qualora si contesti all'imputato di essersi messo alla guida di un veicolo a motore in stato di ebbrezza dopo l'entrata in vigore della legge n. 41 del 2016, e di avere provocato colposamente la morte di una o più persone (ovvero provocato lesioni gravi o gravissime), la condotta di guida in stato di ebbrezza alcolica perde la propria autonomia e viene assorbito in quello più grave degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* del codice penale, essendone circostanza aggravante, con conseguente applicazione della disciplina sul reato complesso ai sensi dell'art. 84.

L'implicazione diretta per la polizia giudiziaria consiste nella redazione di una comunicazione di notizia di reato all'Autorità Giudiziaria con rubricazione dell'art. 589-*bis* o 590-*bis* e non anche, quindi, degli artt. 186 o 187, C.d.S.

4. Come accertare l'ebbrezza o l'assunzione di stupefacenti

La verifica della guida in stato di ebbrezza si può effettuare con la sottoposizione del conducente all'etilometro, strumento in uso alle Forze di polizia che, attraverso l'analisi dell'aria espirata contenuta nei polmoni, misura la concentrazione nel corpo umano di alcool assunto con bevande contenenti etanolo. L'aria espirata indica il valore della concentrazione alcolemica, espressa in grammi di alcool per litro di sangue. Lo strumento in questione, composto da un corpo macchina, un boccaglio e un *display*, si avvale di sensori che rilevano la presenza di alcool, soffiando su di essi attraverso il boccaglio monouso. Poiché il dato fornito consente una misurazione valida ai fini probatori, lo strumento adottato dalle Forze di polizia è omologato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed è sottoposto periodicamente a “revisione” per la certificazione del corretto funzionamento.

Se il conducente rifiuta di sottoporsi alla prova etilometrica, l'unica modalità che può consentire di quantificare il tasso alcolemico è costituita dalle analisi ematiche. Qualora il conducente coinvolto in un sinistro stradale sia stato trasportato presso un ospedale e qui sottoposto a prelievi ematici per ragioni sanitarie, questi potranno essere adoperati per finalità probatorie anche senza il suo consenso⁽⁴⁾, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato.

Invece, per accertare se abbia guidato sotto l'influenza di sostanze stupefacenti non esiste uno strumento simile all'etilometro e si deve ricorrere, necessariamente, al prelievo di urina, sangue o saliva, pur precisando che le informazioni relative all'attualità dell'assunzione ed alla concentrazione dello stupefacente, si possono avere solo attraverso il prelievo ematico.

5. I prelievi biologici coattivi a seguito di rifiuto del conducente di sottoporsi agli accertamenti

Prima della legge n. 41/2016, il conducente che non acconsentiva allo svolgimento degli accertamenti, rispondeva del reato del rifiuto di sottoporsi agli esami etilometrici e/o per l'uso di sostanze stupefacenti (come previsto dagli artt. 186, comma 7 e 187, comma 8) ma non poteva essere deferito per il reato di omicidio colposo aggravato.

Pertanto, proprio per evitare che un fatto finalmente riconosciuto nella sua complessa gravità, quale l'omicidio stradale e le lesioni personali stradali gravi e gravissime, potesse perdere efficacia penale con un semplice diniego ad eseguire gli accertamenti, la legge n. 41 del 2016 ha modificato anche la disciplina sui prelievi biologici, prevista dagli artt. 224-*bis* e 359-*bis* del codice di procedura penale. Con la modifica del primo articolo è stata resa applicabile anche ai reati oggetto di trattazione la regola secondo cui se è necessario «il prelievo di capelli, di peli o di mucosa del cavo orale su persone viventi ai fini della determinazione del profilo del DNA o accertamenti medici, e non vi è il consenso della persona da sottoporre all'esame del perito, il giudice, anche d'ufficio, ne dispone con ordinanza motivata l'esecuzione coattiva, se essa risulta assolutamente indispensabile per la prova dei fatti». L'art. 359-*bis* del codice di procedura penale permette al pubblico ministero di richiedere al giudice per le indagini preliminari l'emissione di un'ordinanza di prelievo coattivo oppure, qualora dal ritardo possa derivare un grave e irreparabile pregiudizio alle indagini, lo stesso pubblico ministero può emettere di iniziativa un decreto di prelievo coattivo, chiedendone poi entro le quarantotto ore successive la convalida al GIP.

(4) V. Cass.; Sez. F, Sentenza n. 52877 del 25 agosto 2016.

La legge n. 41/2016 ha modificato questo articolo, introducendo il comma 3-*bis*, che prevede, nei casi di urgenza per i reati di omicidio stradale e lesioni stradali, la possibilità per il pubblico ministero di autorizzare anche oralmente la polizia giudiziaria intervenuta sul sinistro ad eseguire coattivamente il “necessario prelievo”, a cui farà seguito la successiva conferma scritta. La norma di riferimento, però, non cita esplicitamente il prelievo ematico, benché sia considerato più affidabile per accertare sia l’effettivo tasso alcolemico sia l’attualità d’uso dello stupefacente.

L’art. 359-*bis* stabilisce, infatti, che il decreto motivato del pubblico ministero deve contenere gli elementi indicati nel comma 2 dell’articolo 224-*bis*, cioè “l’indicazione specifica del prelievo o dell’accertamento”, che sono poi meglio esplicitati nel comma 1 del medesimo articolo: “il prelievo di capelli, di peli o di mucosa del cavo orale (...) o accertamenti medici”, senza tuttavia chiarire quali siano questi ultimi.

Circa la possibilità di interpretare a favore del prelievo ematico coattivo le espressioni “accertamenti medici” (indicata nell’art. 224-*bis*) e “necessario prelievo o accertamento” (indicata nell’art. 359-*bis*, comma 3-*bis*), vi è discordanza in dottrina: alcuni considerano tassativo l’elenco dei prelievi previsti dall’art. 224-*bis*, comma 1, escludendo pertanto quelli ematici⁽⁵⁾, in virtù delle prescrizioni dell’art. 13 della Costituzione, che impone l’espressa previsione normativa per tutte le forme di restrizione della libertà personale; altri interpretano in modo più estensivo la norma, in modo da tutelare l’applicabilità della nuova legislazione sull’omicidio stradale.

Secondo questi ultimi, la legge n. 41/2016 ha introdotto un tipo di prelievo coattivo speciale, da applicare allorché ricorra il presupposto del “grave o irreparabile pregiudizio alle indagini”. Secondo le Procure⁽⁶⁾ che seguono tale interpretazione, qualora non fosse ammissibile il prelievo coattivo del sangue, non si potrebbe pervenire alla prova dell’omicidio colposo stradale aggravato dall’uso di sostanze stupefacenti o dallo stato di ebbrezza e, pertanto, sarebbe impossibile applicare la nuova disciplina nel caso in cui il conducente rifiuti di collaborare.

A sostegno della tesi, infatti si sottolinea che la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale ha statuito che il prelievo ematico rientra tra i limiti imposti dal rispetto della persona umana, poiché non lede la dignità della persona e non ne mette in pericolo la vita e la salute⁽⁷⁾.

(5) Ad esempio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce e quella di Trento.

(6) Ad esempio le Procure della Repubblica presso il Tribunale di Grosseto, Genova, Torino.

(7) Corte Cost. 24 marzo 1986, n. 54; Corte Cost. 12 giugno 1996, n. 194.

Inoltre, benché nell'elenco dei prelievi coattivi indicati dall'art. 224-*bis* non sia esplicitamente inserito quello ematico, la generica allocuzione "accertamenti medici", consente di ampliare la gamma escludendo la tassatività di quelli esplicitamente indicati nel testo della medesima norma (capelli, peli e mucosa). I fautori di tale tesi sottolineano che l'eventuale decisione del pubblico ministero di non effettuare l'esecuzione coattiva del prelievo ematico per via di una interpretazione restrittiva, impedirebbe di fatto di accertare lo stato di ebbrezza o di stupefazione del conducente che abbia causato la morte di una o più persone o lesioni di particolare severità. È fondamentale per gli operatori di polizia giudiziaria confrontarsi con il sostituto procuratore di turno, per verificare la possibilità di avvalersene o, in caso di disaccordo, farsi indicare la procedura da adottare per una più efficace applicazione della normativa vigente.

Pertanto, quando la Polizia Giudiziaria si trova di fronte al rifiuto dell'indagato di sottoporsi agli accertamenti alcolimetrici o tossicologici e si rende necessario procedere al prelievo ematico (o altra tipologia di prelievo biologico) coattivo, poiché indispensabile ai fini della prova dell'aggravante del reato, deve avvisare immediatamente il Sostituto Procuratore di turno. A quel punto, se il magistrato acconsente, gli ufficiali di Polizia giudiziaria conducono l'interessato al più vicino ospedale (art. 359-*bis*, comma 3-*bis*), ove viene conferito all'operatore sanitario l'incarico di Ausiliario di polizia giudiziaria, producendo la richiesta di prelievo biologico, il cui esito consentirà di qualificare correttamente il reato commesso.

6. Conclusioni

In definitiva, la necessità di tutelare il bene giuridico del diritto alla vita e alla incolumità personale ha spinto il legislatore a introdurre specifiche normative, rendendole più severe ed efficaci per sensibilizzare i trasgressori e per porre un freno a condotte di guida particolarmente spregiudicate. È stato finalmente determinato un giusto e graduale inasprimento delle sanzioni in base alla gravità dei comportamenti, fino a punire più severamente quei conducenti che si pongono, volontariamente, alla guida in condizioni psicofisiche alterate dall'assunzione di stupefacenti o per lo stato di ebbrezza alcolica, attentando alla vita altrui. La direzione intrapresa dal legislatore appare coerente e maggiormente coscienziosa del rispetto della vita umana, benché la normativa abbia ancora qualche margine interpretativo da uniformare al fine di una più efficace applicabilità della stessa, lasciando alla Suprema Corte l'onere di esprimere l'orientamento più corretto.

Bibliografia

- F. AGNINO, *Colpa cosciente e dolo eventuale in tema di sinistri stradali*, in *Giurisprudenza di merito*, 2010;
- F. BACCHINI, *La sentenza Thyssen*;
- BALSANO, *La guida in stato di ebbrezza e l'omicidio stradale*;
- F. BARTOLINI, *L'omicidio stradale. Analisi ragionata dei nuovi reati stradali introdotti dalla L. 23 marzo 2016, n. 41*;
- S. BRUCOLI, *Omicidio stradale commesso in stato di ebbrezza e in stato di stupefazione: rifiuto di sottoporsi al prelievo*, *Giustizia.it*;
- L. CANESTRARI, S. CORNACCHIA, G. DE SIMONE, *Manuale di diritto penale*, Il mulino, Bologna, 2007;
- Cassazione, Sentenza n. 26857 del 29 maggio 2018;
- Cassazione IV, 1° marzo 2017 - 14 giugno 2017, n. 29721, VENNI;
- Cassazione, Sentenza n. 52877 del 25 agosto 2016;
- Cassazione Penale, 7 marzo 2012, n. 10605;
- Cassazione Penale, 25 agosto 2016 n. 52877;
- S. CORBETTA, *Incidente mortale provocato da guida spericolata: colpa cosciente o dolo eventuale?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2010, 5, 544;
- Corte Costituzionale, Decisione n. 88 del 20 febbraio 2019;
- Corte Costituzionale, Sentenza n. 179 del 2017;
- D. GENTILE, *Omicidio stradale (l. 23 marzo 2016, n. 41)*, in *Il Penalista, speciale riforma*;
- MASSARO, *omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime: da un diritto penale "frammentario" a un diritto penale "frammentato"*;
- Procura della Repubblica presso il Tribunale di Grosseto, Direttiva n. 674/2016, relativa alle nuove fattispecie dell'omicidio stradale e delle lesioni personali stradali gravi e gravissime;
- Procura della Repubblica di Genova "Linee guida e indicazioni operative in ordine alla nuova disciplina dell'omicidio e delle lesioni stradali introdotta con legge 23 marzo 2016 n. 41 (G.U. n 70 del 24 marzo 2016), entrata in vigore in data 25 marzo 2016";
- Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, direttiva n. 1861/2016;
- Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecce, direttiva n. 4088/2016;
- Procura della Repubblica di Trento, prot. n. 499/2016 - 1.4 Circolare n. 5/2016;
- ROIATI, *I reati stradali e la labile distinzione tra obbligo e coazione nel prelievo di campioni biologici*, *Cassazione Penale*(5), 2105-2119;
- VALLI, *Il prelievo ematico coattivo per l'accertamento dei reati di lesioni e omicidio stradale colposi*, in *www.dirittopenalecontemporaneo*, 2017, n. 10;
- G. S. VITTORINI, *Omicidio e lesioni colpose*, Milano, Giuffrè, 2007.



Avvocato
Antonello Madeo(*)

DOTTRINA

Decreto Semplificazioni: Decreto Legge 76/2020

*La Riforma dell'abuso d'ufficio tra esigenze di semplificazione e burocrazia difensiva(**)*

Scopo del presente contributo è rassegnare gli aspetti essenziali del nuovo abuso d'ufficio - così come modificato dal DL Semplificazioni 2020 - cogliendone il più possibile luci ed ombre, muovendo da una rapida ricostruzione della storia del delitto dal Codice Rocco alla modifica del 1990, poi dalla riforma del 1997 alla legge Severino del 2012. Tra le ragioni della novella assume anzitutto rilievo la circostanza per la quale i procedimenti per abuso d'ufficio il più delle volte originano dal fallimento del cosiddetto diritto amministrativo dell'efficienza. Dal 16 luglio 2020, con l'introduzione del DL Semplificazioni, non è più sufficiente violare qualunque norma di legge o di regolamento per essere incriminati per abuso d'ufficio, ma si rende necessaria la «violazione di leggi» o «atti aventi forza di legge»; dunque, non assume più rilevanza penale la violazione dei regolamenti, circostanza che sottrae alla punibilità numerose condotte. La novella lascia inalterati gli altri elementi della fattispecie, continuando a richiedere il duplice evento, dell'ingiusto vantaggio patrimoniale o del danno ingiusto, oggetto del dolo intenzionale del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che pongano in essere l'attività nello svolgimento delle funzioni o del servizio, prevedendo ancora - quale ulteriore modalità di condotta - l'inosservanza dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti.

Tutto ciò che prima rientrava nella violazione di legge e di regolamento, salvo che non possa essere considerata “specifica regola di condotta espressamente prevista dalla legge” o “da atto avente forza di legge”, e sempre che “non lasci margini di discrezionalità”, a rigore di codice non può quindi continuare ad assumere rilevanza penale.

(*) Professore di Diritto e Procedura Penale e di Ordinamento Giudiziario e Penitenziario presso l'Università degli Studi della Toscana.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

La portata selettiva di tale modifica consente di ritenere che il Legislatore del 2020 abbia voluto ridurre l'area applicativa dell'incriminazione, escludendo che la violazione di meri principi generali possa integrare il nuovo abuso d'ufficio. La selettività del DL Semplificazioni richiede altresì, per configurare l'elemento oggettivo del fatto tipico del nuovo abuso d'ufficio, che il pubblico agente violi regole di condotta «dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

Così facendo, il Legislatore attribuisce rilevanza alle sole regole che non implicano l'esercizio di un potere discrezionale da parte della pubblica amministrazione: la *ratio* della riforma è proprio la inibizione della magistratura penale sulla discrezionalità amministrativa. La riforma cerca così di porre un freno al conclamato timore dei rappresentanti della pubblica amministrazione di assumere decisioni discrezionali.

The purpose of this contribution is to review the essential aspects of the new abuse of office - as amended by the "Semplificazione" Decree, July 16, 2020 - capturing as much light and shadow as possible, starting from a rapid reconstruction of the history of the crime from the Rocco Code to the 1990 amendment, then from the 1997 reform to the Severino Law of 2012. Among the reasons for the reform, the circumstance for which the procedures for abuse of office most often originate from the failure of the so-called administrative law of efficiency takes on importance. Since July 16, 2020, with the introduction of the "Semplificazione" Decree, it is no longer sufficient to violate any rule of law or regulation to be incriminated for abuse of office, but it is necessary the "violation of laws" or "acts having the force of law"; therefore, the violation of regulations no longer assumes criminal relevance, a circumstance that removes many conducts from punishability. The novel leaves the other elements of the case unchanged, continuing to require the dual event of the unjust financial advantage or unjust damage, the object of the intentional willful misconduct of the public official or public service appointee, which puts into effect the activity in the performance of the functions or service, still providing - as a further mode of conduct - the failure to comply with the obligation to abstain in the presence of a self-interest or a close relative or in the other cases prescribed. Anything that previously fell within the violation of the law and regulations, unless it can be considered a "specific rule of conduct expressly provided for by law" or "by an act having the force of law", and provided that it "leaves no margin of discretion", cannot therefore, strictly speaking, continue to have criminal relevance. The selective scope of this amendment makes it possible to consider that the Legislator of 2020 wanted to reduce the area of application of the incrimination, excluding that the violation of mere general principles could integrate the new abuse of office. The selectivity of the "Semplificazione" Decree also requires, in order to configure the objective element of the typical fact of the new abuse of office, that the public agent violates rules of conduct "from which there is no margin of discretion".

In doing so, the Legislator attributes relevance only to rules that do not imply the exercise of discretionary power by the public administration: the rationale of the reform is precisely the inhibition of the criminal judiciary on administrative discretion. The reform thus seeks to put a brake on the public administration's well-established fear of making discretionary decisions.

SOMMARIO: 1. Premessa sul DL Semplificazioni: l'impulso "a fare" nei confronti del pubblico agente. - 2. Il tormentato rapporto tra abuso d'ufficio, tipicità e determinatezza dal Codice Rocco alla legge Severino. - 3. Il nuovo delitto di abuso d'ufficio. - 4. Conclusioni: fine della burocrazia difensiva?

1. Premessa sul DL Semplificazioni: l'impulso "a fare" nei confronti del pubblico agente

Con l'articolo 23 del decreto legge n. 76 del 16 luglio 2020 - rubricato Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, pubblicato in G.U. n. 178 del 16 luglio 2020, suppl. ord. n. 24 - convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120 (in G.U. del 14 settembre 20), il Legislatore ha modificato sensibilmente il delitto di abuso d'ufficio, previsto all'art. 323 del codice penale. Il reato punisce ora il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che agisca non più "in violazione di norme di legge o di regolamento" bensì "in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità". Come si vedrà (par. 3), la novella lascia inalterati gli altri elementi della fattispecie⁽¹⁾, continuando a richiedere il duplice evento, dell'ingiusto vantaggio patrimoniale o del danno ingiusto, oggetto del dolo intenzionale del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, che pongano in essere l'attività nello svolgimento delle funzioni o del servizio, prevedendo ancora - quale ulteriore modalità di condotta - l'inosservanza dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti.

Tra le ragioni della novella assume anzitutto rilievo la circostanza per la quale i procedimenti per abuso d'ufficio il più delle volte originano dal fallimento del cosiddetto diritto amministrativo dell'efficienza⁽²⁾; numerose infatti, le denunce di cittadini esasperati⁽³⁾ da risposte (o silenzi⁽⁴⁾) per nulla "performanti"

(1) G. L. GATTA, *Da Spazza-Corrotti a "basta paura": il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell'abuso d'ufficio, approvata dal Governo "salvo intese" (e la riserva di legge?)*, in *Sistema Penale*, 17 luglio 2020, pag. 3.

(2) G. VICICONTE, B. RIDARELLI, *Il nuovo abuso d'ufficio e la difficile convivenza tra diritto penale e diritto amministrativo*, in *Il Penalista*, 21 settembre 2020, Giuffrè Francis Lefebvre, pag. 1.

(3) Cfr., A. FIORELLA, *Riflessioni sulla cosiddetta amministrazione pubblica difensiva: l'abuso d'ufficio come 'spauracchio'?* in A. R. Castaldo, op. cit. pag. 109.

(4) Giova rammentare che il delitto di abuso d'ufficio può essere integrato anche da condotte omissive, allorché la norma giuridica violata abbia ad oggetto un obbligo di fare che l'agente non osserva (cfr., Cass., sez. Sesta, n. 41697/2010, in banca dati *De jure*); ovvero quando sullo stesso incombe una posizione di garanzia ai sensi dell'art. 40 cpv. c.p., con riferimento all'obbligo di impedire un evento di danno (cfr., Cass. sez. Quinta, n. 37088/2013, in banca dati *De jure*). Si pensi, a mero titolo esemplificativo: alla condotta del sindaco e di alcuni funzionari che avevano deliberatamente omesso di dare esecuzione all'ordinanza di demolizione di un immobile al fine di procurare un indebito vantaggio ai proprietari (Cass., sez. Sesta, n. 10009/2010, in banca dati *De jure*).

della pubblica amministrazione, a tanti livelli (dalla scuola agli enti locali, dalle Forze dell'ordine alle società municipalizzate).

La riforma - è stato osservato⁽⁵⁾ - cerca così di porre un freno al conclamato timore dei rappresentanti della pubblica amministrazione di assumere decisioni discrezionali. La paura di essere incriminati per abuso d'ufficio, avrebbe infatti indotto⁽⁶⁾ - come per la medicina difensiva nel settore della colpa penale degli esercenti le professioni sanitarie⁽⁷⁾ - alla cosiddetta amministrazione difensiva⁽⁸⁾.

- (5) M. GAMBARDELLA, *Simul stabunt vel simul cadent. Discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale: un binomio indissolubile per la sopravvivenza dell'abuso d'ufficio*, in *Sistema Penale*, n. 7/20, pag. 133.
- (6) Si esprime in termini di concausa, A. NISCO, *La riforma dell'abuso d'ufficio: un dilemma legislativo insoluto ma non insolubile*, in *Sistema Penale*, 20 novembre 2020, pag. 6.
- (7) Suggerisce questo parallelo C. CUPELLI, *L'abuso d'ufficio*, in *Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, (a cura di) B. ROMANO, A. MARANDOLA, Wolters Kluwer, CEDAM, 2020, pag. 291. L'autore coglie un interessante parallelismo con quanto accade nel settore della responsabilità penale medica, ove, al cospetto di interventi normativi manifestamente diretti a contrastare il non dissimile fenomeno della cosiddetta medicina difensiva, la giurisprudenza sta procedendo - in nome di un'interpretazione costituzionalmente conforme - a obliterare il tenore letterale (più restrittivo) dell'art. 590-*sexies*, c.p., la cui valorizzazione avrebbe creato un vulnus in termini di meritevolezza di pena, legato alla impunità di condotte mediche (anche gravemente) imperite, se rispettose di linee guida certificate e adeguate al caso concreto. Nel caso dell'abuso d'ufficio, a restare sguarniti di tutela - e a meritare pertanto un intervento correttivo ben oltre il significato testuale degli enunciati normativi (richiamando ancora quanto stabilito dalle Sezioni Unite Mariotti con riguardo all'art. 590-*sexies*, c.p.) - sarebbero i comportamenti più insidiosi nell'ambito dell'attività amministrativa, connotati da un uso distorto del potere discrezionale, svincolato da una più marcata (e dunque manifesta) violazione di legge.
- (8) Cfr., l'indagine statistica riportata da F. COPPOLA, *Abuso d'ufficio: appunti per una possibile riforma dai lavori della Law Commission sulla common law offence of Misconduct in Public Office*, in *Archivio Penale*, n. 2/20, pagg. 15 e ss. Partendo dal progetto di ricerca che aveva coinvolto le sette università della Campania dal titolo "Pubblica Amministrazione: semplificare i processi decisionali, migliorare le performance", l'Autore riporta dati interessanti su un campione di 780 dipendenti della Regione Campania. Quanto anzitutto al tasso di timore legato all'instaurazione del procedimento penale per abuso d'ufficio, mentre il 21% degli intervistati aveva dichiarato che il suo comportamento nell'ambito dei procedimenti amministrativi - con particolare riguardo a quelli che sfociano nell'adozione di atti amministrativi o certificativi - era molto condizionato dal timore dell'instaurazione di un procedimento penale a suo carico per abuso d'ufficio, il 44% rispondeva di essere "mediamente condizionato", per un totale del 65% di condizionamento più o meno elevato; soltanto il 34% si dichiarava "per nulla condizionato". Per quanto concerne la poca serenità d'azione del pubblico agente, che alimenta la burocrazia difensiva, il 61% dei dipendenti intervistati rispondeva che "rallenta il procedimento perché l'agente tenta di ottenere le maggiori rassicurazioni possibili sulla correttezza dell'iter seguito"; secondo il 22% ciò non aveva nessun rilevante effetto; per il 9% tale timore poteva avere addirittura un effetto acceleratorio nella gestione della pratica; per il 6% "blocca per lunghi periodi l'adozione di atti, paralizzando l'operatività della P.A.". Quanto poi alla tendenziale incapacità dell'art. 323, c.p. ante riforma 2020 di orientare il comportamento del pubblico agente, alla richiesta di indicare se la previgente formulazione della disposizione - segnatamente l'inciso "in violazione di norme di legge o di regolamento" - consentisse all'operatore di cogliere quale fosse il comportamento suscettibile di censura, il 42% dichiarava "mai"; il 4% "sicuramente no"; il 53% dichiarava "sì", ma il 16% di coloro che avevano risposto affermativamente, precisavano che ciò avviene "soltanto con difficoltà".

Per questa ragione in dottrina - rilevata la cronica inefficacia del sistema disciplinare⁽⁹⁾ e la “fuga dalla firma”⁽¹⁰⁾ - era stata recentemente suggerita l'espunzione⁽¹¹⁾ del delitto dall'ordinamento. A sostegno della modifica milita, inoltre, la ingiustificabile discrasia tra il numero dei procedimenti iscritti per abuso d'ufficio negli anni 2016 e 2017⁽¹²⁾ (circa settemila), e il numero di sentenze di condanna (meno di cento)⁽¹³⁾. Tale circostanza involge conseguenze nefaste sugli aspetti personali, professionali e politici (alla luce delle preclusioni introdotte dalla cosiddetta legge Severino⁽¹⁴⁾) dei pubblici agenti coinvolti nei (presunti) fatti abusivi.

-
- Infine, quanto alla domanda se i comportamenti penalmente rilevanti ai sensi dell'art. 323 c.p. fossero percepiti come effettivamente lesivi dell'interesse pubblico. Alla richiesta di indicare, in base alla personale percezione, il grado di frequenza con cui ai procedimenti per abuso d'ufficio corrispondono condotte effettivamente lesive degli interessi della Pubblica Amministrazione, il 44% rispondeva “nella maggioranza dei casi”; il 28% rispondeva “sempre”; il 24% rispondeva “nella minoranza dei casi”; il 3% rispondeva “mai”.
- (9) V. N. D'ASCOLA, in A. R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 106.
- (10) È interessante rilevare come la necessità di una limitazione dell'abuso d'ufficio quale risposta alla burocrazia difensiva, fosse stata pubblicamente invocata da diversi magistrati inquirenti con funzioni apicali. Ci si riferisce, ad esempio, al dott. N. GRATTERI, attuale Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro (*Come delimitare l'abuso d'ufficio*, in <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2012-02-22/come-delimitare-abuso-ufficio>); al dott. R. CANTONE, attuale Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia (*Cantone: si deve limitare il reato di abuso di ufficio*, in [cfr. http://www.ilmessaggero.it/primopiano/politica/cantone_abuso_ufficio-3225334.html](http://www.ilmessaggero.it/primopiano/politica/cantone_abuso_ufficio-3225334.html)); e al dott. G. PIGNATONE, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma (*Se l'abuso d'ufficio e la burocrazia imbrigliano il Paese nell'immobilismo*, in <https://www.lastampa.it/topnews/primopiano/2020/06/14/news/se-l-abuso-d-ufficio-e-la-burocrazia-difensiva-imbrigliano-il-paese-nell-immobilismo-1.38964389>).
- (11) Favorevole all'abrogazione, S. PERONGINI, *Le ragioni che consigliano l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*, in A. R. CASTALDO, op. cit. pagg. 13 e ss.; ritengono l'abrogazione preferibile rispetto alle modifiche introdotte, B. ROMANO, *La continua riforma dell'abuso di ufficio e l'immobilismo della pubblica amministrazione*, in *Il Penalista*, 28 luglio 2020, Giuffrè Francis Lefebvre, pag. 8; M. GAMBARDELLA, op. cit. pag. 161. Contrario, tra gli altri, M. DONINI, *Osservazioni sulla proposta “Castaldo-Naddeo” di riforma dell'art. 323 c.p. La ricerca di un'ultima ratio ancora più tassativa contro il trend generale dell'espansione penalistica*, in A. R. CASTALDO, op. cit., pag. 97.
- (12) B. ROMANO, op. cit., pag. 7.
- (13) Degna di nota appare la circostanza per la quale analoghe statistiche erano state poste a base della riforma del 1997, indice sintomatico di un problema risalente; cfr., D. MANZIONE, *Abuso d'ufficio*, in *Digesto Pen.*, Aggiornamento, 2000, pag. 2, nota n. 6.
- (14) Ci si riferisce al D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, rubricato Testo Unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi. Ai fini in tale sede rilevanti, giova rammentare che l'art. 10, comma 1, lett. a) del decreto prevede l'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro che hanno riportato condanna definitiva (anche) per il delitto di abuso d'ufficio. L'art. 11 del decreto prevede, al comma 1, lett. a), la sospensione di diritto degli amministratori locali che abbiano riportato una condanna non definitiva (anche) per il delitto di abuso d'ufficio. Lo stesso art. 11 al comma 7 prevede poi la decadenza di diritto dalla carica in caso di condanna definitiva (anche) per abuso d'ufficio.

Quanto precede consente di comprendere perché, anche nel 2020 - come occorre nella ultima modifica della fattispecie, intervenuta nel 1997 - l'intento del Legislatore è stato quello di circoscrivere il più possibile la condotta abusiva. Il provvedimento interviene peraltro in netta controtendenza rispetto alle più recenti novelle in materia, circostanza che ha determinato la dottrina⁽¹⁵⁾ a cogliere un radicale cambio di passo del messaggio politico-criminale⁽¹⁶⁾: dalla legge spazza-corrotti⁽¹⁷⁾ al “basta paura” del decreto-Semplificazioni⁽¹⁸⁾.

Scopo del presente contributo - dopo una rapida ricostruzione (par. 2) della movimentata storia del delitto dal Codice Rocco alla modifica del 1990, poi dalla riforma del 1997 alla legge Severino del 2012 - è rassegnare gli aspetti essenziali del nuovo abuso d'ufficio (par. 3), cogliendone il più possibile luci ed ombre (par. 4).

2. Il tormentato rapporto tra abuso d'ufficio, tipicità e determinatezza: dal Codice Rocco alla legge Severino

Prima di rassegnare in dettaglio le modifiche introdotte dal decreto legge n. 76/2020, appare opportuno ricostruire sinteticamente l'evoluzione normativa⁽¹⁹⁾ dell'abuso d'ufficio, al fine di comprendere come si è giunti all'attuale configurazione della fattispecie.

Il delitto in esame è stato, dall'introduzione del Codice Rocco nel 1930 (par. 2.1.), sottoposto ad almeno tre grandi interventi di “chirurgia legislativa”, che potremmo definire demolitiva nel 1990 (par. 2.2.), ricostruttiva nel 1997 (par. 2.3.), estetica nel 2012 (par. 2.4.).

(15) G. L. GATTA, op. cit., pag. 5.

(16) A. NISCO, op. cit., pag. 1.

(17) «E la feroce caccia all'uomo ed al funzionario infedele», così B. ROMANO, op. cit., pag. 7.

(18) Le esigenze di semplificazione poste a base della riforma dell'abuso d'ufficio troverebbero origine anche nelle politiche comunitarie. Si veda in tal senso, A. R. CASTALDO (Presidente della Commissione di Studio governativa sulla riforma dell'art. 323 c.p.) - in *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, (a cura di) A. R. CASTALDO, Giappichelli, Torino, 2018, pag. XV. L'autore ricordava come «l'Unione Europea già nel 2007 aveva chiesto agli Stati membri di ridurre, in cinque anni e nella misura del 25%, gli adempimenti concernenti gli obblighi informativi previsti per imprese e operatori economici. Un target strategico, che valeva circa nove miliardi di euro all'anno di risparmio, a cui l'Italia aderiva con grande entusiasmo. Tuttavia, come attestato da un dossier del Senato del settembre 2017 sulla “Riduzione degli oneri amministrativi”, l'adesione a tale manovra ha presentato l'amaro conto della over-bureaucratisation e delle correlate difficoltà persino nell'individuare e catalogare gli adempimenti normativi da semplificare».

(19) *Amplius* in M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in F. C. PALAZZO, C. E. PALIERO, *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Vol. V, Giappichelli, Torino, 2011, pagg. 119 e ss.

La frequenza con cui il Legislatore è intervenuto sulla fattispecie si comprende, posto che, trattandosi della norma di chiusura⁽²⁰⁾ dei delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, lo spazio di intervento dell'abuso d'ufficio si traduce⁽²¹⁾ nello spazio riservato al controllo della magistratura penale sull'attività della pubblica amministrazione⁽²²⁾.

2.1. *L'abuso di ufficio in casi non preveduti specificamente dalla legge nel Codice del 1930*

L'art. 323, nella versione introdotta dal Codice Rocco, puniva con la reclusione fino a due anni o con la multa da lire cinquecento a diecimila, «il pubblico ufficiale, che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, commette, per recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio, qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge».

Si osserva⁽²³⁾ come tale norma rifletteva la convinzione dell'epoca che i delitti contro la pubblica amministrazione tutelassero l'interesse pubblico al normale funzionamento e al prestigio della pubblica amministrazione, sotto il profilo della probità, della fedeltà e del rispetto dovuto dai pubblici funzionari. Siffatta impostazione, in linea con l'ideologia politica del codificatore, era frutto di una visione pubblicistica e verticistica dei reati contro la pubblica amministrazione, nei quali l'autorità era "incarnata" dai pubblici ufficiali, idealmente posti su una sorta di "piedistallo"⁽²⁴⁾, dal quale erano sì maggiormente tutelati, ma anche più responsabili rispetto ai comuni cittadini.

Con la svolta repubblicana (1948), si rese necessaria una interpretazione costituzionalmente orientata del bene giuridico⁽²⁵⁾, mediante l'aggancio all'art. 97, comma 2, della Costituzione⁽²⁶⁾, ovvero al buon andamento - comunemente inteso come l'efficienza dell'azione amministrativa in aderenza al pubblico interesse - ed all'imparzialità - posta a presidio della parità di trattamento tra tutti i cittadini, che non dovrebbe essere alterata dalla condotta (illecita) dei pubblici agenti⁽²⁷⁾ - della pubblica amministrazione.

(20) G. L. GATTA, op. cit., pag. 5.

(21) Cfr., *ex plurimis*, S. SEMINARA, *Art. 323, in Commentario breve al codice penale*, (a cura di) A. CRESPI, F. STELLA, G. ZUCCALÀ, CEDAM, Padova, 2003, pagg. 938 e ss.

(22) Cfr., S. MASSI, *Parametri formali e "violazione di legge" nell'abuso d'ufficio*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 1, pag. 1, la quale afferma che «... l'abuso d'ufficio... da sempre, almeno "di fatto", costituisce la "via privilegiata di accesso" al sindacato del magistrato penale sull'azione amministrativa sino alle pure valutazioni di merito».

(23) E. CONTIERI, *Abuso innominato di ufficio*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pagg. 187 ss.

(24) B. ROMANO, op. cit., pag. 3.

(25) L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Diritto Penale*, Lineamenti di Parte Speciale, II ed., Monduzzi, Bologna, 2000, pag. 74.

(26) A tenore del quale «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Così, rispetto ad un originario approccio di stampo certamente verticale, si è fatta strada una prospettiva diametralmente opposta della offesa ricevuta dalla collettività, da parte di un pubblico potere che non salvaguarda i cittadini, e che finisce per essere il luogo del malaffare e del privilegio di pochi⁽²⁸⁾.

Il Legislatore del 1930, rifiutando le specificazioni dell'evento previste nel progetto preliminare del codice⁽²⁹⁾, aveva preferito la formula dell'abuso (innominato) di cui all'art. 175 del Codice Zanardelli (1889)⁽³⁰⁾. Il delitto in esame era così configurato quale reato di mera condotta, il cui elemento oggettivo appariva però del tutto sfuggente - l'abuso dei poteri⁽³¹⁾ - di tal che la sussistenza del reato finiva con il ricadere tutta sul dato soggettivo del dolo specifico. La circostanza aveva generato non pochi problemi applicativi ed un macroscopico deficit di tassatività, tuttavia respinto dalla Corte Costituzionale⁽³²⁾.

2.2. *La fattispecie di abuso d'ufficio introdotta dall'articolo 13 della legge 86/1990*

L'esigenza di conferire maggiore determinatezza alla fattispecie ed al contempo limitare le paure dei pubblici funzionari di subire azioni penali determinava il Legislatore, dopo oltre mezzo secolo, a modificare l'abuso d'ufficio. Con l'art. 13 della legge 86 del 1990, veniva integralmente sostituito l'art. 323 c.p., che puniva con la reclusione fino a due anni, se il fatto non costituiva più grave reato, «il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio⁽³³⁾, che, al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per arrecare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio...».

La configurazione "aperta" della fattispecie - il cui nucleo dell'azione tipica consisteva in un generico abuso dell'ufficio - restituiva ancora un reato di mera condotta, che consentiva di ritenere penalmente rilevanti non solo le abrogate figure del peculato per distrazione e dell'interesse privato in atti

(27) M. PARODI GIUSINO, voce *Abuso d'ufficio*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, 42.

(28) Così B. ROMANO, op. cit., pag. 4.

(29) Cfr., *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale*, II, pagg. 132 e ss.

(30) La norma - rubricata abuso di autorità - recitava: "... Il pubblico ufficiale che, abusando del suo ufficio, ordina o commette contro gli altrui diritti qualsiasi atto arbitrario non preveduto come reato da una speciale disposizione di legge, è punito con la detenzione da quindici giorni ad un anno e, qualora agisca per un fine privato, la pena è aumentata di un sesto, sostituita alla detenzione la reclusione...".

(31) Cfr., ad esempio Cass., 17 febbraio 1936, AMBROSIO, in *Giust. Pen.*, 1936, II, 1092, 414, secondo cui costituiva abuso innominato d'ufficio, la condotta del direttore del carcere che aveva consentito a un detenuto di uscire temporaneamente dall'istituto per accudire a un affare.

(32) Corte Cost., sent. 4 febbraio 1965, n. 7, in *Giur. Cost.*, 1965, pag. 50.

(33) Merita rammentare che con la modifica del 1990 veniva estesa la soggettività attiva all'incaricato di pubblico servizio.

d'ufficio ma anche⁽³⁴⁾ le ipotesi di eccesso e sviamento di potere⁽³⁵⁾. Tale difetto di precisione offriva il destro ad esondazioni applicative⁽³⁶⁾ da parte della magistratura (non solo inquirente)⁽³⁷⁾, fenomeno che raggiungeva la massima espressione (e distorsione) durante la stagione nota come “Tangentopoli”; l'efficacia intimidatoria dell'abuso d'ufficio versione 1990 era peraltro rafforzata dall'inasprimento di pena «da due a cinque anni di reclusione se il fatto era commesso per procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale». Così - come osserva la dottrina⁽³⁸⁾ - era inevitabile la reiterazione di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 323, sollevata nel 1996 dal GIP del Tribunale di Piacenza⁽³⁹⁾, la cui trattazione veniva tuttavia impedita dall'intervento riformatore del Legislatore nel 1997. La modifica⁽⁴⁰⁾ trovava origine - piuttosto che nelle condanne occorse nel periodo di Tangentopoli - negli intralci⁽⁴¹⁾ creati alla pubblica amministrazione⁽⁴²⁾ dall'avvio di indagini preliminari sul presupposto della sindacabilità del merito amministrativo da parte della pubblica accusa.

2.3. La modifica dell'abuso d'ufficio ad opera dell'articolo 1 della legge 234/1997

Doveva pertanto considerarsi fallito il (primo) tentativo di definire l'abuso d'ufficio in modo sufficientemente determinato e preciso⁽⁴³⁾. Con l'art. 1 della Legge 234/1997, il Legislatore sostituiva nuovamente l'art. 323 c.p., con tale testo: «salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale

(34) C. BENUSSI, art. 323, in *Codice Penale Commentato*, (a cura di) E. DOLCINI, G. L. GATTA, Tomo I, IV Ed., Wolters Kluwer, 2015, pagg. 464 e ss.

(35) Com'è noto, nella dogmatica amministrativa tradizionale, i vizi di legittimità dell'atto amministrativo sono: la violazione di legge, l'incompetenza e l'eccesso di potere. Cfr., *ex plurimis*, V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002, pagg. 577 e ss.

(36) Così B. ROMANO, op. cit., pag. 6.

(37) C. CUPELLI, op. cit., pag. 274.

(38) L. STORTONI, op. cit., pag. 136.

(39) Cfr., Ord. GIP Piacenza, 16 aprile 1996, in *Dir. pen. e proc.*, 1996, 1138.

(40) Cfr., *ex plurimis*, G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, parte speciale, vol. I, Zanichelli, 2012, pag. 247.

(41) C. CUPELLI, op. cit., pag. 275.

(42) Che generavano un rallentamento delle gare di appalto e in generale, un 'ingessamento' della macchina amministrativa.

(43) Merita rilevare come, la fattispecie introdotta nel 1997, nonostante fosse rubricata Abuso d'Ufficio, avesse ben poco in comune con le previgenti versioni. Si poneva in parte qua un problema di “vincolo di rubrica” rispetto alla tipicità. Com'è noto (cfr., C. SOTIS, (1) *Vincolo di rubrica e tipicità penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 4/2017, 1367), il ‘vincolo di rubrica’ funziona «quale “regola di prevenzione del rischio” di atipicità della fattispecie: se i reati devono essere denominati non ce ne saranno di innominabili, se i reati sono innominabili saranno sprovvisti di omogeneo disvalore, se i reati sono sprovvisti di omogeneo disvalore difetteranno di tipicità, se una fattispecie non è tipica sarà in contrasto con i principi di legalità e di proporzione».

o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni...». L'imponente intervento di modifica sulla fattispecie rilasciava questa volta un reato ad evento naturalistico (il vantaggio o il danno arrecato a sé o ad altri), con condotta tipicizzata (la violazione di norme di legge o di regolamento ovvero l'omessa astensione), mediante un approccio selettivo definito "multilivello"⁽⁴⁴⁾.

Per quanto concerne il bene giuridico, secondo la dottrina⁽⁴⁵⁾ era mono offensivo nella accezione dell'evento di danno, pluri offensivo nella accezione dell'ingiusto vantaggio; in quest'ultimo caso il privato non era solo danneggiato - legittimato cioè a costituirsi parte civile ai sensi degli articoli 74 e ss. c.p.p. - ma anche persona offesa - e quindi facoltizzato a proporre opposizione alla richiesta di archiviazione ai sensi degli articoli 408 e 410, c.p.p. -.

Nessun dubbio sulla persistente natura di delitto proprio, potendo i soggetti attivi essere il pubblico ufficiale (art. 357 c.p.) o l'incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.)⁽⁴⁶⁾, purchè la condotta - di amministrazione attiva, consultiva o di controllo - fosse stata posta in essere "nello svolgimento delle funzioni o del servizio". Non costituiva quindi abuso d'ufficio l'attività realizzata come abuso d'autorità⁽⁴⁷⁾, mentre il privato destinatario dell'ingiusto vantaggio patrimoniale poteva ben concorrere⁽⁴⁸⁾ nel reato commesso dall'intraneo⁽⁴⁹⁾.

(44) M. NADDEO, *Abuso d'ufficio: tipicità umbratile o legalità crepuscolare del diritto vivente? Dogmatica di categorie e struttura del tipo nella prospettiva de lege ferenda*, in A. R. CASTALDO, op. cit., pag. 32.

(45) M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2019, pag. 352.

(46) Com'è noto, la qualifica di soggetto attivo nel reato in esame non dipende dal rapporto di dipendenza tra il soggetto e la pubblica amministrazione, ma dalla necessità che l'attività in concreto svolta dall'agente sia disciplinata da norme di diritto pubblico o da atti autoritativi. Cfr., *ex plurimis*, F. S. FORTUNA, in *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, II ed., 2010, pagg. 338 e ss.

(47) Ciò significa che non rientravano nel fuoco della fattispecie quei comportamenti anche solo occasionati dallo svolgimento delle funzioni ovvero quelli tenuti come soggetto privato, senza servirsi in alcun modo dell'attività funzionale svolta. cfr., E. INFANTE, *Abuso d'ufficio*, in *I delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Trattato di Diritto penale*, parte speciale, a cura di A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, Utet, Torino, 2008, pag. 312.

(48) Si pensi all'amministratore delegato di una società di capitali operante nel settore dei servizi ecologici, aggiudicatario di una gara d'appalto comunale avente ad oggetto la raccolta di rifiuti, sulla scorta di una determinazione adottata dal Dirigente del Servizio Ambiente del Comune in violazione di legge, procurando così ingiusto vantaggio patrimoniale al privato, consistente nell'incasso delle somme risultanti dall'esercizio del servizio (caso tratto da Tribunale di Velletri, sezione GIP, sentenza n. 65/2013, CARONTI, inedita).

Al fine di conferire alla fattispecie contorni definiti, compatibili con il principio di tassatività e determinatezza, e sottrarre al controllo del giudice penale le scelte discrezionali della pubblica amministrazione, con la riforma del 1997 la struttura del delitto in esame veniva quindi notevolmente modificata⁽⁵⁰⁾, tanto in ordine agli elementi oggettivi quanto sotto il profilo soggettivo.

Per ciò che concerne la condotta, l'abuso d'ufficio versione 1997 richiedeva anzitutto la "violazione di norme di legge e di regolamento", in luogo del generico "abuso dell'ufficio" di cui alla formulazione del 1990. Torneremo sul punto, segnatamente nell'analisi della modifica introdotta dal DL Semplificazioni (par. 3). Giova peraltro sin da ora osservare come la novella del 1997 avesse introdotto un vincolo di selezione per l'interprete⁽⁵¹⁾, precisando la condotta vietata, delineandone i confini, indicando specificamente quali fossero le fonti normative la cui violazione rientrava sotto la portata applicativa dell'art. 323 c.p.

Quanto al significato da attribuire alla locuzione violazione di norma di legge, doveva trattarsi di disposizioni precettive, che contenevano cioè regole e non meri principi o indicazioni dei valori oggetto di tutela⁽⁵²⁾; la scelta del Legislatore veniva giustificata dalla giurisprudenza coeva alla riforma con il maggior valore formale che queste due categorie di atti produttivi di regole presentavano⁽⁵³⁾. Difficile, quindi, nelle immediatezze della modifica del 1997⁽⁵⁴⁾, dilatare il significato di violazione di legge ai parametri dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, comma 2, della Costituzione⁽⁵⁵⁾; la *ratio* della riforma non riconduceva nel solco della tipicità l'eccesso di potere, inteso come l'oggettiva distorsione dell'atto amministrativo dal fine di interesse pubblico che secondo la legge deve soddisfare⁽⁵⁶⁾. Così, era ritenuta integrativa della condotta abusiva, la violazione della legge formale (leggi costituzionali, leggi ordinarie, leggi regionali e delle province autonome),

(49) Più di recente cfr., Cass., sez. Quinta, 2 aprile 2019, n. 14380, in banca dati *De Jure*.

(50) C. CUPELLI, op. cit., pag. 278.

(51) Per una sintesi sul dibattito sorto in dottrina in ordine alla portata applicativa della modifica del 1997, cfr., M. ROMANO, op. cit., pagg. 54 e ss.

(52) L. STORTONI, op. cit., pag. 138.

(53) Cass., 18 novembre 1998, TILESÌ, *Rivista Trimestrale di Dir. pen. econ.* 1999, 623.

(54) Cass. sez. Seconda, 4 dicembre 1997, TOSCHES, in *Cass. pen.* 1998, 332.

(55) A. NISCO, op. cit., pag. 2, ricorda come la Consulta, con sentenza n. 447 del 1998, aveva peraltro respinto le censure di irragionevolezza dell'opzione restrittiva.

(56) Cass., 29 gennaio 1998, MARCONI, CED 209774, RP, 1998, 613. La giurisprudenza coeva alla riforma non considerava, ad esempio, l'inosservanza delle disposizioni inserite in un bando di concorso quale fonte dell'abuso, trattandosi di meri atti amministrativi Cass., 1° dicembre 1999, PETRIGNANO, CED 216376, in *Cass. Pen.* 2001, 841.

e di qualunque altro atto normativo riconducibile al concetto di legge in senso materiale (decreti legislativi e decreti legge)⁽⁵⁷⁾. Rientravano nella locuzione “violazione di legge”, anche tutti i vizi relativi alla forma, al contenuto o all’oggetto dell’atto, ovvero al suo procedimento di formazione⁽⁵⁸⁾. Si sarebbe tuttavia ben presto fatto strada un rigoroso ed assai discusso⁽⁵⁹⁾ orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la violazione di legge poteva essere integrata anche dall’inosservanza del principio costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione. Ciò alla luce della sua (presunta) portata precettiva, posto che l’art. 97, comma 2, della Costituzione richiederebbe ai pubblici poteri di osservare il principio della *par condicio civium*⁽⁶⁰⁾. Secondo tale opzione ermeneutica⁽⁶¹⁾, poteva così essere violazione di legge rilevante ai sensi dell’art. 323 c.p. anche l’esercizio infelice, inopportuno o parziale dell’attività amministrativa⁽⁶²⁾, ovvero l’eccesso⁽⁶³⁾ (e lo sviamento) di potere⁽⁶⁴⁾.

Per quanto concerne la violazione dei regolamenti⁽⁶⁵⁾ - sia quelli emanati ai sensi dell’art. 17, Legge 400/1988⁽⁶⁶⁾ che quelli derivanti da altra fonte di legge - in dottrina⁽⁶⁷⁾, al fine di preservare il rispetto della riserva di legge assoluta in materia penale, si auspicava il restringimento della norma alla violazione dei soli regolamenti delegati⁽⁶⁸⁾, e non anche ai cosiddetti regolamenti interni.

(57) C. BENUSSI, op. cit., pag. 479.

(58) Cass., 15 dicembre 1997, CRAPRARO, in *Riv. Pen.* 1998, 32.

(59) Cfr., CUPELLI, op. cit., pag. 280.

(60) V. DI NICOLA, *sub art. 323*, in *Codice Penale Commentato, De Jure*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pagg. 1-27.

(61) Cfr., ad esempio una decisione (Cass., sez. Sesta, n. 1742/2018, in banca dati *De Jure*) in cui è stato ritenuto configurabile il delitto di abuso d’ufficio in relazione ad una delibera di giunta comunale, avente natura di atto endoprocedimentale, con la quale illegittimamente si autorizzava il conferimento di un incarico esterno per lo svolgimento di servizi dell’ente, indicandosi che la selezione avvenisse sulla base di requisiti professionali predeterminati, in modo da garantirne il conferimento al soggetto che si intendeva favorire; il requisito della violazione di legge è stato ravvisato nel caso dell’adozione di un atto formalmente qualificato come di indirizzo politico, ma in concreto avente un contenuto dettagliato e specifico, direttamente eseguibile da parte dei funzionari amministrativi.

(62) Cass., 13 luglio 2011, n. 27453, A., *Guida al dir.* 2011, 45, 82.

(63) *Amplius* sul punto in A. NISCO, op. cit., pag. 3.

(64) C. CUPELLI, op. cit., pag. 291.

(65) Cfr., M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 145.

(66) La norma in esame contempla, a seconda del soggetto che li emana: i Regolamenti “governativi” (emanati con D.P.R. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri), quelli “ministeriali” (adottati con D.M.), “interministeriali” (adottati con decreto interministeriale). A seconda del contenuto e dell’oggetto poi, i Regolamenti si distinguono in: esecutivi, di attuazione ed integrazione, indipendenti, di organizzazione e di delegificazione.

(67) L. STORTONI, op. cit., pag. 137.

(68) I regolamenti delegati sono quelli finalizzati a permettere un processo di delegificazione; sono emanati su delega del Parlamento al Governo.

La giurisprudenza invece riteneva senza incertezze⁽⁶⁹⁾ che potessero configurare violazione rilevante ai sensi dell'art. 323 anche gli Statuti⁽⁷⁰⁾ ed i Regolamenti⁽⁷¹⁾ comunali e provinciali⁽⁷²⁾.

La condotta dell'abuso d'ufficio poteva essere altresì realizzata mediante la violazione di un "dovere di astensione". Tale modalità alternativa di realizzazione della condotta tipica sussisteva in presenza di una specifica disciplina dell'astensione in relazione al procedimento per il quale l'agente svolge le funzioni o il servizio; in tutti i casi in cui una norma giuridica imponga l'obbligo di astensione⁽⁷³⁾ e l'agente lo violi; quando l'esercizio del potere pubblico è contaminato dagli interessi privati dell'agente⁽⁷⁴⁾, versando quest'ultimo in una situazione di conflitto di interessi determinato dalla presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto, scaturendo tale obbligo direttamente dall'art. 323⁽⁷⁵⁾.

La riforma del 1997 aveva inoltre introdotto, tra i requisiti oggettivi della fattispecie, la necessaria produzione effettiva di un evento di danno o di vantaggio ingiusti⁽⁷⁶⁾. Come anticipato, il Legislatore del 1997 aveva trasformato il delitto di abuso d'ufficio in reato di evento, che consisteva nell'ingiusto vantaggio patrimoniale cagionato dal pubblico ufficiale con i propri atti a sé stesso o ad altri; oppure nel danno ingiusto che gli stessi atti avevano arrecato a terzi⁽⁷⁷⁾. Il delitto era quindi considerato come "causalmente orientato", nel senso che doveva sussistere un nesso di derivazione causale o concausale tra la violazione di norma di legge (o regolamento), posta in essere dall'agente, e l'evento naturalistico⁽⁷⁸⁾.

(69) In tal senso anche parte della dottrina, cfr., BENUSSI, op. cit., pag. 492.

(70) Cass., 28 gennaio 2014, n. 3745, CED 258248.

(71) Cass., 18 maggio 2001, n. 20282, GALLITELLI, in *Guida dir.*, 2001, 30, 53.

(72) Per una sintesi sulla problematica integrazione dell'abuso d'ufficio allorché vengano violati strumenti di pianificazione del territorio, cfr., G. VICICONTE, B. RIDARELLI, *Il nuovo abuso d'ufficio e la difficile convivenza tra diritto penale e diritto amministrativo*, in *Il Penalista*, 21 settembre 2020, pag. 5.

(73) Cfr., BENUSSI, op. cit., pag. 511, che riporta, a titolo esemplificativo, un elenco di norme che fondano il dovere di astensione, tra cui: gli artt. 36 c.p.p. e 51 c.p.c. in relazione all'art. 288 c.p.m.p. per i giudici militari; l'art. 47 RD 17 agosto 1907, n. 642 per i giudici amministrativi.

(74) Cass., 19 giugno 2003, n. 26702, S., CED 225490.

(75) M. ROMANO, op. cit., pag. 353.

(76) Cass., sez. Sesta, n. 28117/15, in banca dati *De Jure*.

(77) Secondo consolidata giurisprudenza l'evento del danno ingiusto consisteva in ogni comportamento che fosse espressione della volontà prevaricatrice del pubblico funzionario, di tal che è stata ritenuta (Cass., sez. Quinta, n. 32023/2014, in banca dati *De Jure*), sussistente l'ingiustizia del danno in un caso in cui un comandante della Polizia Municipale, in violazione dell'art. 55, comma 1, c.p.p., aveva sottoposto indebitamente ad indagine il segretario comunale, lasciando intendere ai dipendenti dell'ente territoriale che fosse in corso un procedimento penale nei confronti dello stesso, incidendo così negativamente sulla immagine della persona offesa all'interno dell'ufficio.

(78) Cass., sez. Sesta, 4 marzo 1999, n. 6274, in CED, n. 214156.

L'evento di vantaggio doveva essere necessariamente "patrimoniale"⁽⁷⁹⁾, sussistendo: quando l'abuso fosse volto a procurare beni materiali o altro; oppure quando finalizzato a creare un accrescimento della situazione giuridica soggettiva a favore del soggetto nel cui interesse l'atto era stato posto in essere⁽⁸⁰⁾. Quanto all'evento di danno⁽⁸¹⁾, poteva invece essere sia di natura patrimoniale che non patrimoniale⁽⁸²⁾. Il vantaggio o il danno dovevano poi essere "ingiusti", in senso autonomo e non dipendente dalla stessa condotta illegittima. Si spiega così perché, secondo il diritto vivente, ai fini dell'integrazione del reato di abuso d'ufficio fosse necessaria la cosiddetta "doppia ingiustizia". In altri termini: ingiusta doveva essere la condotta - in quanto connotata da violazione di legge - e ingiusto doveva essere l'evento di vantaggio patrimoniale - in quanto non spettante in base al diritto oggettivo regolante la materia -. Occorreva quindi una distinta valutazione sul punto⁽⁸³⁾, non potendosi far discendere l'ingiustizia del vantaggio patrimoniale conseguito dalla illegittimità del mezzo utilizzato e quindi dalla accertata esistenza dell'illegittimità della condotta⁽⁸⁴⁾.

(79) Cass., sez. Terza, n. 10810/2014, in banca dati *De Jure*.

(80) Cfr., Cass. sez. Terza, 13 dicembre 2017, n. 4140, in *CED*, n. 272113-01.

(81) Secondo Cass., sez. Sesta, n. 44598/2019, in banca dati *De Jure*, la nozione di danno ingiusto non ricomprendeva solo le situazioni giuridiche attive a contenuto patrimoniale ed i corrispondenti diritti soggettivi, ma era riferita anche agli interessi legittimi, in particolare a quelli di tipo pretensivo, suscettibili di essere lesi dal diniego o dalla ritardata assunzione di un provvedimento amministrativo, sempre che, sulla base di un giudizio prognostico, il danneggiato avesse concrete opportunità di conseguire il provvedimento a sé favorevole, così da poter lamentare una perdita di *chances*.

(82) Come osserva A. NISCO, op. cit., pag. 6, il riscontro di un danno estensibile alla sofferenza morale, ha permesso di spingere l'art. 323 c.p. verso mete applicative lontane dalla *ratio legis*, giungendosi addirittura a ritenere sussistente l'abuso d'ufficio per *mobbing* nel pubblico impiego.

(83) M. ROMANO, op. cit., pag. 371, Cass. sez. Sesta, n. 13426/2016, in banca dati *De Jure*.

(84) Si veda, ad es., Tribunale di Castrovillari, sezione GIP, sentenza n. 273/2015, SANTO, inedita. L'imputazione aveva ad oggetto la condotta abusiva del Responsabile dei servizi finanziari di un Comune, il quale, in violazione di leggi e regolamenti (aventi ad oggetto l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di verificare, prima di effettuare pagamenti superiori ai diecimila euro, se il beneficiario del pagamento fosse inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, con obbligo in caso positivo, di non procedere al pagamento, al fine di agevolare l'agente della riscossione nel concreto esercizio dell'attività di riscossione dei crediti iscritti a ruolo), aveva intenzionalmente procurato un ingiusto vantaggio patrimoniale a G., imprenditore, il quale, creditore del Comune per una somma pari a oltre 75mila euro (in virtù di decreto ingiuntivo) aveva richiesto ed ottenuto la liquidazione della somma in rate dell'importo di novemila euro ciascuna, in modo da eludere gli obblighi di verifica imposti dalla normativa vigente (per somme superiori ad diecimila euro), sì da non far emergere che il medesimo imprenditore avesse un debito pari a diversi milioni di euro con l'Erario. Nella sentenza il GUP calabrese pronunciava il non luogo a procedere, prosciogliendo l'imputato con formula "perché il fatto non sussiste", ritenendo che «sotto il profilo oggettivo, manca la c.d. doppia ingiustizia: nel caso in esame, alla eventuale illegittimità della condotta, non è corrispondente un ingiusto vantaggio patrimoniale del G., in favore del quale era stato riconosciuto il diritto al pagamento in virtù di una sentenza passata in giudicato; nessun evento di danno può dirsi procurato a terzi, poiché dalla rateizzazione del proprio debito l'ente comunale traeva giovamento...».

Non meno rilevanti le modifiche sotto il profilo soggettivo, richiedendo la riforma del 1997 l'intenzionalità di produrre danno e vantaggio ingiusti, ovvero che la condotta abusiva fosse sostenuta dal dolo intenzionale. L'elemento soggettivo era qualificato infatti dall'avverbio "intenzionalmente", escludendo di conseguenza le condotte poste in essere sia con dolo eventuale che con dolo diretto. Il dolo intenzionale doveva avere ad oggetto l'evento del reato⁽⁸⁵⁾, essendo necessario che l'evento del vantaggio patrimoniale o del danno fosse la conseguenza immediatamente ottenuta dall'agente; per gli altri elementi della fattispecie era invece sufficiente il dolo generico⁽⁸⁶⁾. In altri termini, con la riforma del 1997 assumevano rilevanza penale, dal punto di vista soggettivo, unicamente le condotte del pubblico ufficiale dirette, come conseguenza immediatamente perseguita, a procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale, proprio o altrui, o ad arrecare un ingiusto danno altrui⁽⁸⁷⁾.

Sotto un profilo processuale, la prova dell'intenzionalità del dolo esigeva il raggiungimento della certezza - oltre ogni ragionevole dubbio ai sensi degli artt.: 192, 530 e 533 c.p.p. - che la volontà dell'imputato fosse stata orientata proprio a procurare il vantaggio patrimoniale o il danno ingiusto. Tale certezza non poteva essere ricavata esclusivamente dal rilievo di un comportamento *non iure* osservato dall'agente⁽⁸⁸⁾; doveva invece trovare conferma anche in altri

(85) Cass., sez. Sesta, n. 34116/2011, in banca dati *De Jure*.

(86) Cass., sez. Quinta, n. 11847/1998, in banca dati *De Jure*.

(87) Cfr. T. PADOVANI, *Commento all'art. 1 l. 16 luglio 1997, n. 234*, in *Dir. pen. proc.* 1997, 747, il quale parla di «trasposizione sul piano obiettivo del contenuto intenzionale del dolo specifico».

(88) Si veda Tribunale di Rieti, sezione GIP, sent. n. 64/2019, FERILLI, inedita. Nella vicenda il Sindaco di un Comune era imputato di abuso d'ufficio - in concorso con il Responsabile dell'Ufficio Tecnico Servizio Urbanistica - per aver rilasciato ad un privato un provvedimento autorizzatorio in violazione della normativa urbanistica vigente (trattavasi di una autorizzazione temporanea allo svolgimento di esercizio imprenditoriale di palestra). Al Sindaco veniva anche imputato di non essersi astenuto in presenza dell'interesse della cugina, madre del richiedente il permesso, così procurandogli intenzionalmente un ingiusto vantaggio patrimoniale, consistito nell'aver realizzato manufatti altrimenti non realizzabili, dove avviare un'attività imprenditoriale. Il GUP pronunciava il non luogo a procedere nei confronti del Sindaco, con formula "perché il fatto non costituisce reato", rilevando preliminarmente come la prova del dolo può essere desunta dal rapporto parentale o di affinità, oltre ad altri elementi, tra cui la macroscopica violazione di legge. Nel caso di specie tuttavia, pur non essendo carenti i rilievi di potenziale macroscopica illegittimità dell'atto, per quanto concerne il dovere di astensione, era indicativo che il Sindaco fosse imparentato con ben trentaquattro nuclei residenti nel piccolo Comune, circostanza cui doveva aggiungersi che, l'obbligo di astensione ai sensi dell'art. 78, comma 2, TUEL, fissa al quarto grado di parentela il limite sotto il quale scatta il dovere di astenersi. Quanto alla intenzionalità dell'evento, il GUP reatino rilevava come fosse emersa una prassi sedimentata negli anni presso il Comune interessato, sulla scorta della quale altri Sindaci avevano in passato rilasciato autorizzazioni temporanee sulla scorta dei medesimi presupposti presenti nel caso di specie. Tale risalente prassi denotava la cedevolezza indiziaria della tipicità subiettiva della fattispecie, non potendo assumere rilievo, quale indice indiretto del dolo, la sola realizzazione degli abusi.

elementi sintomatici⁽⁸⁹⁾, che evidenziassero la effettiva *ratio* ispiratrice del comportamento abusivo⁽⁹⁰⁾. Inoltre, l'intenzionalità del dolo non era esclusa dalla compresenza di una finalità pubblicistica nella condotta del pubblico ufficiale⁽⁹¹⁾; doveva ritenersi necessario, perché venisse meno la configurabilità dell'elemento soggettivo, che il perseguimento del pubblico interesse fosse stato l'obiettivo principale dell'agente⁽⁹²⁾.

Sembrava quindi che il Legislatore del 1997 fosse riuscito nell'intento di selezionare, in netta discontinuità con la previgente fattispecie, i comportamenti penalmente rilevanti dei pubblici agenti, al fine di evitare (eccessive) invasioni di campo da parte dell'autorità giudiziaria penale nell'attività della pubblica amministrazione⁽⁹³⁾.

Così purtroppo non era, posto che, a distanza di anni, le esigenze di modifica della fattispecie del 1997 sembrano coincidere con quelle sottese al DL Semplificazioni.

Quanto si afferma trova riscontro nel vertiginoso numero di procedimenti pendenti per abuso d'ufficio a fronte di quello delle condanne, che secondo la dottrina⁽⁹⁴⁾ potrebbe essere contenuto mediante una più oculata gestione, da parte degli Uffici di Procura della Repubblica, delle iscrizioni nel registro delle notizie di reato⁽⁹⁵⁾.

(89) Cfr., in tal senso, Tribunale Latina, sentenza n. 219/2020, Bianconi, inedita. Il responsabile del settore commercio di un comune della provincia di Latina era imputato di abuso d'ufficio perché, in violazione dell'art. 36, comma 2, del D.Lgs. 50/2016 (cosiddetto codice degli appalti), aveva emesso una determina dirigenziale con la quale aveva affidato in via diretta ad una ditta locale, lavori di manutenzione stradale per importo inferiore a quarantamila euro (sotto la soglia quindi prevista dall'art. 35, l. cit.), senza giustificare le ragioni con le quali era stata derogata la procedura di scelta del contraente mediante gara, procurando a quest'ultimo un ingiusto vantaggio patrimoniale con danno pubblico. In sede di giudizio immediato, il Tribunale assolveva l'imputata perché il fatto non sussiste, poiché, sotto il profilo oggettivo, le ragioni dell'affidamento diretto erano esplicitate in delibera. Il collegio aggiungeva peraltro, con riferimento alla contestazione per la quale il Dirigente imputato aveva chiesto il preventivo solo ad una ditta, che tale condotta «... potrebbe avere - in assenza di ogni prova di una collusione tra l'imputata e la ditta (neanche ipotizzata dal PM - al più una rilevanza amministrativa ma non un'idoneità a determinare la presenza di una condotta penalmente rilevante...)».

(90) Cfr., V. DI NICOLA, op. cit., pag. 14, il quale rammenta come la prova del dolo poteva essere desunta anche da elementi sintomatici, quali: la specifica competenza professionale dell'agente; l'apparato motivazionale su cui riposa il provvedimento; il tenore dei rapporti personali tra l'agente e il soggetto o i soggetti che dal provvedimento stesso ricevono vantaggio patrimoniale o subiscono danno; l'evidenza, reiterazione e gravità delle violazioni; l'intento di sanare le illegittimità con successive violazioni di legge.

(91) Cass., sez. Terza, n. 10810/2014, in banca dati *De Jure*.

(92) Cass., sez. Sesta, 17 settembre 2019, n. 51127, in *CED*, n. 278938-01.

(93) P. PISA, voce *Abuso di ufficio*, in *Enc. giur.*, vol. II, Postilla di aggiornamento, Treccani, Roma, 1997, 1.

(94) M. GAMBARELLA, op. cit., pag. 137.

2.4. L'inasprimento sanzionatorio ad opera della Legge Severino

Esigenze di completezza impongono di rassegnare come, prima della modifica oggetto del presente contributo, l'ultimo intervento⁽⁹⁶⁾ sull'abuso d'ufficio era stato operato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (cosiddetta legge Severino, titolata Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), norma che aveva addirittura aggravato la pena prevista dal primo comma dell'art. 323 c.p., sostituendo le parole: «da sei mesi a tre anni» con le seguenti: «da uno a quattro anni». La modifica in termini di pena aveva certamente amplificato le questioni di cui ai paragrafi che precedono⁽⁹⁷⁾.

3. Il delitto di abuso d'ufficio introdotto dal DL 76/2020

L'*excursus* che precede, unitamente alle premesse, consente di comprendere perché (dopo vari e vani tentativi di contenimento delle distorsioni applicative⁽⁹⁸⁾), con il Decreto semplificazioni il Legislatore abbia inteso riformulare l'abuso d'ufficio con ancor più incisività.

Dal 16 luglio 2020, infatti, non è più sufficiente violare qualunque norma di legge o di regolamento per essere incriminati per abuso d'ufficio, ma necessita la «violazione di leggi» o «atti aventi forza di legge» (par. 3.1.); non assume più rilevanza penale la violazione dei regolamenti (par. 3.2.), circostanza che sottrae alla punibilità numerose condotte.

Come si vedrà, tale ultima modifica aveva suscitato riserve nella dottrina che confidava in una “correzione di tiro” in sede di conversione del decreto⁽⁹⁹⁾

(95) In senso contrario F. CURCIO, in A. R. CASTALDO, op. cit., pag. 5 - il quale osserva che le denunce che la Procura riceve per abuso d'ufficio debbano per forza essere iscritte come notizie di reato. L'autore - magistrato già assegnato alla Procura Nazionale Antimafia - lamenta come la portata e l'estensione delle indagini sull'abuso d'ufficio percepita dall'opinione pubblica sia in realtà molto superiore a quella reale; basti pensare - aggiunge - che, i procedimenti penali per abuso d'ufficio in carica alla DDA al 2018 erano appena 138, e che, nel solo 2016, erano state avanzate ventinove richieste di archiviazione e solo quattro rinvii a giudizio.

(96) Il più recente intervento normativo interessante l'abuso d'ufficio era stato l'art. 5 del D.Lgs. 75/2020, che aveva modificato l'art. 25 del D.Lgs. 231/2001, aggiungendo, al numero 2) dell'art. 25, comma 1, ultima parte, il seguente periodo: “la medesima sanzione si applica, quando il fatto offende gli interessi finanziari dell'Unione europea, in relazione alla commissione dei delitti di cui agli articoli 314 commi 1 e 323 del codice penale...”.

(97) B. ROMANO, op. cit., pag. 6.

(98) Autorevole dottrina - M. DONINI, in A. R. CASTALDO, op. cit., pag. 96 - ricorda a tal proposito come, nonostante le modifiche introdotte nel 1990 e nel 1997, l'abuso d'ufficio «è andato incontro a progressive erosioni e allargamenti della tutela da parte della giurisprudenza, la quale ha continuato, imperterrita, ad aumentare gli spazi di rilevanza penale».

(99) Auspicava modifiche in sede di conversione, tra gli altri, G. L. GATTA, op. cit., pag. 7.

- tuttavia pedissequamente convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120 - per evitare che l'attività discrezionale della pubblica amministrazione fosse sottratta tout court al sindacato della magistratura penale⁽¹⁰⁰⁾.

Il nuovo abuso d'ufficio non si accontenta peraltro della violazione di qualunque legge o atto avente forza di legge (par. 3.1.2.), necessitando la violazione «di specifiche regole di condotta» (par. 3.1.1.); la portata lessicale di tale locuzione sembrerebbe lasciare pochi spazi all'opzione ermeneutica che sussume sotto la portata applicativa della «violazione di legge» anche il comma 2 dell'articolo 97, Cost.

Al fine di ulteriormente selezionare le condotte penalmente rilevanti, il DL n. 76 del 2020 richiede altresì che dalle specifiche regole di condotta (espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge) «...non residuino margini di discrezionalità». Ciò significa che, se il pubblico agente esercita un potere discrezionale, non dovrebbe più rispondere ai sensi dell'art. 323, c.p. (par. 3.1.3.), neanche per eccesso di potere; salvo sussista violazione del dovere di astensione, che il Legislatore della riforma non ha inteso modificare (par. 3.3.), così come gli altri elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie “versione 1997” (par. 2.3.).

3.1 La (nuova) violazione di norme di legge

La maggiore tipizzazione delle condotte poste in essere in violazione di norme di legge ai sensi del nuovo art. 323 c.p. determina anzitutto un restringimento dell'area di punibilità, e dunque una parziale *abolitio criminis* (ai sensi dell'art. 2, comma 2, c.p.)⁽¹⁰¹⁾.

(100) In particolare, secondo G. L. GATTA, op. cit. pag. 8, è ragionevole escludere il sindacato del giudice penale in relazione alla discrezionalità politica (che riguarda il merito delle scelte di indirizzo), non anche in ordine alla discrezionalità amministrativa (che implica una comparazione tra interesse pubblico primario ed interessi secondari) e per quella tecnica (che richiede una valutazione di fatti secondo canoni scientifici e tecnici).

(101) Queste in sintesi le posizioni della dottrina a riguardo. Secondo G. L. GATTA, op. cit. pag. 9, il DL Semplificazioni ha dato vita ad una parziale *abolitio criminis*, limitatamente cioè ai fatti di abuso d'ufficio commessi in violazione di norme di regolamento; in violazione di norme di legge dalle quali non siano ricavabili regole di condotta specifiche ed espresse; in violazione di regole di condotta che lasciano residuare margini di discrezionalità. L'autore aggiunge che la tesi dell'*abolitio criminis* potrebbe essere messa in dubbio qualora si riuscisse a dimostrare che il fatto abbia conservato rilevanza penale - senza soluzione di continuità - in quanto riconducibile alla modalità alternativa della condotta già presente al tempo del fatto e integrata dall'omessa astensione doverosa. Altro autore M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 155, rileva che, se dovesse affermarsi la lettura della parziale *abolitio criminis*, dovranno riaprirsi i giudicati di condanna per i fatti di abuso d'ufficio in cui si è accertato uno sviamento di potere, o la violazione di una norma di principio - come l'art. 97, comma 2, della Costituzione - oppure vi è incertezza sulla fonte legislativa o regolamentare della norma violata. L'autore prospetta altresì la possibile riespansione del delitto di rifiuto/omissioni di atti d'ufficio e di

Tutto ciò che prima rientrava nella violazione di legge e di regolamento (cfr. par. 2.3.), salvo che non possa essere considerata “specifica regola di condotta espressamente prevista dalla legge” o “da atto avente forza di legge”, e sempre che “non lasci margine di discrezionalità”, a rigore di codice non può quindi continuare ad assumere rilevanza penale.

A tale modifica consegue - per le fattispecie poste in essere prima della entrata in vigore della riforma - l'intervento di provvedimenti giudiziari definitivi con formula “perché il fatto non è (più) previsto dalla legge come reato”; interverranno così, a seconda della fase procedimentale:

- > il decreto (*de plano*) o l'ordinanza (a seguito di udienza camerale) di archiviazione del procedimento nei confronti dell'indagato (art. 411, c.p.p.);
- > la sentenza di proscioglimento dell'imputato in sede di udienza preliminare (artt.: 129 e 425, c.p.p.);
- > la sentenza di assoluzione dell'imputato in sede di Giudizio di primo grado (artt.: 129 e 530, c.p.p.), nel grado di Appello (artt.: 129, 598 e 605, c.p.p.) e in Cassazione (artt.: 129 e 620, lett. a, c.p.p.);
- > l'ordinanza di revoca della sentenza per il condannato (art. 673, c.p.p.)⁽¹⁰²⁾.

3.1.1. *Segue. La violazione di una “specifica regola di condotta”*

Il nuovo abuso d'ufficio non solo si riferisce esclusivamente alla violazione di regole disciplinate dalla legge o da atti aventi forza di legge, ma richiede altresì che le regole di condotta inosservate siano solo quelle “specifiche” ed “espressamente previste” dalle fonti *de quibus*; secondo la dottrina⁽¹⁰³⁾, la modifica non esclude a priori la possibilità che possa trattarsi di violazione di regole procedurali, in quanto comprensive di precetti comportamentali.

Come anticipato, la portata selettiva di tale modifica consente di ritenere che il Legislatore del 2020 abbia voluto ridurre l'area applicativa dell'incriminazione, escludendo che la violazione di meri principi generali possa integrare il nuovo abuso d'ufficio.

La questione era stata prospettata con riferimento ai principi espressi nell'art. 97, comma 2, Cost., interpretati in chiave immediatamente precettiva da un orientamento di legittimità partito in sordina dopo la modifica del 1997, poi

peculato, per quelle condotte non più sussumibili sotto la portata applicativa dell'art. 323 c.p. Tale soluzione ovviamente non potrebbe che applicarsi per il futuro, sulla scorta del principio di irretroattività della norma penale (di sfavore). Secondo A. NISCO, op. cit., pag. 6, si è prodotta un'*abolitio criminis* parziale, che copre tutte le violazioni di regolamenti e quelle di leggi non più corrispondenti ai nuovi parametri.

(102) Per una puntuale disamina della “spinoso questione della revoca delle sentenze di condanna”, cfr., M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 154.

(103) A. NISCO, op. cit. pag. 7.

(pericolosamente)⁽¹⁰⁴⁾ diventato “popolare” negli anni a venire⁽¹⁰⁵⁾. Nei primi commenti alla novella è stato peraltro manifestato⁽¹⁰⁶⁾ il timore che - attesa la persistenza della locuzione violazione di legge nell’attuale formulazione dell’art. 323 c.p. - la stessa giurisprudenza potrebbe continuare a ravvisare, nell’art. 97, comma 2, Cost., una espressa e specifica regola di condotta, vanificando così gli sforzi del Riformatore. Il timore appare tutt’altro che surreale, se è vero che un autore⁽¹⁰⁷⁾ afferma, rispetto a tale requisito, che la violazione di legge può essere integrata ancora dall’inosservanza del principio di imparzialità della pubblica amministrazione ai sensi del comma 2 dell’art. 97 Cost., «trattandosi di regola di condotta prevista espressamente da una norma che si colloca al vertice nella gerarchia delle fonti del diritto nazionale»⁽¹⁰⁸⁾.

3.1.2. *Segue. La fonte legislativa o atto equipollente della regola di condotta violata*

Mentre l’espunzione dall’articolo 323 c.p. del riferimento ai Regolamenti determina una evidente ipotesi di *abolitio criminis*⁽¹⁰⁹⁾, ci si è chiesti in dottrina⁽¹¹⁰⁾ se l’introduzione del riferimento agli «atti aventi forza di legge» possa aver dato luogo ad una ipotesi di nuova incriminazione di cui all’art. 2, comma 1, c.p. La risposta non può che essere negativa, posto che il riferimento agli «atti aventi forza di legge» era evidentemente già ricompreso nell’ampio concetto di «norma di legge» di cui alla previgente versione della norma, trattandosi di “norme primarie”⁽¹¹¹⁾. Secondo la dottrina, l’espressione è riferibile evidentemente ai soli decreti legge e decreti legislativi, ed esclude le disposizioni costituzionali e di legge costituzionale⁽¹¹²⁾, beninteso salvo che abbiano un contenuto privo di portata discrezionale.

3.1.3. *Segue. La insussistenza di margini di discrezionalità nella regola di condotta inosservata*

Come anticipato, la selettività del DL Semplificazioni richiede altresì, per

(104) Cfr., A. NISCO, op. cit., pag. 5, il quale rammenta come, sulla scorta di tale orientamento, era stata riscritta la disposizione, «inserendovi una clausola generale di portata coincidente con la stessa definizione dell’oggetto di tutela: *operazione d’antan*, degna di quella *Teleologische Begriffsbildung* che, nella Germania degli anni Trenta, prelude al tracollo del divieto di analogia...».

(105) Cass., sez. Sesta, 21 febbraio 2019, 22871, VEZZOLA, CED 275985.

(106) G. L. GATTA, op. cit., pag. 7.

(107) V. DI NICOLA, op. cit., pag. 4.

(108) Ipotizza tale opzione ermeneutica, ma solo come possibile risposta del diritto vivente atta ad evitare la sostanziale abrogazione dell’abuso d’ufficio, M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 161.

(109) In tal senso V. DI NICOLA, op. cit., pag. 10.

(110) M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 145.

(111) B. ROMANO, op. cit., pag. 7.

(112) A. NISCO, op. cit., pag. 7.

configurare l'elemento oggettivo del fatto tipico del nuovo abuso d'ufficio, che il pubblico agente violi regole di condotta «dalle quali non residuino margini di discrezionalità». Così facendo, il Legislatore attribuisce rilevanza alle sole regole che non implicano l'esercizio di un potere discrezionale da parte della pubblica amministrazione; ciò in quanto la *ratio* della riforma è proprio la inibizione del sindacato della magistratura penale⁽¹¹³⁾ sulla discrezionalità amministrativa.

La questione appare centrale, posto che - si osserva⁽¹¹⁴⁾ - se il Legislatore ha inteso escludere l'attività discrezionale della pubblica amministrazione dal campo applicativo della figura di reato, sarebbe non più consentito il sindacato del giudice penale sull'eccesso o sviamento di potere. Argomentando attraverso istituti tipici del diritto amministrativo - quali il "silenzio inadempimento" e la teorica della separazione dei poteri - lo stesso autore conclude che il Legislatore del 2020, per riformare l'abuso d'ufficio, ha escluso dall'area del penalmente rilevante qualunque forma di discrezionalità, anche quella "tecnica"⁽¹¹⁵⁾. In altri termini, il nuovo abuso d'ufficio si configurerebbe solo quando il pubblico agente viola una regola che vincola la Pubblica Amministrazione, non lasciando alcun margine di apprezzamento al soggetto attivo.

Altra dottrina osserva⁽¹¹⁶⁾ come tale modifica costituisca una chiara risposta del Legislatore all'orientamento di legittimità che riteneva configurabile l'abuso d'ufficio nelle fattispecie di eccesso di potere, sotto forma di sviamento; ipotesi che ricorre - come più volte rammentato - quando nei provvedimenti discrezionali il potere viene esercitato per un fine diverso da quello per cui è attribuito⁽¹¹⁷⁾. Invero, non può sottacersi che proprio dietro alla figura dell'eccesso di potere si annida il rischio dell'invasione del sindacato e del controllo penale nell'attività amministrativa e, in particolare, nella gestione politica; ma - si aggiunge⁽¹¹⁸⁾ - la soluzione del problema non può passare attraverso una radicale inibizione del controllo da parte della magistratura sul merito dell'attività amministrativa.

Minoritaria dottrina⁽¹¹⁹⁾ ritiene invece che il Legislatore del 2020 non abbia inteso sottrarre al sindacato penale tutta l'attività discrezionale della pubblica amministrazione, ma solo il "merito amministrativo".

(113) G. VICICONTE, B. RIDARELLI, op. cit., pag. 3.

(114) M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 142.

(115) Come rammenta M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 143, "nella discrezionalità tecnica si esaminano fatti o situazioni rilevanti per l'esercizio del potere pubblico (necessità del profilo del "giudizio"), ma non vi è poi una scelta collegata a un bilanciamento di interessi (mancanza del profilo della "scelta")".

(116) G. L. GATTA, op. cit., pag. 5.

(117) Cass., sez. Un. 29 settembre 2011, n. 155, *Rossi*, CED 251498.

(118) G. L. GATTA, op. cit., pag. 7.

(119) V. DI NICOLA, op. cit., pag. 8.

Ciò significa che la violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge può continuare ad essere abuso d'ufficio quando il pubblico agente abbia esercitato discrezionalmente la facoltà di scelta, non rispettando tuttavia rigorosamente le regole predeterminate dalla legge per l'esercizio di quella facoltà. Lo stesso autore assume - quanto alla specificità della regola violata - non essere necessario che l'agente violi, nel compimento di un'attività, in tutto o in parte, vincolata, tutte le regole che, nel caso specifico, disciplinano puntualmente le modalità di esercizio del potere; è infatti sufficiente che il soggetto attivo violi anche una sola di esse, purchè in relazione all'esecuzione di atti per il cui espletamento non residuino margini di discrezionalità. Tale ultimo elemento assumerebbe, nell'economia della fattispecie incriminatrice, il ruolo di elemento negativo⁽¹²⁰⁾ del fatto incidente sulla tipicità della norma penale. Sia consentito obiettare che siffatta lettura appare in distonia con la volontà del Legislatore del 2020⁽¹²¹⁾ - palesata anche in maniera visivamente efficace dal Governo⁽¹²²⁾ - che, sin dalla riforma del 1990 (par. 2), persegue finalità di tipizzazione "chirurgica" delle condotte (*rectius*, cerca un argine alle esondazioni applicative della magistratura). Quanto si assume pare trovare riscontro anche nel chiaro dettato del nuovo art. 323 c.p., non comprendendosi altrimenti, per quale ragione il Riformatore abbia dovuto indicare che la violazione di leggi rileva quando si tratta di norme recanti una "specifica regola di condotta" e "da cui non residuino margini di discrezionalità"⁽¹²³⁾.

Vale a dire che, se residua anche un solo margine di discrezionalità in capo all'agente, il nuovo abuso d'ufficio non può essere applicato! L'opzione ermeneutica in disamina pare peraltro attribuire una "funzione di scopo" al giudice penale.

Sia consentito rammentare sul punto che - come insegnato dalla Consulta⁽¹²⁴⁾ nel noto caso Taricco - «gli Stati membri di *civil law* (tra cui il Nostro) non affidano al giudice il potere di creare un regime legale penale, in

(120) Parlano di elemento negativo anche G. VICICONTE, B. RIDARELLI, *Il nuovo abuso d'ufficio e la difficile convivenza tra diritto penale e diritto amministrativo*, in *Il Penalista*, 21 settembre 2020, pag. 3.

(121) In tal senso anche M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 13.

(122) Che la *ratio legis* fosse questa, emerge non solo dalla conferenza stampa televisiva con cui il Presidente del Consiglio presentava il DL Semplificazioni, ma dal più istituzionale comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 54 del 2020 (7 luglio 2020), in cui si legge che «...viene definito in modo più puntuale il reato di abuso d'ufficio, affinché i funzionari pubblici abbiano certezza su quali sono gli specifici comportamenti puniti dalla legge...».

(123) In senso analogo, G. L. GATTA, op. cit., pag. 8, il quale non ricostruisce in maniera alternativa la portata applicativa del *novum*, limitandosi a rilevare come irragionevole l'esclusione del sindacato del giudice penale in relazione alla discrezionalità amministrativa e per quella tecnica (cfr. nota 111).

(124) Corte Costituzionale, n. 24 del 2017, in banca dati *De Jure*.

luogo di quello realizzato dalla legge approvata dal Parlamento, e in ogni caso ripudiano l'idea che i tribunali penali siano incaricati di raggiungere uno scopo, pur legalmente definito, senza che la legge specifichi con quali mezzi e in quali limiti ciò possa avvenire». È stato autorevolmente osservato in dottrina⁽¹²⁵⁾ che l'utilizzo del verbo ripudiare da parte della Corte Costituzionale nell'ordinanza Taricco - lo stesso verbo di cui all'art. 11 della legge Fondamentale, da cui si dipanano le fondamentali ragioni di pace e giustizia che devono assicurare le necessarie limitazioni di sovranità - sta ad indicare che «solo un altro ripudio può controlimitare le necessarie limitazioni di sovranità. Usando quel verbo è come se la Corte costituzionale ci dicesse che giudice penale di scopo e “ragioni di pace e giustizia” fossero due concetti antitetici per il nostro ordinamento costituzionale». Mutuando tali insegnamenti e applicandoli all'abuso d'ufficio, non può essere attribuito alla modifica in esame, un significato che appare oggettivamente eccentrico rispetto alla *littera legis*, e soprattutto alla *ratio* ispiratrice la Riforma. Il principio di determinatezza - continua la dottrina da ultimo citata⁽¹²⁶⁾ - è parametro che si rivolge (oltre che al Legislatore) anche al giudice, su cui grava il vincolo di orientare la sua attività interpretativa in direzione intensiva degli elementi di fattispecie, anche per supplire per via giurisprudenziale a eventuali carenze di determinatezza della fattispecie.

Altra dottrina⁽¹²⁷⁾ - in posizione mediana - non dubita che la *ratio* dell'intervento di riforma sia stata certamente quella di escludere il sindacato penale della discrezionalità amministrativa, ma (ritiene) che probabilmente il Legislatore, mediante il riferimento al termine “discrezionalità”, abbia finito col rendere non sanzionabili eventuali violazioni di norme specifiche che si prestino a più interpretazioni in sede applicativa.

Da ultimo, si osserva⁽¹²⁸⁾ che il tenore della nuova disposizione assume portata annichilente: qualunque regola formalmente comprensiva di più opzioni operative esula dall'abuso per violazione di legge, qualunque sia il risultato che l'agente si prefigga o consegua.

La stessa dottrina aggiunge che un tentativo di ripristino della vecchia norma in via ermeneutica da parte della giurisprudenza, si risolverebbe in una interpretazione⁽¹²⁹⁾ palesemente *contra legem*.

(125) C. SOTIS (2), “Tra Antigone e Creonte io sto con Porzia”, *Riflessioni su Corte Costituzionale 24 del 2017 (caso Taricco)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 aprile 2017, pagg. 13-17.

(126) C. SOTIS, (2) op. cit., pag. 14.

(127) G. VICICONTE, B. RIDARELLI, *Il nuovo abuso d'ufficio e la difficile convivenza tra diritto penale e diritto amministrativo*, in *Il Penalista*, 21 settembre 2020, pag. 4.

(128) A. NISCO, op. cit., pag. 8.

(129) Giova richiamare sul punto, C. SOTIS (3), *Formule sostanziali e fruibilità processuale: i concetti penalistici*

3.2. *La soppressione dei regolamenti quali fonti dell'abuso*

Come anticipato, il DL Semplificazioni ha espunto dall'art. 323 c.p. il riferimento alla violazione di norme di "regolamento"; non pare esservi dubbio che anche in tale ambito sia intervenuta una parziale abolizione dell'incriminazione (art. 2, comma 2, c.p.). Tale decisione è stata tacciata di irragionevolezza da una parte della dottrina⁽¹³⁰⁾, al punto da presentare potenziali profili di illegittimità costituzionale; ciò in quanto tali fonti secondarie del diritto spesso sono produttive di regole di condotta espresse e specifiche, aventi ad oggetto la funzione o il servizio esercitato dalla pubblica amministrazione. I regolamenti, in altri termini - per la loro natura duttile - parrebbero essere la fonte del diritto più idonea ad orientare ed uniformare l'operato dei pubblici agenti. In realtà, secondo altro autore⁽¹³¹⁾ la norma - soggiacendo ai limiti imposti al controllo di costituzionalità delle cosiddette norme penali di favore - sarebbe non sindacabile dalla Corte costituzionale, in quanto scelta di politica criminale, appannaggio del solo Legislatore⁽¹³²⁾.

3.3. *La persistente rilevanza del dovere di astensione nel caso di conflitto d'interessi*

Qualche dubbio interpretativo è stato nelle immediatezze della riforma sollevato dalla dottrina con riferimento alla seconda modalità di realizzazione della condotta tipica (anche) del nuovo abuso d'ufficio. Ci si riferisce alla ipotesi di mancata astensione del pubblico agente «in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti».

Si osserva infatti come tale ipotesi di condotta abusiva presenti sul piano sintattico un alto tasso di ambiguità⁽¹³³⁾; non è chiaro cosa voglia intendere il Legislatore quando (ancora) si riferisce agli "altri casi prescritti".

come "programmi di azione", in Dir. Pen. e Proc., 9/2009, 1154, secondo il quale «il giudice, una volta oltrepassati i divieti di tipo testuale, non entra in un territorio di libertà, ma di obblighi interpretativi. Ed è proprio un altro concetto a indicarlo, e anche qui sempre in virtù del programma di azione che veicola. Mi riferisco evidentemente alla tipicità, che indica all'interprete dei doveri procedurali a cui attenersi nell'attività di applicazione del diritto: individuare il nucleo intorno cui verificare se il fatto storico possa dirsi ricompreso dalla tipicità espressa dalla norma. Nel momento attuale, infatti, in cui la crisi della legalità penale intesa come crisi della tenuta della riserva di legge e come crollo del mito della precisione della disposizione linguistica, è manifesta, e probabilmente irreversibile, diviene, e possibile ancora più stringente l'esigenza di coltivare dei concetti che siano idonei a garantire la legalità nel momento applicativo. Per questo non ci possiamo permettere il lusso di mettere da parte un concetto come la tipicità, che costituisce l'insostituibile strumento applicativo proprio per la sua capacità di tradursi in un programma di azione, e, quindi, di garantire la legalità penale sul terreno processuale».

(130) G. L. GATTA, op. cit., pag. 5.

(131) M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 145.

(132) In tal senso, anche A. NISCO, op. cit., pag. 7.

(133) M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 151.

L'orientamento di legittimità formatosi sotto la previgente formulazione dell'art. 323 c.p. riteneva che il dovere di astensione operasse a prescindere da una violazione di una specifica regola di condotta contemplata esplicitamente da una legge. Non era in altri termini necessario individuare una violazione di legge (o di regolamento) allorquando sussisteva un dovere di astensione, che il pubblico agente non aveva ossequiato⁽¹³⁴⁾; l'interpretazione del Supremo Collegio⁽¹³⁵⁾ aveva dato vita ad una sorta di "innominato" dovere di astensione per i pubblici agenti in presenza di conflitto di interessi. Sulla scorta di tali premesse, la dottrina ha rilevato una sorta di "asimmetria" tra le due condotte tipiche previste dal nuovo art. 323 c.p. La presenza di un conflitto di interessi assumerebbe infatti diversa rilevanza a seconda di quale tra le due sotto fattispecie previste dalla norma venga considerata⁽¹³⁶⁾. Utilizzando come parametro di riferimento la prima ipotesi di condotta abusiva, se c'è conflitto di interessi, ma non c'è violazione di una specifica regola di condotta, prevista da legge o da atto equipollente, e che non lasci margine di discrezionalità, non pare possa esserci abuso d'ufficio. Al contrario, la sussistenza di conflitto di interessi sarebbe sempre rilevante come abuso d'ufficio, anche quando faccia difetto una specifica norma di legge che disciplini l'astensione, con riferimento questa volta alla seconda ipotesi prevista dalla norma.

Non vi è dubbio che l'applicazione pratica del nuovo art. 323 c.p. potrebbe condurre a risultati paradossali⁽¹³⁷⁾. La giurisprudenza potrebbe infatti ossequiare la *voluntas legis*, ricomprendendo sotto la locuzione violazione di legge soltanto le violazioni connesse all'attività vincolata della pubblica amministrazione; ma potrebbe per altro verso far rientrare, nella seconda condotta tipica relativa alla violazione dell'obbligo di astensione, sia la violazione di norme programmatiche, sia alcuni casi di eccesso di potere⁽¹³⁸⁾ nello svolgimento dell'attività discrezionale, sia le violazioni di norme di fonte regolamentare⁽¹³⁹⁾.

4. Conclusioni: fine della burocrazia difensiva?

Siamo adesso in grado di tirare un po' di conclusioni sulla riforma dell'abuso d'ufficio introdotta dal DL Semplificazioni. Abbiamo qualche certezza, e ancora qualche nodo da sciogliere.

(134) *Ex plurimis*, Cass., sez. Sesta, 14 aprile 2003, n. 26702, in *CED*, n. 225490.

(135) Cass., sez. Sesta, 19 ottobre 2004, n. 7992/2005, in *CED*, n. 231477.

(136) M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 152.

(137) M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 151.

(138) In tal senso, A. NISCO, op. cit., pag. 9.

(139) G. L. GATTA, op. cit., pag. 9; M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 151.

È fuori di dubbio che il Legislatore abbia inteso incentivare il facere della pubblica amministrazione - in antitesi rispetto agli ultimi provvedimenti (tipo la spazza-corrotti) - circostanza che altrimenti non spiegherebbe le modifiche parallelamente introdotte in sede erariale⁽¹⁴⁰⁾. Del pari, certo che il Legislatore abbia inteso raggiungere la finalità di cui sopra mediante l'esclusione di alcune condotte sussunte sotto la previgente portata dell'art. 323 c.p.

È poi evidente, da un lato, che il Legislatore abbia inteso coniugare la prima e la seconda proposizione che precede, mediante una ancor più chirurgica tipizzazione delle condotte abusive; dall'altro, che persegua da almeno il 1990 (cfr., par. 2) la finalità di respingere le invasioni di campo della magistratura penale nel sindacato dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione. Non è tuttavia certo se il Legislatore sia riuscito a isolare la discrezionalità amministrativa dall'attività della magistratura penale, alla luce di alcune già circolanti interpretazioni del *novum*⁽¹⁴¹⁾ in continuità con la previgente disciplina, ed in palese distonia rispetto alla *ratio* e alla lettera della legge⁽¹⁴²⁾.

E, soprattutto, non è certo se queste modifiche sortiranno l'effetto di limitare o eliminare la burocrazia difensiva⁽¹⁴³⁾, se nel contempo non viene reso efficace il sistema della responsabilità disciplinare, sino ad oggi poco più che una "tigre di carta" in chiave general e special preventiva.

Persistono cioè dubbi sull'efficacia dell'attuale formulazione dell'art. 323 c.p. a far regredire quell'atteggiamento prudenziale del pubblico ufficiale che - nel timore di restare impigliato nelle maglie larghissime dell'art. 323 c.p. - resti

(140) Com'è noto, ai sensi dell'art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, l'azione di responsabilità per danno erariale «e personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali». Il Decreto Semplificazioni - all'art. 21 - ha apportato due significative modifiche. La prima riguarda la "prova del dolo", prevedendosi espressamente che «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso». La seconda - limitata ai fatti commessi dall'entrata in vigore del decreto semplificazioni e fino al 31 luglio 2021 - prevede che la responsabilità «è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente e da lui dolosamente voluta».

(141) Ci si riferisce all'opzione ermeneutica - di cui rassegna M. GAMBARDELLA, op. cit., pag. 161 - che, per un verso, valorizza la seconda condotta tipica dell'abuso imperniato su una situazione di conflitto di interessi, facendovi rientrare molti dei casi di sviamento di potere e di violazione di norme regolamentari; per altro verso, punta ancora una volta sulla valorizzazione dell'art. 97 Cost. e del principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

(142) Cfr. in tal senso, C. SOTIS (2), op. cit., pag. 1377. L'autore rammenta come il diritto penale, per vincolo costituzionale, deve esprimere le sue opzioni incriminatrici mediante le fattispecie legislative, facendo uso di locuzioni precise, determinate e tassative, in modo da risultare comprensibili ai destinatari del precetto. L'oggetto dell'interpretazione è quindi la fattispecie incriminatrice e la norma incriminatrice è il risultato di questa interpretazione.

(143) B. ROMANO, op. cit., pag. 8

inerte o circoscriva all'ordinaria amministrazione i margini del proprio intervento, così paralizzando⁽¹⁴⁴⁾ l'attività amministrativa e vanificando lo stesso buon andamento che la norma penale intenderebbe presidiare⁽¹⁴⁵⁾.

Vero è che, anche nel settore dei reati contro la pubblica amministrazione, così come accaduto in altri segmenti del diritto penale - tra tutti, la colpa degli esercenti le professioni sanitarie - era stata proposta da tempo una standardizzazione delle condotte abusive⁽¹⁴⁶⁾, al fine di conferire maggiore serenità ai pubblici agenti, e contenere l'utilizzo a volte persecutorio e strumentale delle indagini per abuso d'ufficio, definito da autorevole dottrina, vero e proprio reato-spia⁽¹⁴⁷⁾.

(144) B. ROMANO, op. cit., pag. 5, osserva icasticamente come «chiunque abbia avuto la ventura (o la sfortuna) di avere a che fare con la burocrazia si è certamente reso conto di quanto il cittadino sia un soggetto spesso inerme e sopraffatto da lacci e laccioli che rischiano di soffocarlo. Si ha l'impressione che tutto si muova (rilievi, osservazioni, riserve, note...) per non fare muovere nulla, per parafrasare il senso del celeberrimo "tutto cambi perché nulla cambi" di gattopardiana memoria. Questa tendenza, che definirei la "burocrazia del non fare" (o "burocrazia difensiva") mi sembra abbia un serie di motivazioni, purtroppo convergenti; e produce altrettanti pericoli. Innanzitutto, una vecchia regola e che, piuttosto che fare, è più facile impedire che altri facciano. E se proprio, testardamente, gli altri vogliono procedere, ebbene allora è il caso di criticare, di porre freni e paletti, di dettare condizioni. Il cittadino si rassegna, perché è più conveniente (e più facile) assecondare la burocrazia, piuttosto che combatterla. In secondo luogo, proprio agendo frequentemente sul piano della burocrazia frenante, si possono aprire spazi sterminati per la corruzione, i favoritismi e le clientele. Se ti dico sì, non è perché ne hai diritto, ma perché sono stato "generoso". Ancora, e qui veniamo al punto che qui soprattutto rileva, l'immobilismo generalizzato rassicura anche chi non fa, perché non facendo pensa di non sbagliare e di non incorrere nel rischio di procedimenti penali a proprio carico. Questo è un punto fondamentale: l'abuso di ufficio è un rischio reale, effettivo, che terrorizza chi deve firmare e gli blocca la mano. Quanto ho appena riassunto vale a tutti i livelli, sia quelli statuali, che regionali o locali. Gli esempi potrebbero essere numerosi: basti dire che si va da imposizioni tributarie assurde e fantasiose (circolano richieste di pagare tasse su immobili venduti da decenni...), a vessazioni vere e proprie (il cittadino deve produrre, magari in carta bollata, ciò che la pubblica amministrazione ha già o potrebbe chiedere ad altra amministrazione). Ma qui, più che la singola imposizione, ciò che conta è che l'insieme di esse blocca ciascuno di noi e, in ultima analisi, blocca il Paese e la sua economia. La norma di cui all'art. 323 c.p. è stata, ed è, proprio una delle principali cause della cosiddetta fuga dalla firma, tipica della burocrazia del non fare».

(145) C. CUPELLI, op. cit., pag. 291.

(146) C. CUPELLI, op. cit., pag. 293, il quale, ante riforma del 2020, proponeva di recuperare una concreta offensività del fatto attraverso l'inserimento di una norma definitoria del carattere dell'ingiustizia del vantaggio e del danno, che valesse a caratterizzare in modo autonomo la rilevanza penale rispetto alla mera illegittimità dell'atto. A tal fine - si aggiunge - potrebbero rivelarsi utili strumenti conoscitivi e decisorii di tipo extra penale che contribuiscano dall'esterno a far emergere, sin dalla fase delle indagini preliminari, la chiara insussistenza del reato per assenza di illegittimità della condotta o del dolo intenzionale. Da qui l'idea di ancorare la rispondenza dell'agire del pubblico funzionario alle *guidelines*, con tutte le riserve già espresse nel settore della colpa medica prima della legge Balduzzi, afferenti ad es. l'individuazione dell'ente deputato alla creazione del catalogo di linee guida.

(147) Cfr., A. FIORELLA, op. cit., pag. 110, il quale rammenta come «l'abuso d'ufficio è stato notoriamente utilizzato nel tempo, nell'esperienza giudiziaria, quale figura per eccellenza di 'reato-

La predisposizione di protocolli e linee guida da parte delle amministrazioni pubbliche, infatti - osservava prima della riforma la dottrina⁽¹⁴⁸⁾ - avrebbe potuto costituire, ad un tempo, garanzia di una maggiore uniformità dei meccanismi decisionali, soprattutto all'interno di materie caratterizzate dalla discrezionalità amministrativa, ed utile filtro per escludere profili di responsabilità penale.

Sul punto altra dottrina⁽¹⁴⁹⁾ obiettava tuttavia come la soluzione del problema dell'abuso d'ufficio non potesse consistere nella introduzione di "linee guida", in simmetria con quanto introdotto nella colpa degli esercenti le professioni sanitarie con la cosiddetta legge Gelli. Infatti, queste ultime sono state introdotte per un settore del tutto omogeneo e soltanto in previsione di reati colposi; nel caso di specie si verte invece soltanto nel campo dei reati dolosi e le linee guida dovrebbero riguardare tutti i più disparati campi in cui opera la Pubblica Amministrazione. D'altronde - aggiunge lo stesso autore - bisognerebbe tenere conto di realtà territoriali e ambientali estremamente diverse, con la conseguente necessità di predisporre linee guida diverse per ciascun territorio, con le immaginabili ricadute negative sia per l'uniformità dell'attività della P.A., che della giurisprudenza penale.

Orbene, riprendendo l'interrogativo di cui sopra, posto che il Legislatore non ha inteso recepire le istanze di riforma nei sensi testè rassegnati, si può comunque concludere che l'attuale versione dell'art. 323 c.p. sia sufficiente a rasserenare i pubblici agenti?

Secondo la dottrina⁽¹⁵⁰⁾ non proprio, poichè nel complesso, il nuovo art. 323 c.p. rischia di indurre gli amministratori a confidare in un'inconsistente franchigia penalistica, lasciando intendere che agire sia più conveniente che rimanere inerti. Ciò può essere vero, solo nella misura in cui l'omissione, andando contro ad un preciso obbligo di agire, realizzi la violazione di un obbligo comportamentale, ma in altri casi agire sarà egualmente rischioso, per la realizzazione di altri reati.

spia': la spinta verso le indagini è molto spesso nata dal sospetto che negli 'armadi' dei pubblici amministratori fossero sepolti 'scheletri', in primo luogo fatti di corruzione. L'intenzione di scoprirli si è rivelata una molla potente che ha indotto la procura ad attivare numerosi procedimenti per abuso d'ufficio, gli unici proponibili in presenza, allo stato, di mere illegittimità amministrative; procedimenti che in molti casi sono franati, ma dopo aver assolto il loro compito di introdurre indagini su crimini in ipotesi più rilevanti (ecco l'abuso quale possibile 'spia' di questi ultimi)».

(148) C. CUPELLI, op. cit., pag. 293.

(149) G. COLANGELO, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 26.

(150) A. NISCO, op. cit., pag. 10.

Se però spetta ancora al Legislatore il compito di decidere cosa e come punire, e ciò che rileva è la *ratio legis*, non vi è dubbio che con il DL Semplificazioni passi in avanti rispetto alla modifica del 1997 sono stati fatti.



Bibliografia

- C. BENUSSI, *art. 323*, in *Codice Penale Commentato*, (a cura di) E. DOLCINI, G.L. GATTA, Tomo I, IV Ed., Wolters Kluwer, 2015, pagg. 464 e ss;
- A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018;
- M. CATENACCI (a cura di), *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, in F.C. PALAZZO, C.E. PALIERO, *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Vol. V, Giappichelli, Torino, 2011;
- V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2002, pagg. 577 e ss;
- G. COLANGELO, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 26;
- E. CONTIERI, *Abuso innominato di ufficio*, in *Enc. dir.*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pagg. 187 ss;
- F. COPPOLA, *Abuso d'ufficio: appunti per una possibile riforma dai lavori della Law Commission sulla common law offence of Misconduct in Public Office*, in *Archivio Penale*, n. 2/20, pagg. 1-24;
- C. CUPELLI, *L'abuso d'ufficio*, in *Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.*, (a cura di) B. ROMANO, A. MARANDOLA, Wolters Kluwer, 2020, pagg. 273-294;
- F. CURCIO, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 4 e ss;
- V.N. D'ASCOLA, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 106;
- V. DI NICOLA, *sub art. 323*, in *Codice Penale Commentato, De Jure*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pagg. 1-27;
- M. DONINI, *Osservazioni sulla proposta "Castaldo-Naddeo" di riforma dell'art. 323 c.p. La ricerca di un'ultima ratio ancora più tassativa contro il trend generale dell'espansione penalistica*, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 94 e ss;
- G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, parte speciale, vol. I, Zanichelli, 2012, pag. 247;
- A. FIORELLA, *Riflessioni sulla cosiddetta amministrazione pubblica difensiva: l'abuso d'ufficio come "spauracchio"?*, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 108 e ss;
- F. S. FORTUNA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, II ed., 2010, pagg. 338 e ss;
- M. GAMBARDELLA, *Simul stabunt vel simul cadent. Discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale: un binomio indissolubile per la sopravvivenza dell'abuso d'ufficio*, in *Sistema Penale*, n. 7/20, pagg. 133-163;

- G. L. GATTA, DA SPAZZA-CORROTTI, a “basta paura”: il decreto-semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell'abuso d'ufficio, approvata dal Governo “salvo intese” (e la riserva di legge?), in *Sistema Penale*, 17 luglio 2020, pagg. 1-8;
- D. GENTILE, *La tormentata storia dell'abuso d'ufficio: evoluzione normativa, derive attuali e criticità sistemiche*, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 139 e ss;
- E. INFANTE, *Abuso d'ufficio*, in *I delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Trattato di Diritto penale*, parte speciale, a cura di A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, Utet, Torino, 2008, pagg. 295 ss;
- D. MANZIONE, *Abuso d'ufficio*, in *Digesto Pen.*, Aggiornamento, 2000, pagg. 1-10;
- S. MASSI, *Parametri formali e “violazione di legge” nell'abuso d'ufficio*, in *Arch. pen.*, 2019, n. 1, pagg. 5 ss;
- M. NADDEO, *Abuso d'ufficio: tipicità umbratile o legalità crepuscolare del diritto vivente? Dogmatica di categorie e struttura del tipo nella prospettiva de lege ferenda*, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 31 e ss;
- A. NISCO, *La riforma dell'abuso d'ufficio: un dilemma legislativo insoluto ma non insolubile*, in *Sistema Penale*, 20 novembre 2020, pagg. 1-13;
- M. PARODI GIUSINO, voce *Abuso d'ufficio*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Utet, Torino, 1987, pagg. 42 e ss;
- S. PERONGINI, *Le ragioni che consigliano l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio*, in A.R. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pagg. 13 e ss;
- F. PINELLI, *Riflessioni sul reato di abuso d'ufficio*, in *Migliorare le performance della P.A. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, (a cura di) A. R. CASTALDO, Torino, 2018, pagg. 122 e ss;
- P. PISA, voce *Abuso di ufficio*, in *Enc. giur.*, vol. II, Treccani, Roma, 1995, pag. 10;
- B. ROMANO, *La continua riforma dell'abuso di ufficio e l'immobilismo della pubblica amministrazione*, in *Il Penalista*, 28 luglio 2020;
- M. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Milano, 2019, pagg. 349 e ss;
- S. SEMINARA, *Art. 323*, in A. CRESPI, F. STELLA, G. ZUCCALA (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, Cedam, Padova, 2003, pagg. 938 ss;
- C. SOTIS, “Tra Antigone e Creonte io sto con Porzia”, *Riflessioni su Corte Costituzionale 24 del 2017 (caso Taricco)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 aprile 2017, pagg. 1-17;
- C. SOTIS, *Vincolo di rubrica e tipicità penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, fasc. 4/2017, pagg. 1346 e ss;
- C. SOTIS, *Formule sostanziali e fruibilità processuale: i concetti penalistici come “programmi di azione”*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 9/2009, pagg. 1154 e ss;

- L. STORTONI, *Delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Diritto Penale, Lineamenti di Parte Speciale*, II ed., Monduzzi, Bologna, 2000, pagg. 70 e ss;
- T. PADOVANI, *Commento all'art. 1 l. 16 luglio 1997 n. 234*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, pag. 747;
- G. VICICONTE, B. RIDARELLI, *Il nuovo abuso d'ufficio e la difficile convivenza tra diritto penale e diritto amministrativo*, in *Il Penalista*, 21 settembre 2020.





Professore
Vittorio Capuzza(*)

DOTTRINA

Le riforme operate dall'art. 21 del Decreto Semplificazioni all'elemento soggettivo per la responsabilità contabile

Il Decreto Semplificazioni è intervenuto in una duplice direzione: ha riformato l'abuso d'ufficio e ha operato importanti modifiche intorno alla qualificazione dell'elemento soggettivo all'interno della configurabilità della responsabilità erariale. In particolare, anche la giurisdizione contabile ha ora una certa definizione di dolo e fino al 31 dicembre 2021 la colpa grave non trova applicazione se il dipendente pubblico erra nell'agire, pur se con particolare negligenza.

The Simplification Decree has intervened in a twofold direction: it has reformed abuse of office and has made important changes regarding the qualification of the subjective element within the configurability of fiscal responsibility. In particular, even the accounting jurisdiction now has a certain definition of intent and until December 31, 2021, gross negligence does not apply if the public employee errs in acting, albeit with particular negligence.

SOMMARIO: 1. Meccanica della giurisdizione contabile. - 2. Morfologia dell'elemento soggettivo: ellissi ermeneutiche intorno al dolo e alla colpa grave. La riforma.

1. Meccanica della giurisdizione contabile

Occorre preliminarmente richiamare alcuni tratti oggettivi della responsabilità erariale, spigolando fra i più importanti caratteri.

Il danno inteso nella sua emergenza, alla luce della giurisprudenza della Corte dei Conti, richiede che sia dimostrato in maniera precisa che il diverso utilizzo dei fondi abbia riguardato il pagamento di spese illegittime o abbia determinato un reale depauperamento del patrimonio dell'ente con frustrazione delle finalità previste dalla legge.

(*) Abilitato alle funzioni di Professore di seconda fascia (professore associato) di Diritto amministrativo.

La responsabilità amministrativa per l'utilizzo per spese correnti di importi sottoposti dalla legge a vincoli finalistici si può ravvisare in una delle seguenti ipotesi:

a) allorché le spese pagate erano illegittime o non dovute o, quanto meno, relative a debiti privi dei caratteri della certezza, della liquidità e dell'esigibilità;

b) quando il mancato utilizzo delle entrate in conto capitale ha provocato un deprezzamento o un deterioramento del patrimonio dell'ente;

c) se l'ente non è riuscito ad attuare in concreto le sue finalità istituzionali. L'onere della prova della sussistenza in concreto di una delle suddette ipotesi grava, ovviamente, sul pubblico ministero⁽¹⁾.

Circa i presupposti, secondo la costante giurisprudenza della Corte regolatrice, in tema di azione di responsabilità per danno erariale sussiste il rapporto di servizio⁽²⁾, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei Conti, allorché un ente privato esterno all'amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo dell'amministrazione pubblica, mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge⁽³⁾. In particolare, la giurisdizione della Corte dei Conti sul danno erariale è configurabile quando il soggetto privato, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate: ai fini del radicamento di quella giurisdizione speciale, risulta, dunque, decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi conseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta⁽⁴⁾.

(1) Corte dei Conti Sicilia, Sez. contr. Delib., 8 settembre 2020, n. 435.

(2) In particolare, si veda F. MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione (Varenna, Villa Monastero, 15-17 settembre 2005), edizione Milano, 2006, pagg. 104 ss.

(3) Così la Cass. civ., Sez. Unite, Ord., (ud. 21 luglio 2020) 14 settembre 2020, n. 19086; si vedano, inoltre: Cass., Sez. Un., 18 giugno 2019, n. 16336; Cass., Sez. Un., 30 agosto 2019, n. 21871; Cass., Sez. Un., 15 aprile 2020, n. 7838; Cass., Sez. Un., 16 luglio 2020, n. 15195.

(4) Cass., Sez. Un., 22 novembre 2019, n. 30526.

In altre parole, per la verifica della sussistenza del rapporto di servizio, è sufficiente l'effettuazione da parte del soggetto privato di attività a vantaggio o a beneficio dell'Ente pubblico, in diretta connessione con l'inserimento dello stesso, quanto meno funzionale, nell'apparato amministrativo, con affidamento di compiti specifici da esercitare per conto della pubblica amministrazione e con l'osservanza delle regole, dei vincoli e degli obblighi propri di tale struttura, diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata⁽⁵⁾. Dunque, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei Conti per danno erariale non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico - che può anche essere un privato o un ente pubblico non economico - bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti⁽⁶⁾.

Quanto alla natura del giudizio contabile, come precisato recentemente nella parallela sede di giurisdizione ordinaria, l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, non configurando una violazione del *ne bis in idem* processuale; questo avviene anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare dell'amministrazione attrice⁽⁷⁾.

2. Morfologia dell'elemento soggettivo: ellissi ermeneutiche intorno al dolo e alla colpa grave. La riforma

Si può cominciare dalle modifiche stabilmente operate dal Decreto Semplificazioni.

Il comma 1 dell'art. 21 del DL n. 76 (convertito in legge n. 120/2020) ha posto fine a una dialettica interpretativa intervenendo nel comma 1, art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti (comma così già modificato dall'art. 4, comma 12-ter,

(5) *Ex multis* Corte di Cassazione, Sezioni Unite, nr. 20132 del 2004, 8409 del 2008, 17347 e 24672 del 2009, 9963 del 2010, 8129 del 2011, 11 del 2012 e 11229 del 2014.

(6) Cass. civ., Sez. Unite, 21 luglio 2020, n. 15490.

(7) Tribunale Milano, Sez. spec. in materia di imprese, Sent., 16 aprile 2020. Cfr., anche Cass. civ., Sez. Unite Ord., 5 agosto 2020, n. 16722, secondo la quale, nell'affermare che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto il pagamento delle somme percepite dal pubblico dipendente nello svolgimento di un incarico non autorizzato, ha ribadito che l'azione di responsabilità erariale non interferisce con l'eventuale azione di responsabilità amministrativa della P.A. contro il soggetto tenuto alla retribuzione.

legge n. 55/2019, cosiddetta sblocca-cantieri); dal disposto, in parte mutato, emerge che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali; la novità sta nella precisazione autentica per la quale la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Il resto rimane invariato e cioè che in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei Conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione precedente. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

La precisazione aggiunta dal Decreto Semplificazioni dopo il primo periodo del su richiamato comma 1 («La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»), *prima facie*, potrebbe apparire superflua, se non addirittura ovvia. Così sarebbe indubbiamente in campo penale, ma altrettanto non può dirsi in materia di giurisdizione contabile. È vero che in essa l'accertamento si muove prevalentemente lungo paradigmi classici del diritto e della procedura penale (in tal senso, gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa sono: rapporto di servizio, antigiridicità della condotta, colpa grave/dolo, nesso di causalità, danno), ma è altrettanto importante considerare che intorno all'elemento soggettivo⁽⁸⁾, nel tempo le linee ermeneutiche avevano

(8) Nella vastissima dottrina esistente sul tema, si vedano: C. COLLETTA, *I nuovi profili di responsabilità del danno erariale dopo il decreto legge n. 76/2020 (decreto semplificazioni)*, in *www.diritto.it*, dicembre 2020; V. TENORE, A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei Conti*, Napoli, 2019; *Il nuovo processo davanti alla Corte dei Conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D. Lgs. n. 174/2016)*, a cura di A. CANALE, F. FRENI, M. SMIRALDO, Milano, 2017; G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017; A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012, pagg. 8 e ss.; E.F. SCHILITZER, *La responsabilità amministrativo contabile del responsabile del procedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa* (a cura di M.A. SANDULLI), Milano, 2011, pagg. 39 e ss.; E.F. SCHILITZER, *Le più recenti innovazioni legislative e giurisprudenziali in materia di responsabilità amministrativa e di processo contabile*, in *Foro Amministrativo Consiglio di Stato*, 2010, fasc. I, pagg. 219-235; V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2009; A. POLICE, *La natura della responsabilità amministrativa*, in *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F. G. COCA, Padova, 1997, pagg. 145 ss.; D. MORGANTE, *Manuale di contabilità di Stato*, a cura di G. CORREALE, Napoli, 1993, G. ZACCARIA, *Corso di contabilità di Stato*, Roma, 1974.

composto un gamma alternativo e opposto al quale solo una disposizione normativa, appunto, avrebbe potuto porre rimedio favorendo una delle antitetiche tesi. Infatti, era sorta in seno alla giurisdizione contabile una tesi interpretativa più rigorosa secondo la quale ai fini della configurabilità del dolo sarebbe bastata la coscienza e la volontà dell'inadempimento (cosiddetto *dolo contrattuale*) e non necessariamente anche dell'evento dannoso.

Questa visione era nutrita dalle logiche civilistiche e finì per opporsi a quella, invece, fondata sulle matrici penalistiche e quindi orientata a riconoscere la sussistenza dell'elemento soggettivo pieno solo nel caso in cui la *suittas* avesse anche coperto in prospettiva l'evento dannoso.

A proposito del dolo contrattuale occorre, perciò, precisare che da molti anni ormai la giurisprudenza della Corte dei Conti⁽⁹⁾ aveva individuato nel giudizio di responsabilità amministrativa, che presenta un fondamento di carattere contrattuale ed è caratterizzato dall'inadempimento di preesistenti doveri ed obblighi nascenti dal rapporto di impiego o di servizio, la possibilità di contestare il dolo civile contrattuale o *in adimplendo*; quest'ultimo si differenzia dal dolo penale, al quale è assimilabile il dolo extracontrattuale produttivo di responsabilità aquiliana, in quanto attiene all'inadempimento di uno specifico obbligo preesistente quale ne sia la sua fonte.

In altri termini, il dolo penale viene in rilievo come diretta e cosciente intenzione di nuocere, ossia di agire ingiustamente a danno di altri da parte di persona imputabile, mentre il dolo contrattuale consiste nel proposito consapevole di non adempiere all'obbligo stesso, ossia di violare intenzionalmente i doveri riconducibili all'espletamento del rapporto di impiego, ovvero di servizio per quanto concerne i soggetti privati.

Alla luce delle prefate coordinate ermeneutiche, coglie pienamente nel segno la disposizione normativa contenuta nell'art. 21, comma 1 del Decreto Semplificazioni che pone fine alla visione dualistica del dolo; dal luglio scorso, infatti, il dolo non può che essere interpretato secondo i paradigmi penalistici e cioè come la coscienza e la volontà dell'evento dannoso, generato sì da una volontà di scostarsi dalle regole di condotta, ma non più limitato a quel volere l'inadempimento.

(9) Così la Corte dei Conti Piemonte, Sez. giurisdiz., Sent., (ud. 17 novembre 2016) 23 gennaio 2017, n. 7; *ex multis*: I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza n. 504 del 2009, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza n. 1015 del 1999, Sezione Giurisdizionale Umbria, Sentenza n. 390 del 2004, Sezione Giurisdizionale Emilia-Romagna, Sentenza n. 998 del 2007, Sezione Giurisdizionale Sicilia, Sentenza n. 1707 del 2008, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza n. 294 del 2009, Sezione Giurisdizionale Calabria, Sentenza n. 171 del 2010, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenze n. 161 del 2011 e n. 93 del 2016.

Logica conseguenza di una tale formulazione normativa sembra essere quella di escludere, *in subjecta materia*, ogni rilevanza al cosiddetto *dolo eventuale*, inteso come accettazione del rischio che l'evento dannoso si possa realizzare. *Dolus non praesumitur*. Dunque, o dolo o colpa grave, *tertium non datur*.

Occorre passare alla riforma pro tempore operata dal Decreto Semplificazioni.

Nel comma 2 del già citato art. 21 del Decreto viene offerto uno sprone, invero ingenerato con la stessa nozione di pubblica amministrazione e cioè dell'obbligo di procedere sul ritmo scandito dal principio di legalità che dà sostanza alle norme d'azione, per l'appunto. Il timore dell'imputabilità per negligenza s'era psicologicamente esteso fino a considerare come tale anche la più grave forma di sprezzante trascuratezza. Il rischio talvolta si era trasformato in una scelta operativa di singoli: meglio non operare - era facile dirsi - che intervenire con la prospettiva di vedersi imputare un *error in procedendo* capace, nonostante l'attenzione posta, di travolgere la legittimità di un intero procedimento con conseguenze personali (disciplinari, civili ed erariali).

Però, bastava considerare che la colpa grave non è la colpa *tout court*. Lo hanno precisato più volte i giudici contabili, ancorché sulla definizione di colpa grave si sono delineati più rivoli interpretativi. S'è detto che ai fini della responsabilità amministrativo-contabile la colpa grave è riscontrabile, secondo un giudizio prognostico, condotto *ex ante* e in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma di riferimento che regola il comportamento del funzionario pubblico alla quale il soggetto si sarebbe dovuto attenere, avuto anche riguardo alle circostanze che nel caso concreto hanno influenzato il comportamento dell'agente⁽¹⁰⁾. Quindi, il requisito soggettivo della colpa grave, secondo la concezione normativa della colpevolezza che postula lo scrutinio attinente al giudizio di rimproverabilità per l'atteggiamento antidoveroso della volontà che era possibile non assumere, con valutazione *ex ante*, in base ai criteri della prevedibilità ed evitabilità della serie causale produttiva del danno⁽¹¹⁾.

Soprattutto, sono stati declinati dai giudici i caratteri della gravità della colpa: deve necessariamente ritenersi caratterizzata da colpa grave, la condotta che ha dimostrato inescusabile negligenza ed imprudenza nell'espletamento delle mansioni e/o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali, nonché un atteggiamento di estrema superficialità nella cura dei beni e interessi pubblici, per avere, con grave leggerezza istituzionale, sottovalutato evidenti segnali di gravità tale da rendere prevedibile o, comunque, probabile il concreto verificarsi di un fatto dannoso⁽¹²⁾.

(10) Corte dei Conti, Sez. I App., 14 ottobre 2019, n. 227.

(11) Corte dei Conti Piemonte, Sez. giurisdiz. Delibera, 23 gennaio 2017, n. 6.

(12) Corte dei Conti Sicilia, Sez. giurisdiz. Delibera, 22 marzo 2019, n. 204.

In ogni modo, una precisazione (seppur temporanea) ci voleva ed ecco la previsione attesa, la quale ha ribaltato la visuale “punendo” l’inerzia: limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente. Così, ci sarà *pro tempore* una dicotomia: esiste una responsabilità “già” con la colpa grave in caso di inerzia, ma non in caso di attività per la quale, ovviamente, trova applicazione l’elemento subiettivo più intenso, cioè il dolo penalisticamente inteso, ma non nella forma del dolo eventuale che dovrebbe rimanere irrilevante poiché da un lato consiste non nella coscienza e volontà dell’evento dannoso ma solo del rischio che esso si configuri, d’altro lato perché degradando nella seconda categoria della colpa grave non rileverebbe a causa della temporanea riforma operata dall’art. 21 del Decreto Semplificazioni. Pertanto, pur entrando in scena come una misura di carattere non definitivo, «questa modifica normativa facilita (diversamente che in passato), una condotta attiva da parte dei dipendenti pubblici e, dunque, un rilancio degli investimenti e delle opere pubbliche»⁽¹³⁾.

Così la legge, in una ellissi concettuale, spinge l’amministrazione ad agire, essendo subentrato nel tempo il timore dell’errore per le sue conseguenze; rimosso, *pro tempore*, il rischio di sanzione dovuta alla colpa grave ora, invece, si può più chiaramente affermare *Feci sed ime feci*.



(13) ANCI, IFEL, Nota sulle misure per i comuni contenute nel DL 16 luglio 2020, n. 76, ottobre 2020, pag. 78.



Tenente
Mario Martello(*)

DOTTRINA

Il controllo giudiziario delle aziende

*Una moderna concezione di prevenzione patrimoniale(**)*

La lotta alle organizzazioni di tipo mafioso è stata condotta seguendo il percorso tracciato dal cosiddetto doppio binario: alla rigida normativa di repressione si è affiancata la straordinaria creazione delle misure di prevenzione. Queste negli anni sono state affinate allo scopo non solo di colpire patrimoni e beni illeciti appartenenti ai soggetti intranei ai clan, ma anche di creare terra bruciata attorno ai fiancheggiatori e agli imprenditori vicini alle organizzazioni.

L'ulteriore passo del Legislatore è stato quello di creare un sistema adattivo, in grado di superare il mero spossessamento gestorio dell'azienda, e di ideare un intervento statale di tipo terapeutico. Con questo spirito nascono le misure di prevenzione patrimoniali dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario delle aziende, autonomi istituti non ablatori che permettono la prosecuzione dell'attività d'impresa, la salvaguardia dei livelli occupazionali, l'integrità dei bilanci pubblici nonché la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali.

Novità assoluta del *restyling* del 2017 è la previsione che permette, alle imprese destinate di informazione interdittiva antimafia previa impugnazione del provvedimento amministrativo, di poter richiedere all'Autorità Giudiziaria l'ammissione al controllo giudiziario, nella forma del tutoraggio volto a bonificare l'impresa e a consentirle di continuare a operare sul mercato.

Questa innovativa disposizione, non del tutto immune rispetto ad un potenziale uso distorto volto ad eludere la disciplina antimafia, è stata oggetto di profonde riflessioni da parte degli addetti ai lavori. Da questa presa di coscienza nascono le riflessioni della giurisprudenza e della dottrina su un istituto che si propone lo scopo di recidere in maniera chirurgica i rapporti di assoggettamento e agevolazione tra mafia e imprenditoria.

(*) Comandante di Plotone presso la Scuola Marescialli e Brigadieri - Firenze.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

The fight against organized crime has been pursued both with criminal law and non conviction based confiscation or forfeiture. Over the years, these have been improved in order to trace, freeze, manage and confiscate the proceeds of crime and property (the value of which corresponds to such instrumentalities) owned by mafiosi, and their associates as well.

Creating new legal measures to heal confiscated businesses has been the next step, enabling to continuously operate under the control of a business manager appointed by the court. This new system allows regularity in the public financial statements, public service contracts and employment.

Update of 2017 act allow business owners to ask the court for these proceeds, after anti-mafia interdictive measures, in order to operate continuously.



SOMMARIO: 1. Genesi della misura. - 2. Presupposti e forme di intervento. - 3. Il procedimento su istanza di parte e i rapporti con l'interdittiva antimafia. - 4. Conclusioni.

1. Genesi della misura

Il “controllo giudiziario delle aziende”, introdotto dal decreto legge 8 giugno 1992, n. 306⁽¹⁾, è transitato all'interno del “Codice antimafia”⁽²⁾. Nella sua originaria formulazione si trattava di una misura di prevenzione patrimoniale eventualmente disposta in caso di revoca della “sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni”, istituito creato nel 1992 con la finalità di contrastare l'acquisizione diretta o indiretta della gestione o del controllo di attività economiche da parte delle associazioni di tipo mafioso, a fianco alla più tradizionale confisca di prevenzione.

La sua ideazione può riferirsi alla “legge Rognoni-La Torre” che, introducendo l'art. 416-*bis* c.p., dopo aver declinato i caratteri di mafiosità della predetta associazione, ne aveva già ricompreso tra le finalità anche «l'acquisizione in modo diretto o indiretto della gestione o comunque del controllo di attività economiche».

La misura *de qua* si sostanziava in una serie di obblighi comunicativi riguardanti movimenti economici da effettuarsi nei confronti del questore e della polizia tributaria, per un periodo di tempo determinato dal Tribunale.

(1) Convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa.

(2) Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136. I due istituti vengono inseriti all'interno del Libro I, Titolo II, Capo V, Le misure di prevenzione patrimoniali diverse dalla confisca.

Nella prassi, così come per la “sospensione temporanea dall’amministrazione dei beni”, l’attuale “amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende” (secondo la formulazione dell’art. 34 del Codice antimafia) non ha goduto di una vasta applicazione, anche a causa di una definizione legislativa dai contorni poco determinati.

La legge 17 ottobre 2017, n. 161 ha riformato le due misure sopracitate allo scopo di consentire una più moderna e diversificata risposta alle molteplici modalità di infiltrazione della criminalità e attagliarsi ai diversi tipi di relazione esistenti tra associazioni mafiose e imprese, consentendone, ove possibile, la bonifica ed il pieno recupero all’interno del circuito legale.

L’amministrazione giudiziaria, a norma dell’art. 34 del Codice antimafia, può essere disposta in caso di impresa vittima o agevolatrice, quando non ricorrono i presupposti per l’applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca. Nel primo caso la norma prevede la sussistenza di «sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall’art. 416-*bis* c.p.». Come già anticipato, la misura può essere disposta anche quando l’esercizio delle predette attività «possa comunque agevolare l’attività» di persone proposte o sottoposte alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza o alla confisca, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per delitti tipicamente riconducibili alle associazioni mafiose e specificamente individuati. Il “controllo giudiziario delle aziende”, diventato autonomo dal punto di vista applicativo, può essere disposto, per un periodo compreso tra uno e tre anni, quando l’agevolazione di persone sottoposte a misure di prevenzione o indagate per gravi reati è “occasionale” e «sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l’attività».

2. Presupposti e forme di intervento

Nella prassi, con riferimento alle «circostanze di fatto» sopra richiamate, è stato fatto riferimento a quelle vicende “sintomatiche” di un condizionamento mafioso dell’impresa, che non presuppongano necessariamente un accertamento di carattere definitivo in sede penale⁽³⁾.

(3) La formulazione sembra richiamare “le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa” individuate dall’art. 84 del Codice antimafia quali presupposto per l’adozione dell’informazione antimafia interdittiva.

Non è richiesto «l'accertamento di un effettivo inquinamento dell'attività economica in questione con flussi di denaro provenienti da attività illecite dei soggetti criminali agevolati [...quanto] un'effettiva e consapevole agevolazione di tali soggetti»⁽⁴⁾. La giurisprudenza ha deciso di restringere il campo valutativo all'accertamento di due requisiti: il primo, di carattere oggettivo, è il “nesso di strumentalità agevolativa” tra una specifica attività economica e gli interessi mafiosi (secondo il principio di effettività). Il secondo, soggettivo, è stato individuato nella consapevolezza dell'agevolazione mafiosa, indirizzata a favore dei soggetti già individuati dall'art. 34, comma 1, D.Lgs. 159/2011: sono le persone sottoposte a una misura di prevenzione personale (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza) o patrimoniale (confisca); i soggetti sottoposti a procedimento penale per i delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e *i-bis*), del D.Lgs. 159/2011 di cui agli articoli 603-*bis*, 629, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale⁽⁵⁾.

Il rinvio alla lettera *i-bis*) del comma 1 dell'art. 4 D.Lgs. 159/2011 fa riferimento al reato previsto all'art. 416 c.p. finalizzato al compimento dei delitti di cui agli artt. 314 comma 1, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis* c.p.⁽⁶⁾.

Il rimando all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., che ricomprende i più gravi delitti associativi e contro la personalità individuale, potenzialmente è in grado di estendere la portata applicativa delle due misure in commento ben oltre i singoli reati espressamente indicati. Tra i reati di competenza distrettuale di cui al rinvio, particolare rilievo ha la presenza dei «delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo». Di fatto il catalogo dei reati presupposto del controllo giudiziario (e dell'amministrazione giudiziaria) appare come un elenco “aperto”, destinato ad inglobare qualsiasi reato connotato da un nesso di strumentalità agevolativa in favore delle associazioni predette.

(4) Trib. Milano, Sez. prev., 15 aprile 2011, n. 48.

(5) La previsione espressa di questi cinque articoli del codice penale, proposta da F. ROBERTI, M. V. DE SIMONE, *Osservazioni a margine dei lavori del Senato sull'iter di approvazione dell'A.S. n. 2134 recante modifiche al Codice delle leggi antimafia. La posizione della Procura Nazionale*, in *penalecontemporaneo.it*, 2016, pag. 11, deriva dal fatto che le condotte ricomprese «rappresentano le modalità di condizionamento più frequenti trattandosi dei reati di usura, estorsione, riciclaggio, reimpiego di danaro beni e altre utilità di provenienza illecita».

(6) Le associazioni di tipo mafioso tradizionalmente hanno sviluppato diversi tipi di relazioni con le imprese: ad un modello parassitario-predatorio, incentrato su violenza ed intimidazione, si è accompagnato un rapporto collusivo-corruttivo, incentrato su scambi di utilità e di vantaggi reciproci tra associazione ed impresa, fino ad arrivare ad una concezione negoziale-manageriale, solitamente sviluppata rispetto alle aree funzionali del sistema azienda (vendite, acquisti, logistica...). I requisiti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario permettono l'applicazione di entrambe le misure per ciascuno dei modelli sopra esposti, in relazione al tipo e densità di agevolazione o assoggettamento mafioso.

La portata estensiva del rimando appena citato appare in linea con lo spirito della misura di prevenzione e dell'intera disciplina antimafia.

Ma l'emissione di un provvedimento giurisdizionale così invasivo e limitativo della libera iniziativa economica di un imprenditore, estraneo all'attività criminosa posta in essere dal soggetto indiziato, non richiede soltanto l'esistenza di un rapporto di oggettiva agevolazione.

È necessario accertare la contestuale sussistenza di una componente psicologica rappresentata dalla consapevolezza, da parte dell'imprenditore, di fornire un contributo agevolativo: la Corte costituzionale, nella sentenza 29 novembre 1995, n. 487, aveva descritto questo rapporto come caratterizzato dalla «commistione di posizioni dominanti e rendite che contribuisce a rafforzare la presenza, anche economica, delle cosche sul territorio». A tale scelta «logicamente si sovrappone la consapevolezza delle conseguenze che da ciò possono scaturire, consentendo pertanto di escludere quella situazione soggettiva di sostanziale incolpevolezza». In altri termini, l'agevolatore non può qualificarsi come “terzo estraneo” alla sfera di azione e di interessi del soggetto criminale.

Il rapporto sinallagmatico supera la concezione vessatoria in quanto i profili di vantaggio, liberamente scelti dall'imprenditore, pongono in secondo piano l'aspetto intimidatorio⁽⁷⁾, consentendo così di apprezzarne il collegamento funzionale.

Il Tribunale di Milano⁽⁸⁾ si è espresso in termini di «elementi probatori, idonei a fondare la valutazione del carattere ausiliario che una determinata attività economica svolge rispetto a soggetti indagati per gravi reati o comunque portatori di pericolosità sociale e per questo proposti o già destinatari di misure di prevenzione».

Secondo un ragionamento a contrario, dunque, il contributo agevolatore comporta l'applicazione del controllo giudiziario quando abbia carattere isolato e discontinuo, presentando comunque una efficacia causale apprezzabile rispetto al rafforzamento dell'altrui attività illecita⁽⁹⁾.

(7) BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, in *Dir. Pen. Cont.*, Fasc. 3/2019, pag. 82.

(8) Trib. Milano, Sez. prev., 24 giugno 2016, n. 34.

(9) «Nel nuovo disegno del legislatore l'agevolazione occasionale segna [...] il “vertice basso” della scala di intensità dei rapporti di collusione tra mafia ed impresa, destinato a venire in rilievo ove manchino i più stringenti requisiti del sequestro (e della correlata confisca di prevenzione) nonché [...] dell'amministrazione giudiziaria», da DELFINO, GERACI, RINALDO, SQUILLACI, *Dossier. Art. 34-bis D.Lgs. 159/2011, Il controllo giudiziario delle aziende*, in *cerppec.unirc.it*, 2018, pag. 11.

Per la determinazione del requisito dell'occasionalità, sul versante quantitativo, si fa riferimento ad una «condotta episodica, rimasta senza seguito, che non può integrare il concetto di partecipazione, il quale richiede un inserimento stabile e duraturo nella struttura organizzativa con finalità di agevolazione o rafforzamento dell'attività della cosca»⁽¹⁰⁾, mentre viceversa «la durata significativa della relazione dovrebbe far propendere per l'assenza della occasionalità»⁽¹¹⁾. In base ad una valutazione qualitativa⁽¹²⁾, invece, anche in caso di una situazione «duratura ma di limitata importanza si potrebbe comunque riconoscere il polo dell'occasionalità e, dunque, applicare ugualmente il modulo del controllo giudiziario»⁽¹³⁾.

A norma dell'art. 34-*bis*, il controllo giudiziario può essere disposto in due forme⁽¹⁴⁾: una più *soft*, che si sostanzia in obblighi comunicativi periodici⁽¹⁵⁾

- (10) DELFINO, GERACI, RINALDO, SQUILLACI, *Dossier. Art. 34-bis D.Lgs. 159/2011. Il controllo giudiziario delle aziende*, op. cit., pag. 12.
- (11) BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, op. cit., pag. 82.
- (12) «[È richiesto che] l'occasionalità [...] identifichi un preciso tipo soggettivo, ossia si riferisca tendenzialmente all'impresa che soggiace, o, in senso lato, subisce indebite interferenze ovvero violenze da parte di consorterie criminose ovvero ancora all'impresa che agevoli ma solo in misura episodica l'attività criminale di taluno. Tanto non esclude dalla possibilità di far ricorso all'istituto in esame il soggetto economico che sia stato parte attiva nell'attività illecita, e quindi, abbia agevolato in concreto l'attività criminale, ma a condizione che una tale situazione abbia avuto una limitata dimensione sia sul piano temporale sia su quello della gravità delle vicende, in assenza di reiterazione delle stesse», Tribunale S. Maria C.V., 14 febbraio 2018, n. 1.
- (13) BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, op. cit. L'Autore riporta un approccio della giurisprudenza improntato a coniugare gli aspetti quali-quantitativi della scarsa gravità del contributo e della tendenziale non ripetitività dello stesso.
- (14) Art. 34-*bis* comma 2: «Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può: a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende di cui al comma 1 l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a settemila euro o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente; b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero».
- (15) Lo scopo di tali obblighi è quello di «rendere conoscibili le relazioni del soggetto economico in analisi, in particolare quelle a contenuto economico, ossia quelle che possono mettere in rilievo flussi di ingresso o uscita di risorse da altri soggetti onde, in definitiva, verificare l'indizio di partenza, cioè la presenza di infiltrazione ovvero di condizionamento del soggetto economico stesso», da BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, op. cit., pagg. 85-86.

verso il Questore e il nucleo di polizia tributaria del luogo, inerenti ad atti di disposizione patrimoniale⁽¹⁶⁾, ed una più incisiva, che comporta la nomina di un giudice delegato e di un amministratore giudiziario (o *tutor*)⁽¹⁷⁾, cui fanno capo specifici compiti di controllo (vigilanza prescrittiva)⁽¹⁸⁾.

La necessità del controllo in ordine al rispetto degli obblighi e delle prescrizioni comporta la possibilità di autorizzare l'accesso ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, da parte del tribunale, presso gli uffici dell'impresa, nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia delle documentazioni ritenute utili. L'aspetto "dinamico" del controllo giudiziario consente di appurare la fattiva collaborazione del destinatario della misura ed, eventualmente, di innescare il meccanismo sanzionatorio: in caso di accertata violazione di tali obblighi o alla sussistenza dei relativi presupposti, è infatti possibile disporre la più grave amministrazione giudiziaria dell'impresa⁽¹⁹⁾. È possibile, per il titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario, poter proporre istanza di revoca⁽²⁰⁾ della misura.

(16) Acquisto, pagamento, amministrazione o gestione fiduciaria, incarico professionale o altri atti individuati dal Collegio di valore non inferiore ad euro settemila.

(17) Critico sulla scelta linguistica, VISCONTI, *Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale*, in *Dir. Pen. Cont.*, 23 novembre 2015.

(18) In questo secondo caso, il Tribunale con il provvedimento di cui alla lettera b) del comma 2 «stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre l'obbligo:

a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;

b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;

c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;

d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;

e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi».

All'amministrazione giudiziario il tribunale potrebbe indicare anche «l'esercizio di un potere di stimolo verso i vertici aziendali interessati, finalizzato a dover creare per condizioni utili a determinare ed irrobustire una situazione di saldezza, avversa senz'altro ad infiltrazioni, almeno potenziali, di carattere mafioso», secondo Diana, *Il controllo giudiziario delle aziende*, Pisa, 2019, pag. 183.

(19) È inoltre previsto che l'inosservanza di tali obblighi possa avere anche conseguenze di natura penale, *ex art.* 76, comma 6, D.Lgs. 159/2011: le violazioni agli obblighi di comunicazione, di cui alla lettera a) del comma 2, nei confronti dell'amministratore giudiziario comportano la pena della reclusione da uno a quattro anni e la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per i quali è stata omessa la comunicazione.

(20) Art. 34-*bis*, comma 5: «Il titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario può proporre istanza di revoca. In tal caso il tribunale fissa l'udienza entro dieci giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale. All'udienza partecipano il giudice delegato, il pubblico ministero e, ove nominato, l'amministratore giudiziario».

L'aspetto maggiormente innovativo, introdotto nel 2017, riguarda la possibilità di richiedere la vigilanza prescrittiva da parte di imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva a seguito di impugnazione del provvedimento del Prefetto⁽²¹⁾. L'applicazione della misura, come avviene anche per l'amministrazione giudiziaria, ha l'effetto di sospendere gli effetti dell'interdittiva stessa, secondo uno schema simile a quello del comma 10 dell'art. 32, decreto legge 90/2014.

3. Il procedimento su istanza di parte e i rapporti con l'interdittiva antimafia

Sin dall'entrata in vigore della legge 161/2017 si è sviluppato un intenso e vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale sui presupposti e le finalità della misura, particolarmente rilevanti nell'applicazione concreta. L'attuale concezione di controllo giudiziario è nata in seno alla II Commissione Fiandaca con lo scopo di mettere «in collegamento in maniera virtuosa sistemi che per adesso non dialogano: il sistema della prevenzione giurisdizionale e quello della prevenzione amministrativa»⁽²²⁾.

L'idea iniziale era quella di permettere l'accesso automatico al controllo giudiziario per le imprese interessate al *self cleaning*⁽²³⁾: si deve al contribuente⁽²⁴⁾

(21) Il controllo giudiziario a richiesta, «unica misura di prevenzione applicata su istanza di parte» come sottolineato da VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *DIR. PEN. CONT.*, 23 settembre 2019, è applicabile nella sola modalità che prevede la nomina dell'amministratore giudiziario.

(22) Seduta n. 16 dell'11 febbraio 2014, il cui resoconto stenografico è consultabile sul sito internet della Camera dei deputati, all'indirizzo www.camera.it. Per consolidare l'osmosi informativa ed il coordinamento tra gli attori dei diversi sistemi di prevenzione è stata prevista la partecipazione al procedimento in camera di consiglio in cui il Tribunale è chiamato a decidere sull'applicazione della misura *de qua* del "procuratore distrettuale competente" e degli "altri soggetti interessati", tra cui può essere compreso il Prefetto, individuato quale vero *dominus* della prevenzione amministrativa antimafia. Con lo stesso spirito, il 13 novembre 2017 è stato siglato il protocollo di intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra ANAC e DNA. L'art. 4, relativo alle "Comunicazioni finalizzate all'esercizio del potere di proposta del Procuratore nazionale antimafia in tema di amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario delle aziende", prevede espressamente che l'ANAC «comunicherà i suddetti elementi [emersi nell'ambito dei controlli di cui ai poteri ispettivi ex art. 213 del codice dei contratti pubblici] alla DNA al fine di consentire alla stessa, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio del potere di proposta dell'amministrazione giudiziaria dell'azienda di cui all'art. 34 o del controllo giudiziario dell'azienda di cui all'art. 34-bis del codice antimafia».

(23) VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op.cit.

(24) «L'istituto del controllo giudiziario, in presenza di alcuni presupposti e previa verifica di ammissibilità, può rappresentare uno strumento adeguato per assicurare la continuità dell'attività di impresa quando sia raggiunta da informazione antimafia interdittiva a tutela dell'interesse pubblico della continuità dell'esecuzione dei lavori volti alla realizzazione di opera di particolare rilevanza. In tal senso l'istituto va visto come vincolo necessario per il recupero dell'esclusivo esercizio dell'attività

della Direzione Nazionale Antimafia la proposta di verifica dei presupposti per l'ammissione al controllo giudiziario, allo scopo di evitare la neutralizzazione dell'intera disciplina in materia di documentazione antimafia, nonché tutto il complesso della prevenzione amministrativa⁽²⁵⁾.

In secondo luogo, dal momento che l'interdittiva prefettizia non distingue il *fumus* di mafiosità dell'impresa, potendosi rivolgere sia ad aziende che abbiano avuto un mero contatto sia ad altre che sono state sottoposte ad effettivo condizionamento o contaminazione da parte della criminalità di tipo mafioso⁽²⁶⁾, richiede un accertamento ulteriore rispetto alla presenza ed al grado di infiltrazione dell'associazione.

Numerosi dubbi interpretativi sono stati avanzati proprio sul valore e la portata del vaglio dei presupposti, sull'efficacia retroattiva dell'ammissione al controllo giudiziario, nonché sull'iscrizione alla *white list* da parte delle imprese controllate. Approcci differenti analizzati ed esposti da ultimo dalle Sezioni Unite, a cui era stata rimessa⁽²⁷⁾ la questione relativa alla proponibilità del ricorso in Cassazione avverso il provvedimento di rigetto dell'ammissione al controllo giudiziario⁽²⁸⁾, e che hanno contribuito a chiarire alcuni nodi fondamentali relativi alla misura del controllo giudiziario.

d'impresa bonificato dal condizionamento mafioso», da F. ROBERTI, M. V. DE SIMONE, *Osservazioni a margine dei lavori del Senato sull'iter di approvazione dell'A.S. n. 2134 recante modifiche al Codice delle leggi antimafia. La posizione della Procura Nazionale*, op. cit. Gli autori avevano criticato l'automatica applicazione della misura in quanto poteva «consentire all'imprenditore condannato in primo grado per alcuno dei reati indicati nell'art. 84, D.Lgs. 159/2011, a continuare nell'attività d'impresa, vanificando del tutto l'intera disciplina in materia di documentazione antimafia» e di «estendere di fatto, una disciplina che ha come fine il recupero e il sostegno alle attività economiche il cui esercizio è condizionato da organizzazioni mafiose, a causa di un assoggettamento, intimidazione e/o agevolazione non collusiva, con bel altre infiltrazioni se non addirittura con imprese totalmente mafiose». Il pericolo richiamato è che si possano «verificare situazioni incontrollabili e che la procedura di controllo giudiziario non sia sufficiente a far emergere situazioni di contiguità mafiose né a riportare alla legalità una impresa con marcate connotazioni mafiose».

- (25) Nel commentare un provvedimento inibitorio del Tribunale di Napoli, basato su una valutazione di non occasionalità della condotta, R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia*, op. cit., pag. 169, propongono una visione unitaria che «pone il sistema al riparo da prevedibili strumentalizzazioni cui andrebbe incontro, diversamente, l'istituto del controllo giudiziario che ben si presta a rappresentare, nella prospettiva dell'operatore economico, un allettante strumento per aggirare gli effetti più penetranti della gestione commissariale e recuperare la piena operatività sul mercato».
- (26) «L'interdittiva prefettizia mira all'obiettivo di mantenere un atteggiamento intransigente contro rischi di infiltrazione mafiosa, ed in quanto misura di massima anticipazione dell'azione di prevenzione non richiede che sia dimostrata la intervenuta infiltrazione, essendo sufficiente la sussistenza di un quadro indiziario dal quale sia deducibile il tentativo di ingerenza». Consiglio di Stato, Sezione Terza, 19 luglio 2011, n. 4367.
- (27) Cass. pen., Sezione Quarta, 15 maggio 2019, n. 24661.
- (28) Cass. pen., Sez. un., 19 novembre 2019, n. 46898, con cui è stato affermato il principio di diritto secondo cui «il provvedimento con cui il tribunale competente per le misure di prevenzione neghi l'applicazione del controllo giudiziario richiesto D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ex art. 34-bis, comma 6, è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito».

Sul primo punto, la giurisprudenza è stata costante nel ritenere che fosse «doveroso il preliminare accertamento da parte del giudice delle condizioni oggettive descritte nelle norme di riferimento»⁽²⁹⁾, sia per l'applicazione della misura a richiesta della parte pubblica sia d'ufficio.

Sul controllo a richiesta di parte di cui al comma 6 dell'art. 34-*bis*, la dottrina aveva invocato l'adozione di un modello "prospettico-cooperativo"⁽³⁰⁾ visto come «una chance di continuità produttiva al costo di un'ingerenza statale nella gestione e affrontando il rischio di mettersi "a nudo" di fronte all'autorità giudiziaria, la quale rimane libera di applicare eventualmente ulteriori misure più invasive ove ne emergano i presupposti»⁽³¹⁾.

Secondo la Corte, l'accertamento «non scolora del tutto, dovendo pur sempre il tribunale adito accertare i presupposti della misura, necessariamente comprensivi della occasionalità della agevolazione dei soggetti pericolosi»⁽³²⁾.

Ma «la peculiarità dell'accertamento del giudice, [...] a maggior ragione in relazione al controllo volontario, sta però nel fatto che il fuoco dell'attenzione e quindi del risultato di analisi deve essere posto non solo su tale pre-requisito, quanto piuttosto, valorizzando le caratteristiche strutturali del presupposto verificato, sulle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni [...] che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata.

L'accertamento dello stato di condizionamento e di infiltrazione non può cioè, essere soltanto funzionale a fotografare lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versano la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto a comprendere e a prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'*iter* che la misura alternativa comporta».

Quanto al rapporto tra l'interdittiva antimafia ed il provvedimento del tribunale di prevenzione, viene ribadita l'«autonomia dei mandati delle due giurisdizioni», e l'accertamento giurisdizionale relativo «all'applicabilità del controllo

(29) Cass. pen., Sez. un., 19 novembre 2019, n. 46898.

(30) VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op. cit.

(31) *Ibidem*.

(32) Cass. pen., Sez. un., 19 novembre 2019, n. 46898, secondo cui «l'accertamento della insussistenza di tale presupposto ed eventualmente di una situazione più compromessa possono comportare il rigetto della domanda e magari l'accoglimento di quella, di parte avversa, relativa alla più gravosa misura della amministrazione giudiziaria o di altra ablativa».

giudiziario “di cui alla lett. b), del comma 2”, dell’articolo citato [...] ma anche di verificare il ricorso dei relativi presupposti - e cioè la occasionalità della agevolazione ai soggetti mafiosi e non ivi previsti, il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose e la sua intensità - e saggiare la sussistenza delle condizioni per applicare uno o più degli obblighi informativi ed anche gestionali previsti dall’art. 34-*bis*, comma 3».

Si tratta di una posizione non troppo distante da quella già fatta propria dal Tribunale di Reggio Calabria, che proponeva un accertamento relativo alla «idoneità della misura a neutralizzare il rilevato pericolo di infiltrazione e/o scongiurare per il futuro comportamenti analoghi a quello censurato con l’interdittiva [...] avuto riguardo alle “condizioni soggettive che hanno determinato l’interdittiva”, ossia gli elementi-spia indicatori della presenza e/o permeabilità mafiosa e/o condizione di potenziale asservimento - o comunque di condizionamento - dell’impresa rispetto alle iniziative della criminalità organizzata di stampo mafioso»⁽³³⁾.

L’accertamento effettuato in sede giurisdizionale si traduce in una serie di controlli e accertamenti penetranti sulla vita e sulla qualità della gestione dell’impresa⁽³⁴⁾, che si affianca alla denuncia di infiltrazione mafiosa operata dal Prefetto, rispetto alla quale l’impresa ha già proposto impugnazione.

Come già anticipato, l’accoglimento all’istanza di applicazione del controllo giudiziario sospende gli effetti del provvedimento amministrativo e, secondo il Consiglio di Stato⁽³⁵⁾, anche del relativo giudizio di impugnazione⁽³⁶⁾ in attesa dell’esito della misura di prevenzione.

(33) Tribunale di Reggio Calabria, Sez. prev., 6 luglio 2018, pag. 7.

(34) «Risulta altresì accertato che la omissis s.r.l. abbia tenuto relazioni con aziende riconducibili a soggetti pregiudicati, alcuni dei quali anche per fatti di “mafia” in quanto membri o fiancheggiatori del clan *omissis* di Cutro (KR).

La circostanza è ben evidenziata dall’elenco dei cantieri indicati nella proposta, ove in effetti la presenza di soggetti intranei alla consortereria ‘ndranghetistica pare non revocabile in dubbio. Inoltre, permangono delle opacità circa le provviste di cui dispongono i soci e gli amministratori della società proposta. [...]

Tali movimentazioni, in uno con i rapporti lavoratori intercorsi con aziende riconducibili a soggetti appartenenti al contesto ‘ndranghetistico depongono nel senso della sussistenza di una condotta agevolativa da parte *omissis* nei confronti degli stessi clan», Tribunale di Bologna, Sez. prev., 7 settembre 2020, n. 14.

(35) Consiglio di Stato, Sez. Terza, ord., 10 luglio 2019, n. 4873 - Pres. Lipari, Est. Pescatore.

(36) «Una volta disposto il controllo giudiziario, la sospensione degli effetti interdittivi conseguenti all’informazione antimafia debba operare indefettibilmente per tutto il tempo della misura del controllo giudiziario adottata dal Tribunale in sede di prevenzione, ai sensi dell’art. 34-*bis*, comma 7, del D.Lgs. n. 159 del 2011, e di conseguenza anche il giudizio amministrativo relativo all’informazione antimafia debba essere sospeso, salva ulteriore prosecuzione all’esito della misura». *Ibidem*.

In caso di avvenuto recupero dell'impresa, la misura di prevenzione cesserà i propri effetti e, qualora all'esito della valutazione del Prefetto venissero meno i presupposti sottostanti all'interdittiva, si procederà alla revoca del provvedimento amministrativo.

Rispetto all'iscrizione negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, il Gabinetto del Ministro dell'Interno ha evidenziato⁽³⁷⁾ come debba ritenersi «doverosa per il Prefetto l'iscrizione nella *white list* richiesta dall'azienda destinataria di informazione interdittiva che abbia impugnato il relativo provvedimento ed ottenuto dal Tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lett. b) del comma 2, dell'art. 34-*bis*» e che «un eventuale rifiuto dell'iscrizione finirebbe con il vanificare la sospensione disposta dal Giudice, la cui finalità è proprio quella di incentivare l'adesione spontanea dell'impresa a questo nuovo strumento di autodepurazione dalle infiltrazioni criminali consentendole di continuare ad operare nei rapporti con la pubblica amministrazione»⁽³⁸⁾.

Nel caso di applicazione delle misure di cui agli artt. 34 e 34-*bis*, le prefetture hanno rilasciato, per prassi, una nuova certificazione antimafia accordata all'amministratore giudiziario sino alla scadenza del provvedimento.

4. Conclusioni

La normativa ha seguito due diversi binari: da una parte, ha cercato di porre rimedio ad una gestione non sempre efficace delle aziende confiscate, coincisa spesso con la "morte" dell'ente a causa di fenomeni endogeni ed esogeni; dall'altra, si è proposta di fronteggiare il fenomeno del riutilizzo o del reinvestimento delle ricchezze illecitamente acquisite, in grado di alterare il funzionamento del mercato, particolarmente scosso dall'attuale emergenza sanitaria.

A tal proposito, il controllo giudiziario è risultato estremamente innovativo sul piano imprenditoriale, nella prospettiva di una restaurazione di equità all'interno del mercato produttivo e di una diminuzione dell'effetto distorsivo apportato dalle imprese soggette al condizionamento mafioso.

(37) Circolare n. 11001/119/20(8)-A del 22 marzo 2018.

(38) «Nel procedere all'iscrizione, tuttavia, sembra opportuno che il Prefetto annoti di avere così provveduto per effetto della misura adottata dal Tribunale ai sensi della norma sopra citata. Si sottolinea, altresì, la necessità di monitorare con particolare attenzione la posizione dell'impresa iscritta, alla luce non solo dell'esito dell'impugnazione proposta avverso il provvedimento interdittivo che la riguarda ma anche degli sviluppi del procedimento di prevenzione instauratosi nei suoi confronti». *Ibidem*.

Sono emersi gli straordinari punti di forza delle misure di prevenzione patrimoniali non ablatorie, laddove permettono di incidere sulla pressione mafiosa, distinguendo tra l'impresa criminale e quella lecita ma "occasionalmente" delinquente.

Le misure permettono di colpire quell'area grigia compresa tra i due poli della non rilevanza in ambito preventivo e della impresa mafiosa.

Lo stato di assoggettamento, l'agevolazione, occasionale e non, inquadrano vari tipi di legami che denotano, utilizzando le parole di Antonino Calderone, una cultura di "amicizie", "conoscenze" e di successive "obbligazioni".

È il capitale sociale la vera forza di queste organizzazioni, capaci di continuare ad operare nei contesti originari e di adattarsi a nuovi territori, utilizzando reti di relazioni informali per il conseguimento dei propri fini.

Significativo è che nei territori di espansione della criminalità mafiosa siano spesso gli esterni all'organizzazione a chiederne la collaborazione e la fornitura dei relativi "servizi".

L'analisi dei rapporti di contiguità tra mafia ed imprenditoria si traduce, per la configurabilità delle norme esaminate, nella ricerca di elementi di fatto che denotino le condizioni di intimidazione o assoggettamento tipiche del metodo mafioso o di agevolazione dell'attività delle predette associazioni.

Questi elementi, emergendo sia nel corso delle indagini patrimoniali sia in quelle "classiche", possono consentire un accertamento anche ad organi investigativi meno strutturati. Non sono richieste complesse attività di investigazione sul piano patrimoniale, come quelle previste per il sequestro finalizzato alla confisca per sproporzione.

Intervenire con queste misure permette di depurare concretamente i compendi aziendali da incrostazioni ed inquinamenti mafiosi, evitando che possano infettare tutto il sistema e andando a «"coprire" tutti i segmenti comportamentali che il soggetto criminale può porre in essere per acquisire potere e consensi, soprattutto nelle trame più fragili della realtà imprenditoriale»⁽³⁹⁾.

In chiave strategica, rimane invariata la possibilità di non escludere il classico intervento "espropriativo": l'esplicita previsione, nel percorso designato dalla misura, dell'eventuale confisca al sopraggiungere dei relativi presupposti, rende la strada della (iniziale) non ablazione del patrimonio a doppia uscita.

(39) PERONACI, *Dalla confisca al controllo giudiziario delle aziende: il nuovo volto delle politiche antimafia*, in *Giur. Pen.*, Fasc. 9/2018, pag. 23.

D'altronde, già secondo il Capitano Bellodi di Leonardo Sciascia, se il mafioso «dice di non avere, oltre le terre, altre fonti di reddito; che non ha mano in affari industriali o commerciali, [...] sarebbe meglio si mettessero ad annusare intorno alle ville, le automobili fuori serie, le mogli, le amanti [...]: e confrontare quei segni di ricchezza agli stipendi, e tirarne il giusto senso. Soltanto così a uomini come don Mariano comincerebbe a mancare il terreno sotto i piedi...».





Avvocato
Antonio Francesco Morone(*)

DOTTRINA

I delitti di “quasi corruzione” *L’evoluzione normativa di una nuova categoria di reati(**)*

Con l’introduzione nel nostro ordinamento ad opera della legge n. 190/2012 del traffico di influenze illecite si è significativamente arricchito il novero delle fattispecie volte a punire una serie di fatti prodromici e preparatori della corruzione, che possono essere definiti nel loro insieme come delitti di “quasi corruzione”. L’evoluzione normativa di questi reati è stata continua: dalla modifica dell’istigazione alla corruzione nel 1990 che ha visto inserire fra i soggetti attivi anche i pubblici funzionari, fino alla recentissima riforma nel 2020 dell’abuso d’ufficio. La progressiva inclusione di tutte queste fattispecie fra i reati presupposto della responsabilità degli enti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, peraltro, è la definitiva riprova dell’inserimento dei delitti contro la Pubblica Amministrazione nel diritto penale dell’economia.

A new criminal offence “trading in influence” was introduced in the Italian legal system in 2012 by the Law no. 190/2012. Without doubts it enriched the range of cases aimed to punish preceding and preparatory corruption actions which can be defined as “close to corruption”. These types of crimes have been evolved continuously: starting in 1990 from the modification of the incitement to corruption up to the recent modification of the abuse of office. The progressive inclusion of all these cases among the crimes presupposed by the liability of entities according to Legislative Decree no. 231/2001, moreover, is the final proof of the inclusion of crimes against the Public Administration in the criminal law of the economy.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I fatti di «quasi corruzione» dei pubblici ufficiali. - 3. I delitti di «quasi corruzione» dei privati. - 4. Delitti di «quasi corruzione» e responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001. - 5. Conclusioni.

(*) Dottore di ricerca in diritto penale, Docente a contratto presso la Scuola Univ. Interdipartimentale in Scienze Strategiche di Torino.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1. Premessa

Accanto a concussione e corruzione, considerati da sempre fra i reati più gravi e ricorrenti nell'ambito di quelli contemplati nel nostro codice penale fra i delitti contro la Pubblica Amministrazione, il nostro ordinamento prevede tradizionalmente una serie di ulteriori ipotesi prodromiche e sintomatiche del fenomeno corruttivo alle quali è stato affiancato ad opera della legge n. 190/2012 il traffico di influenze illecite⁽¹⁾.

Visti gli effetti fortemente negativi (anche in termini di competitività verso le altre nazioni) dovuti sia ai reati di corruzione in senso stretto sia alle altre fattispecie che ruotano attorno a tale fenomeno e che definiremo di «quasi corruzione», tale materia è entrata sempre più a far parte del diritto penale dell'economia, secondo una nozione «funzionale» di reato economico che comprende tutte quelle fattispecie strumentalmente connesse all'esercizio di una attività economica⁽²⁾.

Come noto, «il settore del diritto penale dell'impresa presenta alcune peculiarità che rendono particolarmente complessa l'individuazione dei beni oggetto di tutela anche perché, nell'attuale contesto culturale, economico e politico, sono nati nuovi interessi esterni all'impresa che si pongono come limiti all'economia (art. 41, Cost.) e si identificano in interessi sovra individuali collettivi, diffusi»⁽³⁾. Ebbene, fra questi beni oggi sono certamente da inserire quelli che generalmente sono stati considerati come oggetto di tutela dei soli delitti contro la Pubblica Amministrazione, ossia il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione sanciti nell'art. 97, comma 1, Cost.

A definitiva riprova dell'inclusione dei delitti contro la Pubblica Amministrazione nel diritto penale dell'economia, va ricordato che l'introduzione della responsabilità amministrativa degli enti ad opera del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, su impulso sovranazionale, ha visto come primi reati presupposto proprio i delitti contro la Pubblica Amministrazione e, segnatamente, corruzione e concussione, per poi vedere inserire proprio nel 2012 anche il traffico di influenze illecite e da ultimo l'abuso d'ufficio.

(1) Sulla legge n. 190/2012 v., per tutti, SEVERINO, *La nuova Legge anticorruzione*, in *Dir. Pen. Processo*, 2013, 10 ss.; C. F. GROSSO, *Novità, omissioni e timidezze della legge anticorruzione*, in B. G. MATTARELLA, PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 10; DOLCINI, *La legge 190/2012: contesto, linee di intervento e spunti critici*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2012 e BRUNELLI, *Le disposizioni penali nella legge contro la corruzione: un primo commento*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2012, 3.

(2) PEDRAZZI, *Interessi economici e tutela penale*, in *Stile A. M.* (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, 295.

(3) ALESSANDRI, *Diritto penale dell'impresa. Materiali per lo studio*, Torino, 2007, 13.

Proprio questi ultimi reati sono stati oggetto di crescente attenzione nel contrasto dei più gravi delitti contro la Pubblica Amministrazione, anche perché, come sottolineato da più parti, sono piuttosto labili i confini con l'attività di *lobbying*⁽⁴⁾.

Come noto e come per lungo tempo auspicato da più parti, il contrasto del fenomeno della corruzione necessariamente si sta concentrando non solo sull'utilizzo di strumenti di politica penale in senso stretto bensì sempre più anche su politiche criminali preventive, pensiamo all'introduzione proprio della responsabilità degli enti per quanto attiene l'ambito privato e all'obbligo dei piani anticorruzione nelle Pubbliche amministrazioni (introdotto dalla legge n. 190/2012)⁽⁵⁾.

Tuttavia, la stessa prospettiva «tradizionale» penalistica ha fatto notevoli passi in avanti, non solo attraverso l'irrigidimento del trattamento sanzionatorio (pensiamo tra l'altro alle nuove misure patrimoniali come la confisca per sproporzione di cui all'art. 240-*bis* c.p.) ma anche mediante la nuova incriminazione o comunque il perfezionamento della disciplina di molteplici fatti prodromici o comunque limitrofi alla corruzione, che possono essere definiti di «quasi corruzione».

2. I fatti di “quasi corruzione” dei pubblici ufficiali

2.1 L'istigazione alla corruzione dopo la legge n. 86/1990

Partendo dall'ambito pubblico, fra le fattispecie di «quasi corruzione», si può fare riferimento innanzitutto all'istigazione alla corruzione e all'abuso d'ufficio.

La prima fattispecie è contemplata dall'art. 322 c.p. e rappresenta a tutti gli effetti un tentativo unilaterale di corruzione, la cui necessità nel nostro ordinamento è stata resa necessaria sia per derogare espressamente all'art. 115 c.p. (che prevede che l'istigazione non accolta non sia punibile) sia, per parte della dottrina, per ovviare all'impossibilità di applicare a casi di sollecitazione unilaterale della corruzione la disciplina del tentativo (art. 56 c.p.) la quale deve

(4) V., in argomento, VENEZIANI, *Lobbismo e diritto penale, Il traffico di influenze illecite*, in *Cass. pen.*, 2016, 1306; SCAROINA, *Lobbying*, in *Dir. Pen. Processo*, 2016, 6, 811; ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018, 181 ss.; TARATINO, *Il traffico di influenze illecite nel contesto della frammentata regolamentazione italiana del lobbying*, in *Società*, 2018, 4, 497 ss.

(5) Sul tema della prevenzione dei delitti contro la Pubblica Amministrazione in ambito privato e pubblico cfr., A. ROSSI, *I piani per la prevenzione della corruzione in ambito pubblico e i modelli 231 in ambito privato*, in *Dir. Pen. Processo*, 2013, 44; B. G. MATTARELLA, PELISSERO, *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 419 ss.; ANDREAZZA, *Il traffico di influenze: tra prevenzione e repressione*, in CINGARI (a cura di), *Corruzione: Strategie di contrasto*, Firenze, 2013, 91.

comunque fare riferimento ai delitti di corruzione, fattispecie necessariamente plurisoggettive⁽⁶⁾. L'istigazione alla corruzione originariamente prevista dal legislatore del 1930 contemplava unicamente la condotta del privato che offriva denaro o altra utilità al pubblico funzionario, il quale non accettava l'offerta.

Molto opportunamente la legge n. 86/1990, di riforma di molte fattispecie contro la Pubblica Amministrazione, proprio nell'ottica di limitare gli spazi di impunità nell'agire del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio, ha aggiunto i commi 3 e 4 all'art. 322 c.p. che puniscono proprio il fatto dei pubblici funzionari che sollecitano pagamenti da parte dei privati in relazione a possibili fatti di corruzione⁽⁷⁾.

È di tutta evidenza quanto l'istigazione alla corruzione commessa dal funzionario pubblico rappresenti una grave distorsione del corretto esercizio del potere pubblico con grave compromissione del primario bene tutelato dalle norme considerate, ossia il buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione previsti dall'art. 97, Cost. In definitiva si è trattato di un allargamento della fattispecie punitiva assolutamente positivo.

2.2. *Le vicende normative dell'abuso d'ufficio (Leggi n. 86/1990, 234/1997 e 120/2020)*

Fra le fattispecie dei pubblici ufficiali possiamo definire appartenenti alla categoria dei delitti di «quasi corruzione» vi è poi senza dubbio l'abuso d'ufficio.

L'art. 323 c.p. in effetti è la fattispecie sussidiaria per eccellenza fra i delitti contro la Pubblica Amministrazione. Infatti fin dalla prima sua formulazione del Codice del 1930 contemplava una clausola di sussidiarietà espressa, che addirittura nell'iniziale formulazione era totalmente indeterminata.

L'evoluzione della formulazione normativa di tale delitto, peraltro, ha cercato di determinare sempre più la portata punitiva della norma che in origine veniva considerata fin troppo ampia e poco rispettosa del principio di tassatività.

(6) V., in proposito, ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, 2016, 441 e VINCIGUERRA, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Padova, 2008, 196. Per altra parte della dottrina, invece, l'art. 322 c.p. punisce, rubricandole come «istigazione alla corruzione», nient'altro che ipotesi di corruzione, attiva o passiva, per l'esercizio della funzione e corruzione propria, tentata (v., in tal senso, ad. es. VENDITTI, Voce «Corruzione (Delitti di)», in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, 760; SEMINARA, sub artt. 318-322 ter, in *Comm. codice penale*, a cura di CRESPI, FORTI, ZUCCALÀ, 787).

(7) Per approfondimenti v., fra gli altri, BALBI, Voce «Corruzione», in *Diz. dir. pubbl.* CASSESE, II, Milano, 2006; DEL GAUDIO, «Corruzione», in *Digesto pen., agg.*, I, Torino, 2000; FORNASARI, *Delitti di corruzione*, in BONDI, DI MARTINO, FORNASARI, *Reati contro la Pubblica Amministrazione*, II ed., Torino, 2008; C. F. GROSSO, *Sub artt. 318-322*, in PADOVANI (a cura di), *I delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1996; MIRRI, Voce «Corruzione», in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1991; PADOVANI, *Commento alla legge 26 aprile 1990, n. 86*, in *Corr. Giur.*, 1990, 540; PALAZZO, *La riforma dei delitti dei pubblici ufficiali: un primo sguardo d'insieme*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1990, 815; SPENA, *Il «turpe mercato». Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, 2003.

Nel Codice «Rocco» originario in effetti si puniva «il pubblico ufficiale che, abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, commette, per recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio, qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge». La stessa fattispecie introdotta nel 1990 dalla menzionata legge n. 86 veniva ancora tacciata di scarsa determinatezza: si prevedeva ancora una fattispecie di mera condotta e a dolo specifico andando a sanzionare il pubblico funzionario che «al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio non patrimoniale o per recare ad altri un danno ingiusto, abusa del suo ufficio» con un aggravante se il danno perseguito era di tipo patrimoniale. Solo con la legge n. 234/1997 l'abuso d'ufficio si trasforma in reato ad evento naturalistico ed a dolo generico (ancorché intenzionale), prevedendo la punizione nel caso del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio «che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto»⁽⁸⁾.

Fra i temi più discussi di questa norma vi è stata la scarsa precisione del riferimento a «norme di legge», capace di richiamare, in linea di principio, un amplissimo ventaglio di disposizioni, fra cui anche la Costituzione compresa la norma programmatica di cui all'art. 97, Cost.⁽⁹⁾ e conseguentemente anche i vizi tipici del procedimento amministrativo, fra cui l'eccesso di potere, come peraltro riconosciuto dalla stessa giurisprudenza⁽¹⁰⁾, contrariamente a quelle che erano le intenzioni del legislatore⁽¹¹⁾.

(8) Sulla riforma dell'abuso d'ufficio del 1997 v., fra gli altri, BENUSSI, *Il nuovo delitto di abuso di ufficio*, Padova, 1998; D'AVIRRO, *L'abuso di ufficio*, III ed., Milano, 2009; C. F. GROSSO, *Condotte ed eventi nel delitto di abuso di ufficio*, in *Foro It.*, 1999, V, 14; Id., *L'abuso di ufficio*, in *I delitti contro la P.A. dopo la l. n. 86/90*. Quad. CSM, 1992, 5, 113; MANNA, *Profili storico-comparativistici dell'abuso d'ufficio*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2001, 1201; MANZIONE, Voce «Abuso d'ufficio», in *Digesto pen.*, agg. I, Torino, 2000, 1; VINCIGUERRA, *Non tutte le riforme sono migliorative: il nuovo art. 323 c.p.*, in *Giur. It.*, 1998, 1021.

(9) C. F. GROSSO, *Condotte ed eventi del delitto di abuso d'ufficio*, cit., 334 ss.

(10) In alcune sentenze si menziona la possibilità di sindacare l'eccesso di potere ma solo nella forma «per sviamento» (V., ad es., Cass., Sez. Sesta, 25 settembre 2001) ma più di recente, la Cassazione ha ritenuto in alcune pronunce che «il legislatore non ha inteso limitare la portata applicativa dell'art. 323 c.p., ai casi di violazione di legge in senso stretto, avendo voluto includervi anche le altre patologie dell'atto amministrativo, tra le quali l'eccesso di potere, configurabile laddove vi sia stata distorsione dell'atto dalla finalità tipica» (Cass., Sez. Sesta, 25 gennaio 2013, n. 20414).

(11) Per un approfondimento v. CONTENTO, *La riforma dell'abuso di ufficio: violazione di legge ed eccesso di potere* (1998), in *Scritti 1964-2000*, Bari, 2002, 612; MANES, *Abuso d'ufficio, violazione di legge ed eccesso di potere*, in *Foro It.*, 1998, II, 390; PAGLIARO, *L'antico problema dei confini fra eccesso di potere e abuso d'ufficio*, in *Dir. Pen. Proc.*, 1999, 106; PARODI GIUSINO, *Aspetti problematici della disciplina dell'abuso di ufficio in relazione all'eccesso di potere ed alla discrezionalità amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Econ.*, 2009, 879.

Proprio per tali ragioni, il legislatore con il recente DL n. 76/2020 convertito nella legge n. 120/2020 ha limitato il riferimento alle norme di legge e regolamenti, circoscrivendole alle violazioni di «specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità». Mediante tale modifica, il legislatore ha precisato che la violazione deve riguardare una regola di condotta (e non ad es. una regola di natura organizzativa); rispetto alla fonte, ha puntualizzato che la regola violata deve essere specifica e prevista da una fonte di rango ordinario e, infine, rispetto al contenuto, la regola non deve lasciare spazi di discrezionalità⁽¹²⁾.

A prescindere da tali vicende normative, nel rapporto con la corruzione, come insegna l'esperienza giudiziaria, l'abuso d'ufficio rappresenta fattispecie sintomatica o se vogliamo «sentinella» di possibili fatti di corruzione. Infatti in molti casi l'iscrizione della notizia di reato ovvero la condanna per l'abuso, in funzione proprio della natura sussidiaria di tale norma rispetto agli altri delitti della Pubblica Amministrazione, dipende proprio dall'impossibilità di poter provare da parte dell'accusa la promessa o dazione di denaro o altra utilità a fronte di un atto palesemente e volutamente illegittimo. In tale ottica la limitazione della sindacabilità dell'eccesso di potere rappresenta un de-potenziamento della portata di tale norma, comprensibile e giustificato nell'ottica della riserva di legge in termini di tassatività ma discutibile nella prospettiva di contrasto di abusi sintomatici di fatti più gravi. In particolare la limitazione della sindacabilità della discrezionalità amministrativa mal si concilia con la riconosciuta possibilità di sindacare la legittimità dell'atto discrezionale contrario ai doveri d'ufficio oggetto di mercimonio della corruzione propria *ex art. 319 c.p.*⁽¹³⁾.

3. I delitti di «quasi corruzione» dei privati

3.1. *Il millantato credito*

A parte il delitto di istigazione alla corruzione che, come abbiamo visto, ai primi due commi dell'art. 322 c.p. contemplava fin dalla sua impostazione

(12) In commento v. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 7-8; GAMBARDELLA, *Simul stabunt simul cadent: discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale: un binomio indissolubile per la sopravvivenza dell'abuso d'ufficio*, in *Sistema penale*, 2020, 7, 133 e PERIN, *L'imputazione per abuso d'ufficio: riscrittura della tipicità e giudizio di colpevolezza*, in *Legislazione Penale*, in www.legislazionepenale.eu, 2020, 23 ottobre 2020.

(13) V. Cass., Sez. Prima, 24 gennaio 2017, n. 3594, secondo la quale «integra il delitto di corruzione propria la condotta del pubblico ufficiale che, dietro elargizione di un indebito compenso, esercita i poteri discrezionali rinunciando ad una imparziale comparazione degli interessi in gioco, al fine di raggiungere un esito predeterminato, anche quando questo risulta coincidere, *ex post*, con l'interesse pubblico, e salvo il caso di atto sicuramente identico a quello che sarebbe stato comunque adottato in caso di corretto adempimento delle funzioni».

originaria l'offerta non accettata di denaro o altra utilità da parte del privato in favore del pubblico funzionario per porre in essere atti dell'ufficio ovvero contrari ai doveri d'ufficio, il Codice del 1930 prevedeva fino al 2019 all'art. 346 c.p. due ulteriori fattispecie involventi la responsabilità del privato per fatti limitrofi alla corruzione.

In particolare il I comma di tale norma contemplava il millantato credito, nella condotta di chi millantando un'influenza nei confronti di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio «riceve o fa dare o fa promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione verso il pubblico ufficiale o impiegato». Nel secondo comma dello stesso articolo si prevedeva poi una ipotesi di «corruzione immaginaria» punendo chi riceveva il denaro o l'altra utilità «col pretesto di dover comprare il favore di un pubblico ufficiale o impiegato, o di doverlo remunerare».

Millantato credito e corruzione immaginaria, a detta della Cassazione e della dottrina più risalente, rappresentavano una particolare modalità di lesione del prestigio della Pubblica Amministrazione, in considerazione della vantata falsa influenza da parte del privato nei confronti di pubblici funzionari⁽¹⁴⁾, mentre più di recente si è considerato come soggetto leso anche il privato cui si rivolge il millantatore in ragione del pregiudizio patrimoniale connesso alla corresponsione del valore economico a vantaggio dell'agente⁽¹⁵⁾.

Quanto agli aspetti più caratterizzanti della condotta, in estrema sintesi si può affermare che nel millantato credito (oggi abrogato e, come vedremo, in larga parte assorbito nel nuovo reato di cui all'art. 346-*bis* c.p.) il soggetto attivo si presentava falsamente come persona influente verso soggetti titolari di pubbliche funzioni. Era ritenuta sufficiente la mera vanteria della possibilità di influire sul pubblico funzionario, a prescindere dalle particolari modalità della condotta mediante le quali tale influenza viene esternata e senza che fosse necessario che il millantatore vantasse «presso il pubblico ufficiale un credito radicalmente inesistente... sussistendo il reato anche quando i rapporti con il funzionario, pur esistenti, (fossero) artificialmente magnificati»⁽¹⁶⁾.

Nella «corruzione immaginaria», fattispecie prevista nel II comma dell'art. 346 c.p. e ritenuta autonoma rispetto al millantato credito di base, l'elemento caratteristico era costituito dal pretesto con cui il millantatore si faceva dare o promettere il denaro, asseritamene necessario per comprare il favore del

(14) V., p.e., Cass., Sez. Sesta, 22 febbraio 2005, n. 11441 e in dottrina MANZINI, *Trattato di diritto penale*, V, Torino, 1982, 577; RICCIO, Voce «*Millantato credito*», in *Nuovissimo Digesto*, X, Torino, 1964, 695.

(15) V., p.e., RAMPIONI, Voce «*Millantato credito*», in *Digesto pen.*, VII, Torino, 1995, 686.

(16) V., p.e., Cass., Sez. Sesta, 17 marzo 2010, n. 13479.

destinatario della remunerazione; mentre se l'utilità era realmente destinata al funzionario infedele, sussisteva il reato di corruzione⁽¹⁷⁾.

3.2 L'introduzione del traffico di influenze illecite con legge n. 190/2012

Con la legge n. 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) l'Italia ha provveduto alla necessità di adeguare l'ordinamento agli obblighi derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (cosiddetta Convenzione di Merida)⁽¹⁸⁾ e dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo)⁽¹⁹⁾. Fra le varie novità - si pensi alla sostituzione della corruzione impropria con la corruzione per l'esercizio della funzione nell'art. 318 c.p. e allo spaccettamento dalla concussione della induzione indebita oggi disciplinata nel nuovo art. 319-*quater* c.p. - è stata inserita nel nostro codice la fattispecie di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.) (cosiddetto *trading in influence*).

L'art. 346-*bis* c.p. nella sua versione originaria puniva la condotta di «chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-*ter*, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un

(17) Cass., Sez. Sesta, 19 marzo 2019, n. 12210 ha precisato che «integra il delitto di truffa e non quello di millantato credito la condotta di chi, dopo aver millantato lo svolgimento di un'attività di mediazione con un pubblico agente destinatario della promessa o della dazione di danaro, avvalorò il raggiungimento dell'accordo corruttivo presentando alla persona offesa un falso pubblico ufficiale, al quale venga materialmente consegnato il denaro oggetto della presunta corruzione».

(18) L'art. 18 della Convenzione ONU di Merida prevede che «ciascuno Stato parte esamina l'adozione di misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando tali atti sono stati commessi intenzionalmente: a) al fatto di promettere, offrire o concedere a un pubblico ufficiale o ad ogni altra persona, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio affinché detto ufficiale o detta persona abusi della sua influenza reale o supposta, al fine di ottenere da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato parte un indebito vantaggio per l'istigatore iniziale di tale atto o per ogni altra persona; b) al fatto, per un pubblico ufficiale o per ogni altra persona, di sollecitare o di accettare, direttamente o indirettamente, un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona al fine di abusare della sua influenza reale o supposta per ottenere un indebito vantaggio da un'amministrazione o da un'autorità pubblica dello Stato parte».

(19) L'art. 12 della Convenzione di Strasburgo del 27 gennaio 1999, ha previsto che «ciascuna Parte adotta i provvedimenti legislativi e di altro tipo che si rivelino necessari per configurare come reato, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, in conformità al proprio diritto interno: il fatto di proporre, offrire o dare, direttamente o indirettamente qualsiasi indebito vantaggio a titolo di remunerazione a chiunque dichiari o confermi di essere in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni delle persone indicate agli articoli 2, 4 a 6 e 9 a 11, a prescindere che l'indebito vantaggio sia per se stesso o per altra persona, come pure il fatto di sollecitare, di ricevere, o di accettarne l'offerta o la promessa di remunerazione per tale influenza, a prescindere che quest'ultima sia o meno esercitata o che produca o meno il risultato auspicato».

pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio»⁽²⁰⁾.

L'intervento legislativo era indispensabile, perché l'art. 346 c.p., come si è visto, puniva solamente il fatto di chi si procurava utilità prospettando una falsa influenza nei confronti di pubblici funzionari.

Sul versante politico-criminale il nuovo delitto ha contribuito ad adeguare l'apparato repressivo penale alle trasformazioni fenomenologiche della corruzione in cui il patto corruttivo tende ad assumere connotati sempre più peculiari⁽²¹⁾.

Innanzitutto con riferimento ai soggetti, nella moderna corruzione sistemica il patto corruttivo tende a perdere carattere rigorosamente duale. Si è sottolineato in dottrina infatti che «tra il pubblico agente corrotto e il privato corruttore si collocano soggetti che svolgono funzioni di intermediazione (cosiddetti faccendieri), i quali possono fungere da mero filtro tra il pubblico agente ed il privato corruttore, come nel caso in cui attraverso consulenze fittizie si prestano ad occultare la tangente diretta al pubblico agente corrotto ... in secondo luogo, e con riferimento al contenuto del *pactum sceleris*, la prestazione del pubblico agente corrotto nei complessi meccanismi reticolari della corruzione sistemica non ha ad oggetto necessariamente atti (determinabili o meno) inerenti al proprio ufficio bensì vere e proprie attività di “influenza” sul pubblico agente competente ad emanare l'atto»⁽²²⁾.

(20) Per approfondimenti, sul delitto di traffico di influenze illecite, v. CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2015, 479 ss.; CONSULICH, *Millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da C. F. GROSSO, PADOVANI, PAGLIARO, *Parte speciale, Reati contro la pubblica amministrazione*, a cura di C. F. GROSSO, PELISSERO, 2015, 624 ss.; CUCINOTTA, *Sul concetto di influenza illecita nell'art. 346-bis c.p.*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2018, 1053; LOSAPPIO, *Millantato credito e traffico di influenze illecite. Rapporti diacronici e sincronici*, in *Cass. pen.*, 2015, 1046; MARRA, voce «Traffico di influenze illecite», in *Dig. disc. pen.*, Agg., X, 2018, 878; MERENDA, *Traffico di influenze illecite e millantato credito nel senso della continuità? Alcune osservazioni critiche*, in *Arch. pen.*, 2015, 648 ss.; PISA, *Il nuovo delitto di traffico di influenze*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2013, 33; PEDRAZZI, *Millantato credito, traffic d'influence, influence peddling*, in *Riv. It. Dir. Pen. Proc.*, 1963, 154; ROMANO, *Legge anticorruzione, millantato credito e traffico di influenze illecite*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2013, 1097; SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, Milano, 2000, 18 ss.; SEMINARA, *Sub art. 346-bis c.p.*, in *Commentario breve al codice penale*, a cura di FORTI, SEMINARA, ZUCCALÀ, 2017, 1134.

(21) Sulle trasformazioni criminologiche della corruzione, v. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, in questa Rivista, 2008, 775 ss.; DAVIGO, MANNOZZI, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, 2008 e CINGARI, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto «integrato»*, Torino, 2012, 24 ss.

(22) CINGARI, *Sul traffico di influenze illecite*, cit., 479

Vigente l'apparato normativo precedente, pertanto, il rischio era che tali accordi non fossero punibili, non essendo del tutto pacifica la loro riconducibilità allo schema del millantato credito⁽²³⁾ ed essendo esclusa a quello della corruzione, poiché l'accordo illecito, anche quando il mediatore riveste la qualità di pubblico agente, non poteva avere ad oggetto le funzioni del pubblico agente destinatario della tangente⁽²⁴⁾.

Il delitto di traffico di influenze in definitiva è una fattispecie che punisce un comportamento propedeutico alla commissione di una eventuale corruzione - in ciò pare perfettamente calzante l'inserimento fra i cosiddetti «delitti di quasi corruzione» - e non è, quindi, ipotizzabile quando sia già stato accertato un rapporto, partitario o alterato, fra il pubblico ufficiale ed il soggetto privato⁽²⁵⁾.

La fattispecie introdotta sulla scorta delle indicazioni sovranazionali incentra la condotta sulla vendita di un abuso d'influenza, ossia nell'utilizzo distorto delle relazioni o entrate presso la pubblica amministrazione. Su tale concetto in dottrina si sottolinea che «si può trattare anche di un'influenza astrattamente lecita... [tuttavia] la necessità di prevenirne l'effettivo compimento rende opportuno intervenire in via anticipata, punendo l'accordo con il privato committente diretto a ottenere, per esempio, una corruzione, un abuso d'ufficio, una rivelazione di segreti d'ufficio, una turbativa d'asta ad opera di un soggetto pubblico. Da questo punto di vista, è evidente come il disvalore del fatto è espresso dallo scopo criminoso perseguito dalle parti, mentre privi di rilevanza risultano tanto la specifica tipologia di reato preso di mira, quanto l'effettivo esercizio dell'influenza»⁽²⁶⁾.

Con particolare riferimento al traffico di influenze cosiddetto oneroso, in cui il denaro o il vantaggio patrimoniale dato o promesso dal committente al mediatore serve a remunerarlo per l'influenza che si impegna a realizzare sul pubblico agente, si evidenzia in dottrina la scarsa chiarezza della direzione

(23) Ritenevano estendibile la fattispecie di cui all'art. 346 c.p. anche alle ipotesi di traffico di influenze, PEDRAZZI, *Millantato credito, traffic d'influence, influence peddling*, cit., 154; TAGLIARINI, Voce «*Millantato credito*», in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 317; RAMPIONI, Voce «*Millantato credito*», in *Dig. Disc. Pen.*, VII, Torino, 1993, 688; SEMERARO, *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, cit., 18 ss.

(24) Prima dell'introduzione dell'art. 346-bis c.p. l'impossibilità di ricondurre il traffico di influenze del pubblico agente nell'ambito dei delitti di corruzione era stata segnalata espressamente da Cass., Sez. Sesta, 4 maggio 2006, n. 33435.

(25) In termini v. Cass., Sez. Sesta, 11 febbraio 2013, n. 11808. Conf. Cass., Sez. Sesta, 27 giugno 2013, n. 29789 che ha ulteriormente precisato che l'elemento differenziale tra le due fattispecie, dal punto di vista strutturale, è la connotazione causale del prezzo, in quanto destinato, nel traffico di influenze, a retribuire l'opera di mediazione, e non anche all'agente pubblico, altrimenti realizzandosi un concorso nella corruzione attiva.

(26) CUCINOTTA, *Sul concetto di influenza illecita nell'art. 346-bis c.p.*, in *Dir. Pen. Processo*, 2018, 8, 1051.

finalistica del patto tra il mediatore e il committente, visto che la norma limita il reato alla remunerazione «in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio», riferendosi così alla sola corruzione propria di cui all’art. 319 c.p.⁽²⁷⁾.

3.3. *Il traffico di influenze illecite dopo la legge n. 3/2019*

Da ultimo occorre segnalare che l’art. 1, comma 1, lett. t, legge n. 3/2019, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” (cosiddetta *Legge Spazzacorrotti*), ha abrogato l’art. 346 e contestualmente modificato la struttura del delitto di traffico di influenze illecite, con l’intento di assorbirvi le condotte già integranti gli estremi del millantato credito. L’attuale formulazione dell’art. 346-*bis* c.p. infatti sanziona chiunque «fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-*ter* e nei reati di corruzione di cui all’art. 322-*bis* c.p., sfruttando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all’art. 322-*bis* c.p., indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all’art. 322-*bis* c.p., ovvero per remunerarlo in relazione all’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri»⁽²⁸⁾. Nel secondo comma si è poi previsto che «la stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale».

In dottrina si è sottolineato che, per potenziare l’azione di contrasto al fenomeno corruttivo di tipo politico-affaristico sistemico «in cui l’intesa corruttiva si realizza grazie alla figura del mediatore senza che corrotto e corruttore entrino in contatto direttamente, [il legislatore] anziché occuparsi prima di tutto della disciplina extrapenale del lobbismo, ha puntato ancora una volta tutto sulla disciplina penale giungendo alla costruzione di una (mini-) macro-fattispecie incriminatrice di traffico di influenze illecite dai confini sempre più incerti e sempre meno espressione di un tipo criminoso omogeneo, munita di un apparato sanzionatorio ai limiti della ragionevolezza»⁽²⁹⁾.

(27) Per approfondimenti v. ROMANO, *I delitti contro la pubblica amministrazione, I delitti dei privati. Le qualifiche soggettive pubblicistiche. Artt. 336-360 cod. pen.*, Milano, 167 e TAGLIARINI, voce «Millantato credito», cit., 322 ss.

(28) Per un commento v. CANTONE, MILONE, *Verso la riforma del delitto di traffico di influenze illecite*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2018, 1 ss. e MAIELLO, *L’abrogazione del millantato credito e la riformulazione del traffico di influenze illecite: barlumi di ragionevolezza nel buio della riforma*, in *Arch. pen.*, 2018, 1 ss.

(29) CINGARI, *La riforma del delitto di traffico di influenze illecite e l’incerto destino del millantato credito*, in *Dir. Pen. Processo*, 2019, 6, 749.

Certamente la nuova fattispecie ha un raggio d'azione molto più ampio, non solo perché ha sganciato la fattispecie incriminatrice dal requisito implicito della necessaria idoneità della influenza venduta ad incidere effettivamente sul pubblico agente ma anche e soprattutto perché con la sostituzione della parte «...ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio» con «...ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri», ha ampliato la direzione finalistica del traffico di influenze illecite attribuendo rilevanza anche alla corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art. 318 c.p.

La giurisprudenza si è ben presto espressa nel senso della continuità di rilevanza penale dell'art. 346 c.p. nel novellato art. 346-*bis* c.p.⁽³⁰⁾, anche se in una recente pronuncia la Cassazione ha precisato che, con particolare riferimento alla «corruzione immaginaria» «non c'è continuità normativa tra l'abrogata ipotesi di millantato credito già prevista nell'art. 346, comma 2, c.p. nella condotta dell'agente che si riceve o fa dare o promettere denaro o altra utilità, col pretesto di dover comprare il pubblico ufficiale o impiegato o doverlo comunque remunerare e quella prevista nell'art. 346-*bis* c.p. nella parte in cui punisce il faccendiere che sfruttando o vantando relazioni asserite con l'agente pubblico si fa dare o promettere indebitamente denaro o altra utilità per remunerare l'agente pubblico in relazione all'esercizio delle sue funzioni; condotta che, in considerazione della intervenuta abrogazione dell'art. 346 c.p., comma 2, deve ritenersi integrare il delitto di cui all'art. 640 c.p., comma 1, allorché l'agente, mediante artifici e raggiri, induca in errore la parte offesa che si determina a corrispondere denaro o altra utilità a colui che vanta rapporti neppure ipotizzabili con il pubblico agente»⁽³¹⁾.

Sotto il profilo sanzionatorio, la nuova disciplina è più favorevole al reo rispetto a quella del millantato credito abrogato, essendo pertanto applicabile retroattivamente ai sensi dell'art. 2, comma 4 c.p. Le pene previste dall'art. 346-*bis* (anche dopo la riforma del 2019 che pure le ha inasprite, portandole, per il reato base, da un minimo di un anno a un massimo di quattro anni e sei mesi) sono più contenute rispetto a quelle precedentemente previste dall'art. 346 (da un anno a cinque anni *ex* comma 1 e da due a sei anni *ex* comma 2 c.p., oltre alla pena pecuniaria). La riforma dell'art. 346-*bis* comporta, invece, una nuova incriminazione rispetto a chi dà o promette il denaro o l'altra utilità a fronte di una relazione vantata e asserita, ma inesistente.

(30) V., ad es., Cass., Sez. Sesta, 30 aprile 2019, n. 17980.

(31) Cass., Sez. Sesta, Sent., 7 febbraio 2020, n. 5221.

4. Delitti di «quasi corruzione» e responsabilità degli enti ex D.Lgs. n. 231/2001

Come accennato in precedenza, la definitiva riprova dell'inserimento dei delitti contro la Pubblica Amministrazione nel diritto penale dell'economia è testimoniato non solo dalla scelta iniziale del nostro legislatore di inserire agli artt. ventiquattro e venticinque fra i primi reati-presupposto della responsabilità degli enti tanto le fattispecie a tutela delle erogazioni pubbliche quanto l'intera sistematica dei delitti di corruzione (compresa l'istigazione alla corruzione), ma anche e soprattutto dal continuo allargamento del «catalogo» dei reati contro la Pubblica Amministrazione

Così negli ultimi anni altri due delitti di «quasi corruzione», l'abuso d'ufficio e il traffico di influenze illecite, sono stati inseriti in tale lista.

Dapprima l'art. 1, comma 9, lett. b), n. 1, legge n. 3/2019, ha introdotto fra le fattispecie contemplate all'art. 25, comma 1, D.Lgs. n. 231/2001 il nuovo traffico di influenze illecite modificato dopo l'abrogazione del millantato credito. Tale addizione vanta solidi appigli politico-criminali, in quanto si tratta di un reato espressivo della criminalità del profitto, che si colloca nel «campo anti-stante» alle fattispecie di corruzione.

Ancor più di recente, con il D.Lgs. n. 75/2020 è stata data attuazione della Direttiva (UE) 2017/1371 (cosiddetta *Direttiva PIF*), implementando ulteriormente la lista dei reati presupposto della responsabilità da reato degli enti, mediante l'inserimento fra l'altro dell'abuso d'ufficio.

Come noto, ai fini del possibile esonero degli enti dalle imputazioni a loro carico per fatti commessi nel loro interesse da dipendenti (apicali o subordinati) è necessario poter dimostrare la presenza di modelli organizzativi idonei a prevenire tali reati.

Sull'idoneità dei modelli, gli artt. 6 e 7, D.Lgs. n. 231/2001 forniscono poche indicazioni (molte di più le direttive date dall'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008 per la materia degli infortuni). Anche la giurisprudenza finora è stata parca di indicazioni⁽³²⁾.

Tuttavia alcuni dati sono certi e indispensabili, estremamente in sintesi: presenza di un Organismo di vigilanza effettivo, informazione e formazione dei dipendenti, previsione e rispetto di specifici presidi interni atti a prevenire la commissione dei reati.

(32) Fra le sentenze più significative v. Cass., Sez. V, 18 dicembre 2013, n. 4677, in *Società*, 2014, n. 4, 469, con note di PALIERO, *Responsabilità degli enti e principio di colpevolezza al vaglio della Cassazione: occasione mancata o definitivo de profundis?*, e SALAFFA, *La condizione di non punibilità per responsabilità amministrativa, delle società ed enti*.

Il livello di cautele, come sottolinea la dottrina⁽³³⁾, non deve essere inferiore rispetto a quello imposto da precisi riferimenti normativi espressivi delle *best practices* di settore, espressione delle migliori indicazioni organizzative disponibili al momento della commissione del delitto presupposto.

5. Conclusioni

In conclusione si può affermare che la lotta alla corruzione sta evolvendo sempre di più in varie direzioni: non solo mediante l'introduzione di sistemi di prevenzione di politica criminale in senso ampio e con misure patrimoniali oggi decisamente invasive (si pensi alla confisca per sproporzione prevista dall'art. 240-*bis* c.p.), ma anche attraverso il contrasto di tutta una serie di fatti prodromici e sintomatici della corruzione sia dei pubblici funzionari sia dei privati inclusi gli enti.



(33) V., p.e., A. ROSSI, *Modelli di organizzazione, gestione e controllo: regole generali e individuazioni normative specifiche*, in *Giur. It.*, 2009, 1836 e D'ARCANGELO, *La introduzione di uno standard legale per la valutazione di idoneità dei modelli organizzativi*, in www.rivista231.it, n. 4, 2018.

*Problematiche idrogeologiche
in zona montuosa*

ECO AMBIENTE



Professore
Michele Freppaz(*)



Dottore
Riccardo Crucoli(**)



Tenente Colonnello
Stefano Gerbaldo(***)

Problematiche idrogeologiche in zona montuosa

Le valanghe: non solo fattori di rischio ma formidabili agenti di modificazione ambientale *(Professore Michele Freppaz)*

Le valanghe costituiscono uno dei maggiori problemi per la frequentazione invernale delle aree montane. È pertanto di fondamentale importanza riconoscerne nel dettaglio le caratteristiche per poter garantire una corretta pianificazione del territorio e gestione del rischio, anche in relazione al cambiamento climatico. Occorre, tuttavia, considerare le valanghe anche da un punto di vista ecologico in quanto rappresentano un formidabile agente di modificazione ambientale, in grado di modellare in maniera unica il paesaggio.

Le valanghe, ad esempio, esercitano una considerevole azione erosiva sul suolo, che può essere rimosso e trasportato, in particolare nella zona di scorrimento della massa nevosa. Il suolo si mescola con la neve trasportata dalla valanga ed è normalmente depositato nel fondovalle, dove origina specifiche forme di accumulo, caratterizzate da una maggiore persistenza del manto nevoso che riduce la durata della stagione vegetativa e altera il ciclo degli elementi nutritivi del suolo. Si originano quindi aree caratterizzate da elevata biodiversità, le quali contribuiscono a differenziare in maniera significativa il paesaggio nelle aree alpine e le cui specificità sono in parte ancora tutte da scoprire.

(*) Professore Associato. Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari Università degli Studi di Torino - DISAFA.

(**) Giudice del dibattimento penale presso il Tribunale di Genova.

(***) Comandante Gruppo Carabinieri Forestale di Cuneo Responsabile Centro Settore Meteomont Piemonte.

Avalanches are one of the biggest problems for the winter attendance of mountain areas. It is therefore of fundamental importance to recognize their characteristics in detail in order to ensure proper spatial planning and risk management, also in relation to climate change.

However, avalanches must also be considered from an ecological point of view as they represent a formidable agent of environmental change, able to shape the landscape in a unique way. Avalanches, for example, exert a considerable erosive action on the soil, which can be removed and transported, particularly in the snow flow zone.

The soil mixes with the snow transported by the avalanche and is normally deposited in the valley floor, where specific forms of accumulation occur, characterised by a greater persistence of the snowpack, which reduces the duration of the growing season and alters the cycle of soil nutrients. This gives rise to areas characterized by high biodiversity, which contribute to significantly differentiate the landscape in the Alpine areas and whose specific features are still to be discovered.



SOMMARIO: 1. *Identikit* di una valanga. - 2. Strumenti di protezione contro le valanghe.
- 3. Il Bollettino neve e valanghe. - 4. Il Bollettino di criticità valanghe.
- 5. Valanghe e cambiamenti climatici.

1. *Identikit* di una valanga

Le origini degli attuali termini “valanga” e “slavina” sono da ricercarsi nella lingua latina e le loro definizioni riportate in diversi dizionari della lingua italiana sono piuttosto eterogenee⁽¹⁾. Gli *Uffici Valanghe Italiani* afferenti ad *AINEVA* (Associazione Interregionale di coordinamento e documentazione per i problemi inerenti alla Neve e alle Valanghe) hanno concordato di utilizzare un termine unico: quando si parla di una massa di neve in movimento lungo un pendio, piccola o grande che sia, si parla di valanga⁽²⁾.

Indipendentemente dalla tipologia di valanga è sempre possibile riconoscere:

- > la zona di distacco ovvero il luogo dove si origina, spesso collocata in prossimità di creste, canali o bruschi cambi di pendenza;
- > una zona di scorrimento ovvero la zona compresa tra zona di distacco e zona di arresto, spesso caratterizzata da elevata pendenza e in caso di valanghe spontanee frequenti anche da una morfologia e vegetazione specifiche;
- > una zona di arresto, dove la valanga dopo aver rallentato la sua corsa si ferma, lungo il pendio, alla base del pendio e nei casi estremi nelle aree di fondovalle.

Le valanghe possono essere classificate sulla base dei seguenti parametri:

(1) C. FRASER, *L'enigma delle valanghe*, Zanichelli, Bologna, 1970.

(2) A. PRAOLINI, G. TOGNONI, E. TURRONI, M. VALT, *Le valanghe. Pubblicazione divulgativa AINEVA*, <https://www.aineva.it/pubblicazioni/le-valanghe/>.

a. Tipo di distacco e umidità della neve

Le valanghe possono essere essenzialmente suddivise in due tipologie in base al tipo di distacco: “valanghe a debole coesione” e “valanghe a lastroni”:

> *le valanghe a debole coesione* solitamente interessano unicamente gli strati superficiali del manto nevoso e si caratterizzano per la loro conformazione tipica in quanto si staccano da un singolo punto per poi allargarsi durante lo scorrimento. Questa tipologia di valanga può essere sia asciutta che bagnata e il distacco viene innescato da una perdita locale di coesione provocata prevalentemente da abbondanti precipitazioni nevose su pendii molto ripidi, dall'irraggiamento solare e da pioggia su neve;

> *le valanghe a lastroni* si innescano in seguito al propagarsi di fratture più o meno profonde all'interno del manto nevoso. Esse presentano un fronte di distacco che solitamente forma un angolo retto con il piano di slittamento, dei fianchi (pareti laterali della valanga) solitamente lisci e un piede (superficie di frattura inferiore), che si forma unitamente ai fianchi appena prima che il lastrone inizi a muoversi lungo il pendio. I valori d'inclinazione del pendio maggiormente predisponenti il distacco di valanghe a lastroni sono compresi tra i 25° e i 55° mentre su pendii più ripidi, il continuo scaricamento della neve a debole coesione previene la formazione di lastroni.

Così come le valanghe a debole coesione, anche le valanghe a lastroni si possono suddividere in asciutte e bagnate. Nel primo caso si tratta della tipologia valanghiva che arreca la maggior parte dei danni e delle vittime rappresentando così il fattore di rischio più importante per le vallate alpine durante la stagione invernale. La densità del lastrone è generalmente compresa tra i cento e trecento kg/m³ e affinché si verifichi il distacco il manto nevoso deve essere soggetto ad una sollecitazione da taglio di intensità maggiore alla resistenza al taglio dello strato più debole all'interno del manto nevoso, con una velocità di deformazione nello strato debole sufficientemente elevata da provocare la rottura.

Per quanto riguarda le valanghe a lastroni di neve bagnata è possibile che l'innescamento sia provocato dal sovraccarico determinato da precipitazioni piovose oppure da alterazioni della resistenza dello strato più debole a causa dell'acqua piovana o di fusione o, ancora, a seguito della lubrificazione con acqua di fusione o piovana di una superficie di scorrimento parzialmente o totalmente impermeabile.

b. Dimensione

Dopo le importanti modifiche apportate nel 2018, rivolte a migliorare l'aspetto comunicativo, le valanghe vengono classificate sulla base della loro dimensione ed effetti in cinque classi come riportato nella *Tab. 1*⁽³⁾.

(3) Gruppo Previsori valanghe AINEVA, 2019. *Il Bollettino valanghe e la scala di pericolo, Pubblicazione divulgativa AINEVA*, <https://www.aineva.it/pubblicazioni/il-bollettino-valanghe-e-la-scala-di-pericolo-2/>.

Dimensione	Nome	Tipo di movimento	Possibili danni
1	Valanga di piccole dimensioni (scaricamento)	Si ferma su un pendio ripido.	Relativamente innocuo per le persone, seppellimento improbabile. (eccetto quando la zona di deposito è sfavorevole, attenzione al pericolo di caduta sui pendii estremi).
2	Valanga di medie dimensioni	Può raggiungere il piede del pendio.	Può seppellire, ferire o causare la morte di persone.
3	Valanga di grandi dimensioni	Può percorrere terreni pianeggianti (inclinazione nettamente inferiore a 30°) per una distanza inferiore ai 50 metri.	Può seppellire e distruggere Automobili, danneggiare autocarri. Può distruggere piccoli edifici e piegare alberi isolati.
4	Valanga di dimensioni molto grandi	Percorre terreni a ridotta inclinazione (nettamente inferiore o 30°) per una distanza superiore ai 50 metri e può raggiungere il fondo valle.	Può seppellire e distruggere autocarri pesanti e vagoni ferroviari. Può distruggere edifici più grandi e parti del bosco.
5	Valanga di dimensioni estreme	Raggiunge il fondo valle e le massime dimensioni note.	Può devastare il paesaggio. Ha un potenziale distruttivo catastrofico.

Tab. 1. *Classificazione delle valanghe sulla base della loro dimensione*

A livello Europeo⁽⁴⁾ si scende ancora più nel particolare definendo l'intervallo di lunghezza percorsa e il volume della valanga (Tab. 2).

Dimensione valanga	Lunghezza (m)	Volume (m ³)
1	10-50	100
2	50-200	1000
3	200 – 1000	10000
4	1000-2000	100000
5	≥ 2000	> 100000

Tab. 2. *Sintesi della classificazione delle valanghe sulla base della lunghezza percorsa e del volume riportata dall'EAWS*

(4) EAWS (European Avalanche Warning Services), <https://www.avalanches.org/standards/avalanche-size/>.

c. Posizione della superficie di slittamento

Se il distacco coinvolge l'intero manto nevoso, quindi la superficie di slittamento è costituita dall'interfaccia suolo/neve, si originano valanghe di fondo mentre se la superficie di scorrimento si trova all'interno del manto nevoso si possono originare valanghe di superficie.

d. Tipo di movimento

Se il moto della valanga avviene a contatto della superficie del terreno questa viene detta radente. Nel caso di valanghe a lastroni, nel corso dello scorrimento i blocchi si disgregano in frammenti di dimensioni sempre più ridotte, con la formazione di una massa di neve a densità elevata nella porzione di valanga a contatto con il suolo. Qualora si tratti di neve asciutta, in particolare in corrispondenza di cambi di pendenza e con velocità di almeno 10 ms^{-1} , è possibile osservare, oltre alla componente radente, della neve a bassa densità che viene sollevata dai turbini d'aria generati dall'attrito dovuto all'interazione della neve in movimento con l'aria stessa⁽⁵⁾: in questo caso è lecito parlare di valanga di tipo misto radente-nubiforme. In questa tipologia di valanghe la frazione polverosa può facilmente superare i venti metri di altezza. Nelle valanghe nubiformi la totalità di materiale è sospeso in aria e talvolta può raggiungere velocità estremamente elevate (anche oltre gli 80 ms^{-1}), superiori a quelle registrate nel caso delle valanghe radenti.



Fig. 1. Danni al bosco causati dalla componente polverosa di una valanga invernale

(5) McCLUNG, SCHAEERER, *Manuale delle valanghe: formazione, dinamica ed effetti, prevenzione e sicurezza, soccorso*, Bologna, Zanichelli, 1993

La velocità della valanga e la densità della neve in movimento determinano le pressioni d'impatto. Nella *Tab. 3* vengono riportati alcuni valori di riferimento delle pressioni d'impatto che possono causare le valanghe e i rispettivi danni potenziali⁽⁵⁾.

Pressione d'impatto (kPa)	Danni potenziali
1	Finestre rotte
5	Porte sfondate
30	Distruzione di infrastrutture in legno
100	Sradicamento di alberi maturi
1000	Spostamento di strutture in cemento armato

Tab. 3. Pressioni d'impatto e danni potenziali.

e. Caratteristiche della zona di scorrimento

In funzione della morfologia della zona di scorrimento le valanghe possono essere distinte in valanghe incanalate quando scorrono all'interno di un canale o di una gola e valanghe di versante quando scorrono su un pendio aperto.

f. Causa del distacco

Le valanghe spontanee sono causate da fattori naturali quali, ad esempio, nevicate, attività eolica o eventi di pioggia su neve. Nelle valanghe provocate invece il distacco è legato a fattori esterni tra cui passaggio di una o più persone, esplosivo, mezzo battipista ecc.

g. Tempo di ritorno

È un parametro di grande importanza nell'ambito della pianificazione territoriale poiché fornisce la periodicità con la quale le valanghe spontanee si verificano. Nello studio delle valanghe, un metodo per definirne la periodicità è quello di considerare l'intervallo di tempo all'interno del quale un determinato punto viene raggiunto dalla valanga stessa.

In genere la frequenza può variare da numerose eventi in un anno fino a un evento ogni trecento anni ed è strettamente correlata alle caratteristiche della zona di distacco (tra cui pendenza, dimensione e forma, altitudine, latitudine, irregolarità del terreno, condizioni climatiche, condizioni della vegetazione) e caratteristiche della zona di scorrimento e d'accumulo.

1.1 Fattori predisponenti e problemi tipici valanghivi

Nel 2017 è stata approvata nell'Assemblea Generale dell'EAWS la definizione di cinque problemi tipici valanghivi per descrivere scenari/situazioni tipiche che possono verificarsi su terreno valanghivo e per fornire un supporto ai professionisti e ai frequentatori della montagna innevata nella loro valutazione del rischio.

Per ciascuno dei problemi valanghivi individuati vengono riportati:

a. una caratterizzazione generale del problema inclusa la tipologia di valanghe attese;

b. la tipica distribuzione spaziale e dell'ubicazione del livello debole entro il manto nevoso;

c. una caratterizzazione del meccanismo di distacco;

d. una descrizione della durata tipica del problema e del periodo e indicazioni per i frequentatori della montagna innevata.

I problemi valanghivi vengono ampiamente descritti in diverse lingue sul sito dell'EAWS⁽⁶⁾ e sono inseriti nella pubblicazione "Il bollettino valanghe e la scala di pericolo"⁽⁷⁾. Di seguito vengono riportate le caratteristiche principali di ciascun problema valanghivo, con la descrizione delle caratteristiche e dei tipi di valanghe attese (*Tab. 4*).

2. Strumenti di protezione contro le valanghe

La sicurezza di chi vive, lavora o frequenta la montagna nel periodo invernale deve essere tutelata da misure gestionali preventive rivolte sia ad una corretta pianificazione territoriale sia alla gestione delle persone in un determinato contesto di criticità.

In alcuni casi, per tutelare l'incolumità delle persone e delle infrastrutture vengono realizzate opere strutturali capaci di ridurre la possibilità che si verifichi una valanga oppure capaci di mitigarne l'effetto dopo il distacco.

(6) EAWS (*European Avalanche Warning Services*), <https://www.avalanches.org/downloads/#avalancheproblems>.

(7) *Gruppo Previsori valanghe AINEVA*, 2019. *Il Bollettino valanghe e la scala di pericolo, Pubblicazione divulgativa AINEVA*, <https://www.aineva.it/pubblicazioni/il-bollettino-valanghe-e-la-scala-di-pericolo-2/>.

Problema valanghivo	Caratteristiche	Tipo di valanga attesa
Neve fresca	La situazione tipica è legata alle nevicate in atto o più recenti. Il sovraccarico prodotto dalla neve fresca sul manto nevoso esistente è il fattore cruciale. Quanto sarà critico il sovraccarico dipenderà da diversi fattori quali la temperatura o le caratteristiche della vecchia superficie del manto nevoso.	<ul style="list-style-type: none"> • Valanghe a lastroni asciutti; • Valanghe di neve a debole coesione asciutta; • Valanghe spontanee e provocate.
Neve ventata	La situazione tipica è legata alla neve trasportata dal vento. La neve può essere trasportata dal vento con o senza una nevicata in atto.	<ul style="list-style-type: none"> • Valanghe a lastroni asciutti; • Valanghe spontanee e provocate.
Strati deboli persistenti	La situazione tipica è legata alla presenza di strati deboli entro il manto nevoso vecchio. Questi strati deboli persistenti comprendono, tipicamente, la brina di superficie sepolta, la brina di profondità o i cristalli sfaccettati.	<ul style="list-style-type: none"> • Valanghe a lastroni asciutti principalmente provocate. Le valanghe spontanee sono rare, principalmente in combinazione con altre situazioni tipiche.
Neve bagnata	La situazione tipica è legata all'indebolimento del manto nevoso per la presenza di acqua liquida. L'acqua s'infiltra nel manto nevoso per fusione o per pioggia.	<ul style="list-style-type: none"> • Valanghe a lastroni di neve bagnata; • Valanghe di neve a debole coesione bagnata; • Principalmente valanghe spontanee.
Umidificazione all'interfaccia neve/substrato	L'intero manto nevoso slitta sul terreno, tipicamente su un terreno liscio come pendii erbosi o con aree di rocce lisce. Una forte attività di valanghe di slittamento è tipicamente connessa ad un manto nevoso spesso con uno o pochi strati. Le valanghe di slittamento possono avvenire sia con un manto nevoso freddo ed asciutto sia con un manto nevoso umidificato. Il distacco di una valanga di slittamento è difficile da prevedere, anche se le fratture si aprono, di solito, prima del distacco.	<ul style="list-style-type: none"> • Valanghe da slittamento; • Manto nevoso freddo e asciutto o a 0°C isotermino e bagnato; • Qualsiasi distacco di valanga è di solito spontaneo. Il distacco provocato dall'uomo o con altri mezzi è improbabile.

Tab. 4. *Tabella di sintesi dei principali problemi valanghivi*

2.1 Strumenti cartografici

Per gli organi tecnici delle amministrazioni pubbliche, impegnati nella pianificazione e nella gestione del territorio alpino, è di fondamentale importanza disporre di informazioni storiche di ciascun sito valanghivo, come indicato nel punto 1.1 della premessa dell'allegato 2 del DPCM del 12 agosto 2019⁽⁸⁾, soprattutto dove il distacco di una valanga potrebbe interferire con abitati e infrastrutture. Ad oggi esistono una serie di supporti cartografici con caratteristiche e finalità differenti:

➤ *le Carte di Localizzazione Probabile delle Valanghe (CLPV)* sono carte tematiche in scala 1:25000 che derivano da uno studio integrato eseguito sia a tavolino, mediante fotointerpretazione, sia sul territorio, attraverso sopralluoghi su tutta l'area di indagine, accompagnati da testimoni locali e ricerche di dati d'archivio (archivi parrocchiali, forestali, comunali, editoriali). Costituiscono il prodotto cartografico di inquadramento delle conoscenze sui fenomeni valanghivi, adottato dalle Regioni e dalle Province Autonome, quale documento di riferimento per la realizzazione di approfondimenti successivi, finalizzati alla pianificazione del territorio montano. Il lavoro per la compilazione di tali carte prevede l'individuazione dei siti valanghivi mediante la fotointerpretazione di aerofotogrammi estivi, sopralluoghi estesi a tutto il territorio oggetto d'indagine e raccolta di testimonianze orali e la verifica dei dati di terreno con informazioni storiche tra cui quelle riportate in precedenti pubblicazioni, ad esempio per il Piemonte nell'Archivio Storico-Topografico delle Valanghe italiane⁽⁹⁻¹⁰⁾;

➤ *i Piani delle Zone Esposte al pericolo Valanghe (PZEV)* sono carte generalmente a scala 1:5000 o 1:2000. Nel sito valanghivo vengono individuati tre differenti gradi di esposizione al pericolo (elevato, moderato, basso), rappresentati con diversi colori. La definizione delle aree deriva da calcoli che quantificano velocità ed altezza di scorrimento delle valanghe e delle pressioni d'impatto e distanze d'arresto, in funzione di un dato tempo di ritorno: a ciascuna zona individuata sono previste prescrizioni urbanistiche (molto restrittive soprattutto in zone ad elevata esposizione). I criteri e metodologie di studio sono approfonditamente descritte nella pubblicazione sulle metodologie per la perimetrazione delle aree esposte a pericolo di valanghe⁽¹¹⁾.

(8) Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 agosto 2019. Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale e per la pianificazione di protezione civile territoriale nell'ambito del rischio valanghe.

(9) C. F. CAPELLO, *Archivio storico-topografico delle valanghe italiane* (Provincia di Cuneo), Torino, 1977, Istituto di Geografia Alpina dell'Università di Torino.

(10) C. F. CAPELLO, *Archivio storico-topografico delle valanghe italiane* (Provincia di Torino), Torino, 1980, Istituto di Geografia Alpina dell'Università di Torino.

(11) M. BARBOLINI, M. CORDOLA, L. NATALE, G. TECILLA, *Linee guida metodologiche per la perimetrazione delle aree esposte al pericolo di valanghe*, 2006, Università degli studi di Pavia, Dipartimento di ingegneria idraulica e ambientale AINEVA.

2.2 Opere di difesa

Le opere di difesa si suddividono in:

> *Opere di difesa attiva* si trovano nella zona di distacco e possono essere indirizzate a ridurre la rugosità del pendio (mediante creazione di terrazzamenti), a trattenere il manto nevoso (mediante ponti da neve, reti), a ridurre il trasporto eolico della neve e quindi la formazione di lastroni (mediante barriere frangivento o deflettori);

> *Opere di difesa passiva* si trovano generalmente nella zona terminale di scorrimento o nella zona di accumulo e presentano strutture importanti capaci di resistere alla pressione d'impatto della valanga. Rientrano in questa categoria le gallerie paravalanghe, le opere di deviazione (cunei deviatori o argini di deviazione) capaci di modificare la traiettoria della valanga e salvaguardare piccoli centri abitati o infrastrutture (ad esempio tralicci) e opere di arresto capaci di bloccare la valanga in movimento (ad esempio dighe di contenimento).

2.3 Il bosco come "naturale opera di protezione" dalle valanghe

Le foreste possono, in determinate condizioni, essere considerate eccellenti misure di protezione nel confronto del distacco valanghe. Per svolgere questa funzione il bosco deve avere determinate caratteristiche di copertura, struttura e composizione specifica. Ad esempio a parità di densità del bosco e caratteristiche stagionali (pendenza ed esposizione) lo scivolamento del manto nevoso è più importante in un lariceto rispetto ad una pecceta⁽¹²⁾ a causa di una minore intercettazione della neve durante la nevicata da parte di specie caducifoglie e della conseguente formazione di un manto nevoso più omogeneo rispetto a quello osservato sotto specie sempreverdi. Nella zona di scorrimento della valanga, invece, la copertura forestale non può, in alcun modo, bloccare il movimento della massa nevosa mentre è possibile che nei margini laterali del suo percorso una fascia boscata possa contribuire a limitare l'estensione della superficie interessata dalla valanga, dissipandone l'energia. Nella zona di accumulo la foresta non può esercitare una efficace azione di difesa ed è alquanto frequente osservare notevoli danni al bosco provocati ad esempio dal "soffio della valanga". Non tutte le superfici forestali sono esenti dal distacco di valanghe: uno studio condotto sul territorio valdostano nel 2005 ha mostrato come il 5,6% del totale delle valanghe registrate nel catasto valanghe regionale fosse caratterizzato da una zona di distacco interna al bosco⁽¹³⁾. L'efficienza protettiva del bosco dipende

(12) D. VIGLIETTI, M. MAGGIONI, E. BRUNO, E. ZANINI, M. FREPPAZ, *Snow gliding and loading under two different forest stands: a case study in the north-western Italian Alps*, 2013, *Journal of Forestry Research*, 24, pagg. 633-642.

(13) D. VIGLIETTI, S. LETEY, R. MOTTA, M. MAGGIONI, M. FREPPAZ, *Snow avalanche release in forest ecosystems: A case study in the Aosta Valley Region (NW-Italy)*, 2010, *Cold Regions Science and Technology*, 64, pagg. 167-173.

dalle caratteristiche del bosco stesso e nella *Tab. 5*, pubblicata nel Manuale “Selvicoltura nelle foreste di protezione”⁽¹⁴⁾, si trovano riassunte le esigenze minime e le esigenze ideali che devono sussistere affinché un’area boscata possa svolgere la funzione protettiva nei confronti del distacco valanghe.

Localizzazione	Parametri		Esigenze minime		Esigenze Ideali	
Zona di distacco	Composizione <i>(in funzione della pendenza)</i>		La tabella prende in considerazione: <ul style="list-style-type: none"> • i Lariceti a partire da 30° (58%) di pendenza; • le foreste di conifere ad aghi persistenti a partire da 35° (70%) di pendenza; • le foreste di latifoglie e miste (con conifere) del piano montano superiore ed inferiore a partire da 35° (70%) di pendenza. 			
	Densità	N° piante/ha	Indifferente purché sia rispettata la copertura		$\phi > 8$ cm. Pendenza tra 30° (58%) e 40° (84%): 500 piante/ha. Pendence > 40° (84%): 1.000 piante/ha. Rispettando il parametro copertura.	
		% di copertura				
	Struttura	Aperture <i>(Lungo la linea di massima pendenza)</i>	$\geq 30^\circ$ (58%) - < 60 m $\geq 35^\circ$ 70%) - < 50 m $\geq 40^\circ$ 84 %) - < 40 m $\geq 45^\circ$ (100%) - < 30 m	$\geq 30^\circ$ (58%) $\geq 35^\circ$ (70%) $\geq 40^\circ$ (84%) $\geq 45^\circ$ (100%)	- < 50 m o 2 altezze d'albero - < 40 m - < 30 m - < 25m o 1 altezza d'albero	
			La larghezza delle aperture non deve superare i 15 m e deve ridursi nel caso non siano rispettati i parametri di lunghezza indicati in tabella.		La larghezza delle aperture non deve superare i 15 m e deve ridursi nel caso non siano rispettati i parametri di lunghezza indicati in tabella.	
Elementi di Stabilità	Ancoraggio	> 80% piante con buona radicazione evidente.		>90% piante con buona radicazione evidente.		
Note: <ul style="list-style-type: none"> • Aperture: misurate tra le proiezioni delle chiome (perticale e fustaie); • Favorendo la rugosità del terreno (ad esempio con ceppaie tagliate alte, legname al suolo) nelle aperture e sui limiti dei canali di scorrimento delle valanghe, si può ridurre il rischio di distacco delle stesse; • Nel caso in cui la rugosità sia sufficiente, si possono utilizzare come riferimento i valori indicati nelle “esigenze minime” anche per la colonna delle “esigenze ideali”. 						
Tab. 5. <i>Esigenze minime ed ideali dei boschi di protezione dalle valanghe tratte dalla pubblicazione</i>						

(14) R. BERRETTI, A. BOTTERO, E. BRUNO, G. DELLA BEFFA, M. FREPPAZ, L. GIORDANO, P. GONTHIER, F. GOTTERO, A. MOSCA, R. MOTTA, G. NICOLOTTI, G. VACCHIANO, D. VIGLIETTI, B. WERMELINGER, *Foreste di protezione diretta: disturbi naturali e stabilità nelle Alpi occidentali*, 2011, Arezzo: Compagnia delle Foreste, s.r.l., pagg. 1-144, ISBN: 9788890122385.

In particolare, nella tabella sopra riportata, viene evidenziato come nei versanti con pendenza maggiore di 30°, se privi di copertura o all'interno di boschi di larice, sia possibile il distacco di valanghe spontanee. Il limite di pendenza si innalza a 35° qualora il versante sia coperto da altre specie forestali. Per quanto riguarda la densità ideale del popolamento forestale in corrispondenza di pendenze comprese tra 30° e 40°, questa è pari a 500 piante/ha. Tale valore è destinato a crescere all'aumento dell'acclività: con pendenze superiori a 40° sono necessarie 500 piante/ha. Qualora le caratteristiche forestali non siano sufficienti a garantire un'efficace funzione protettiva può essere necessario intervenire con la realizzazione di strutture temporanee, quali ad esempio treppiedi e rastrelliere in legname. Queste strutture si prestano bene non solo per creare dei punti di discontinuità (evitando la formazione di lastroni da vento estesi) ma anche per ridurre lo scivolamento del manto nevoso e, conseguentemente, i danni sulla rinnovazione naturale del bosco e su rimboschimenti artificiali⁽¹⁵⁾. I treppiedi in legname esauriscono la loro funzionalità quando il bosco riesce a raggiungere i parametri forestali, ad esempio nei termini di copertura, densità e composizione specifica, necessari ad impedire il distacco di valanghe.

3. Il Bollettino neve e valanghe

I contenuti e le finalità del Bollettino neve e valanghe sono recentemente normati nell' art. 1 dell'Allegato 1 del DPCM del 12 agosto 2019⁽¹⁶⁾. Una corretta valutazione e previsione degli scenari di rischio valanghe e della loro evoluzione a breve termine deriva da un'analisi, a scala sinottica, degli scenari di pericolosità (natura e intensità degli eventi valanghivi), da specifiche e dettagliate osservazioni e misure effettuate sul campo nonché dalla valutazione degli effetti al suolo dei fenomeni attesi. Il Bollettino neve e valanghe (BNV) costituisce, al riguardo, un insostituibile strumento di supporto in quanto fornisce un quadro sintetico sul grado d'innnevamento, sulle condizioni di stabilità del manto nevoso, sull'attività valanghiva in atto, sul pericolo valanghe, nonché sull'evoluzione nel tempo di tutti i predetti fattori. Il BNV è redatto a scala sinottica, sulla base di zone geografiche omogenee dal punto di vista climatico e nivologico, di estensione normalmente superiore a 100 km², ed ha valenza sull'intero territorio, indipendentemente dal grado di antropizzazione dei diversi

(15) R. BERRETTI, R. MOTTA, G. VACCHIANO, S. BLANC, F. BRUN, M. BRICARELLO, A. EBONE, F. GOTTERO, L. CAFFO, A. DOTTA, *Foreste di protezione diretta Selvicoltura e valutazioni economiche nelle Alpi occidentali*, 2012, Compagnia delle foreste, Arezzo.

(16) Direttiva del Presidente del Consiglio Dei Ministri 12 agosto 2019. Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale e per la pianificazione di protezione civile territoriale nell'ambito del rischio valanghe.

contesti; esso fornisce indicazioni utili soprattutto per le attività escursionistiche in ambiente montano innevato. Il pericolo valanghe del BNV è espresso secondo la scala unificata europea (EAWS - *European Avalanche Warning Services*) articolata su cinque livelli decrescenti di pericolo (gradi da 5 a 1 dove 5 rappresenta il pericolo massimo e 1 il pericolo minimo), definiti in base al grado di consolidamento del manto nevoso, alla probabilità di distacco, alle cause dei distacchi (spontanei e provocati), alle dimensioni delle valanghe ed al numero di siti potenzialmente pericolosi. Il BNV non fornisce, invece, indicazioni riguardo ai possibili effetti al suolo delle valanghe attese (in particolare nelle aree antropizzate). I BNV sono disponibili giornalmente nei periodi dell'anno caratterizzati da significativo innevamento, salva la possibilità di acquisizione dei dati nivometrici e sono redatti secondo gli standard tecnici e terminologici definiti dall'EAWS. Per ulteriori informazioni riguardo agli standard adottati è possibile consultare la documentazione disponibile sul sito web di EAWS, all'indirizzo www.avalanches.org. Alcuni aspetti fondamentali relativi alla natura e al corretto utilizzo dei BNV sono contenuti nella pubblicazione di AINEVA-DPC «Proposte di indirizzi metodologici per le strutture di Protezione civile deputate alla previsione, al monitoraggio e alla sorveglianza in campo valanghivo nell'ambito del sistema nazionale dei centri funzionali». Informazioni riguardanti i criteri interpretativi dei BNV sono reperibili sul sito web www.aineva.it e sui siti web del servizio *Meteomont*, consultabili agli indirizzi: www.meteomont.gov.it/infoMeteo e www.meteomont.org.

4. Il Bollettino di criticità valanghe

Anche il Bollettino di criticità valanghe trova lo stesso riferimento normativo del BNV e in particolare nell'art. 2 dell'Allegato 1 del DPCM del 12 agosto 2019⁽¹⁶⁾ viene riportato che il Bollettino di criticità valanghe (BCV) è un documento previsionale, destinato al sistema di Protezione civile, contenente una previsione a vasta scala dei possibili scenari di eventi valanghivi attesi e dei relativi effetti al suolo. La criticità valanghe esprime il rischio derivante dai fenomeni di scorrimento di masse nevose, con particolare riguardo alle aree antropizzate, per finalità di Protezione civile, al fine di consentire ai soggetti competenti l'adozione, secondo un principio di sussidiarietà, delle misure a tutela dell'incolumità delle persone e dei beni. Nella presente direttiva per aree antropizzate si intende l'insieme dei contesti territoriali in cui sia rilevabile la presenza di significative forme di antropizzazione, quali la viabilità pubblica ordinaria (strade in cui la circolazione è garantita anche nei periodi di innevamento), le altre infrastrutture di trasporto pubblico (es. ferrovie e linee funiviarie), le aree

urbanizzate (aree edificate o parzialmente edificate, insediamenti produttivi, commerciali e turistici) asservite comunque da una viabilità pubblica ordinaria, singoli edifici abitati permanentemente (ancorché non asserviti da viabilità pubblica ordinaria) e aree sciabili attrezzate come definite dall'art. 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 363, di seguito «aree sciabili» (contesti appositamente gestiti per la pratica di attività sportive e ricreative invernali).

La valutazione della criticità viene fatta quotidianamente a partire dalle informazioni contenute nel Bollettino neve e valanghe (BNV). Il suddetto BCV si articola per zone di allerta, ovvero ambiti territoriali significativamente omogenei per l'atteso manifestarsi della criticità prevista. La valutazione di criticità a scala di dettaglio, ad esempio per uno specifico sito valanghivo, va effettuata a livello locale sulla base di analisi e valutazioni specifiche fondate sulla conoscenza del territorio e delle relative condizioni nivologiche del momento. In presenza di scenari particolarmente avversi, il BCV viene diramato mediante apposito Avviso di criticità valanghe-ACV, per lo specifico allertamento del sistema di Protezione civile, secondo specifici livelli di criticità e allerta.

5. Valanghe e cambiamenti climatici

I cambiamenti climatici in atto, *in primis* l'aumento delle temperature, stanno determinando importanti effetti sull'innnevamento con l'aumento della quota delle nevicate, accumuli tardivi e fusioni precoci del manto nevoso, episodi di pioggia su neve anche nel periodo invernale, eventi estremi (precipitazioni estremamente intense e prolungati periodi secchi). Anche le proprietà fisiche della neve sono particolarmente suscettibili all'aumento della temperatura: incrementi di densità ed umidità possono a loro volta incidere sulla frequenza delle differenti tipologie valanghive. Uno studio condotto in Svizzera sui dati raccolti dal 1952 al 2013⁽¹⁷⁾ ha evidenziato come nel corso degli ultimi decenni la frequenza di valanghe di neve umida sia aumentata, anche in pieno inverno (dicembre-febbraio), con particolare riferimento alle valanghe di fondo per slittamento (*glide-snow avalanches*). La tendenza all'aumento della frequenza di valanghe di neve umida dovrebbe continuare anche in futuro, in particolare alle quote più elevate e all'inizio della stagione invernale. Le valanghe di fondo per slittamento sono molto particolari e il momento del loro distacco è uno dei maggiori punti di incertezza nell'ambito delle attività previsionali⁽¹⁸⁻¹⁹⁾.

(17) C. PIELMEIER, F. TECHEL, C. MARTY, T. STUCKI, *Wet snow avalanche activity in the Swiss Alps - trend analysis for midwinter season*, *Proceedings of the International Snow Science Workshop*, 2013, Grenoble and Chamonix, 1240-1246.

(18) S. BAGGI, J. SCHWEIZER, *Characteristics of wet-snow avalanche activity: 20 years of observations from a high alpine valley (Dischma, Switzerland)*, 2009, *Natural Hazards* 50 (1), 97-108.

Lo slittamento del manto nevoso è un movimento lento (mentre le valanghe sono un movimento veloce) che può essere dell'ordine di pochi centimetri al giorno fino a raggiungere alcuni metri. I requisiti che favoriscono lo slittamento possono essere molteplici, tra cui: una superficie di scorrimento liscia come erba lunga aduggiata oppure placche di roccia; una nevicata su suolo caldo, tipica di nevicata tardo autunnali; spessori del manto nevoso consistenti senza particolari strati deboli, tali da garantire un buon isolamento termico della porzione basale; una interfaccia umida o bagnata tra il manto nevoso e il suolo⁽²⁰⁾. Eventi di pioggia su neve e/o repentini innalzamenti della temperatura possono determinare la percolazione dell'acqua di fusione lungo canali preferenziali inumidendo così la base del manto nevoso. La velocità dell'acqua di fusione all'interno del manto nevoso, e quindi il tempo necessario per raggiungere l'interfaccia neve/suolo, dipende dalla temperatura della neve. In caso di isotermità del manto nevoso (quando la temperatura nel manto nevoso è prossima a 0° C in tutto lo spessore) i flussi sono più accelerati. Altro importante fattore è la temperatura del suolo al momento della prima nevicata stagionale: un suolo non gelato rilascia calore che viene trasferito al manto nevoso facendo fondere i primi centimetri basali. Il manto nevoso inoltre può assorbire acqua dal suolo, in particolare quando ad inizio inverno una nevicata precoce si deposita su un suolo ricco d'acqua in seguito ad abbondanti precipitazioni autunnali. La neve mantiene comunque un comportamento plastico quando la deformazione indotta dallo scivolamento non provoca la rottura. In questo modo possono osservarsi curiose forme nel manto nevoso, quali ad esempio le "bocche di balena", rotture per trazione che attraversano l'intero manto nevoso. Dopo essersi allargate per giorni se non addirittura anche per diverse settimane, il manto nevoso può improvvisamente accelerare e staccarsi dando origine a una valanga per slittamento. Il distacco non è tuttavia scontato e il manto nevoso può assestarsi gradualmente senza generare valanghe. Il distacco di una valanga per slittamento può avvenire sia di giorno che di notte: alcuni studi hanno misurato i movimenti più intensi nelle ore più calde e nelle prime ore dopo il tramonto⁽²¹⁾. Questa tipologia di valanga esercita una significativa forza erosiva sul suolo, che può essere rimosso e trasportato, in particolare nella zona di scorrimento⁽²²⁾.

(19) E. H. PEITZSCH, J. HENDRIKX, D. B. FAGRE, B. REARDON, *Examining spring wet slab and glide avalanche occurrence along the Going-to-the-Sun Road corridor*, 2012, Glacier National Park, Montana, USA. Cold Reg. Sci. Technol., 78, 73-81.

(20) C. MITTERER, J. SCHWEIZER, *Valanghe da slittamento affrontare le bocche di balena?*, 2019, *Neve e Valanghe*, n. 74, pagg. 20-25.

(21) E. CEAGLIO, M. FREPPAZ, G. FILIPPA, S. FERRARIS, V. SEGOR, E. ZANINI, *Analisi dei fattori pre-disponibili lo scivolamento del manto nevoso: il caso studio di Mont de La Saxe (AO)*, 2013, *Neve e valanghe*, n. 79, pagg. 31-41.

(22) M. FREPPAZ, S. LUNARDI, M. MAGGIONI, F. VALFRÈ DI BONZO, T. BIZZOCCHI, E. ZANINI, *Valanghe ed erosione del suolo. Risultati preliminari ottenuti in due siti sperimentali in Valle d'Aosta*, 2006, *Neve e Valanghe*, n. 59, pagg. 34-41.

Il suolo si mescola con la massa nevosa della valanga ed è normalmente depositato nel fondovalle, dove origina specifiche forme di accumulo (Fig. 2). La quantità di suolo rimossa dalla valanga in movimento dipende dalle caratteristiche della valanga (es. dimensione, tenore di umidità), da fattori morfologici (es. inclinazione, ampiezza del versante) ma anche dalle caratteristiche del suolo e della vegetazione⁽²³⁾. La quantità di materiale solido trasportato nella zona di deposito può essere pari anche a numerose tonnellate ad ettaro⁽²⁴⁻²⁵⁾. Un aspetto interessante è che l'accurata analisi dei suoli nella zona di accumulo, con l'individuazione di eventuali orizzonti sepolti, può contribuire ad ottenere preziose informazioni circa la frequenza, l'intensità e l'ampiezza di fenomeni valanghivi avvenuti nel passato. Si tratta di una tecnica sperimentale, già applicata con successo in alcuni siti norvegesi, dove l'analisi di successioni sedimentarie in siti interessati da eventi valanghivi ha permesso di ricostruirne la distanza di arresto e la relativa frequenza⁽²⁶⁾.



Fig. 2. Deposito di suolo e detriti nella zona di accumulo di una valanga da slittamento

-
- (23) G. CONFORTOLA, D. BOCCHIOLA, M. MAGGIONI, M. FREPPAZ, *Un modello di erosione del suolo da valanga. Il caso di Lavancher Morgex*, 2012, *Neve e Valanghe*, n. 74, pagg. 46-53.
- (24) M. FREPPAZ, S. LUNARDI, M. MAGGIONI, F. VALFRÈ DI BONZO, T. BIZZOCCHI, E. ZANINI, *Valanghe ed erosione del suolo. Risultati preliminari ottenuti in due siti sperimentali in Valle d'Aosta*, 2006, *Neve e Valanghe*, n. 59, pagg. 34-41.
- (25) E. CEAGLIO, M. FREPPAZ, E. ZANINI, K. MEUSBURGER, C. ALEWELL, *Erosione e deposizione del suolo movimenti del manto nevoso*, 2012, *Neve e Valanghe*, n. 75, pagg. 24-35.
- (26) L.H. BLIKRA, T. SAMUNDSON, *The potential of sedimentology and stratigraphy in avalanche hazard research*. I: NGI Publication, Vol. 203, 1998, s. 60-64. ISSN: 0078-1193.

La responsabilità penale in montagna

(Dottore Riccardo Crucoli)

L'articolo esamina i profili della colpa in montagna con particolare riferimento ai reati connessi all'attività sciistica in pista e fuori pista.

È posto in rilievo il ruolo dell'auto-responsabilità ed è esaminato il reato di "valanga" con esame della giurisprudenza più recente in materia.

The article examines the profiles of guilt in the mountains with particular reference to offences related to skiing on and off-piste.

The role of self-responsibility is highlighted and the crime of "avalanche" is examined with an examination of the most recent case law on the subject.



SOMMARIO: 1. Una piccola premessa. - 2. La colpa. - 3. I reati "dello sci". - 4. L'auto-responsabilità. - 5. La valanga.

1. Una piccola premessa

La montagna senza rischi non esiste.

Chiunque decida di effettuare attività in territorio montano dovrebbe essere consapevole del fatto che una semplice passeggiata, anche lungo un sentiero di difficoltà T, ovvero turistico, può presentare pericoli ed insidie.

Ciò nonostante, negli ultimi decenni si è assistito ad un aumento esponenziale del turismo di massa con un incremento vertiginoso di quelli che fino a poco tempo fa erano chiamati sport estremi.

A tutto ciò si deve aggiungere una diffusa percezione di sicurezza attesa (cosiddetto *lulling effect*), dovuta anche al tumultuoso sviluppo della tecnica e delle attrezzature, accompagnata da una pretesa di irresponsabilità.

Le statistiche dei morti in montagna nonché i processi, civili e penali, dimostrano esattamente il contrario: in montagna si muore e si provocano danni a sé stessi e agli altri⁽¹⁾.

Come giudice penale, concentrerò l'attenzione sui reati che si realizzano usualmente in montagna.

(1) Cfr., il sito del CNSAS <https://www.cnsas.it/2019/03/30/il-soccorso-alpino-diffonde-i-dati-dellattivita-2018-e-record-di-interventi-aumentano-gli-incidenti-in-montagna/>; dell'Aineva: <https://www.aineva.it/> nonché <https://www.gognablog.com/statistiche-aineva-sugli-incidenti-da-valanga/>.

Non tratterò delle problematiche di diritto civile⁽²⁾: le tematiche della colpa, della prova liberatoria, delle presunzioni e soprattutto delle regole di giudizio di responsabilità nel diritto civile (più probabile che non, nel civile, oltre ogni ragionevole dubbio, nel penale), solo per citare alcuni ambiti di discrasia, rendono differenti gli angoli prospettici del giudice civile e di quello penale. Non tratterò però neppure i reati sorretti dal dolo, giacché in tali casi la montagna forma solo uno “sfondo” neutro dal punto di vista del diritto penale. L’omicidio, le lesioni ma anche l’abbandono di incapace costituiscono fattispecie causalmente orientate che possono trovare realizzazione in qualunque luogo e non presentano peculiarità proprie se realizzate in montagna⁽³⁾. L’ambiente montano è infatti ambito di elezione privilegiato per i reati colposi.

2. La colpa

L’art. 43 c.p. definisce il reato colposo o, contro l’intenzione, quando l’evento, anche se preveduto, non è voluto dall’agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

- (2) Molti elementi rendono differenti i due rami del diritto. Solo per citarne alcune:
- in ambito civile l’onere della prova incombe normalmente su chi aziona il diritto, pretendendo un risarcimento del danno basato sulla prova di determinati fatti (*onus probandi incumbit ei qui dicit*); il principio cardine del diritto civile è quello della cosiddetta “vicinanza della prova” che spesso sconfinava in alcune presunzioni;
 - per il nesso di causa (e cioè del criterio materiale prima ancora che logico in base al quale un evento di danno discende da un fatto o da una omissione, che ne costituisce appunto la causa), in ambito civile si è soliti parlare di “criterio del più probabile che non” mentre in ambito penale è noto il principio per il quale anche il nesso di causa deve essere provato “oltre ogni ragionevole dubbio”;
 - la prova liberatoria in ambito di danno civile è spesso limitata al “non aver potuto impedire il fatto” che viene a sua volta declinato nella ardua prova di aver fatto tutto il possibile e di aver adottato tutte le precauzioni volte ad evitare la causazione del danno. Inoltre in ambito penale la valutazione da parte del Giudice è sempre libera mentre in ambito civile sono presenti presunzioni, vincoli e prove a fede privilegiata che imbrigliano la discrezionalità del giudice;
 - la competenza territoriale degli organi giudicanti in ambito civile appartiene normalmente alla residenza del danneggiato o comunque del consumatore (tale essendo il cliente degli impianti sciistici, cfr., Cass. 6 febbraio 2007, n. 2563), mentre in ambito penale le regole - dettate dall’art. 8 c.p.p. - impongono la competenza territoriale del luogo in cui il reato è stato consumato. Da ciò discende una notevole specializzazione dei Tribunali e delle procure siti in prossimità delle piste da sci o delle montagne;
 - la fonte dell’obbligo di garanzia spesso discende da elementi di diritto civile, come si vedrà in seguito. È cioè il codice civile che indica alcuni principi, generali e fondamentali, nell’ambito di nostro interesse ad es. gli artt. 2050 e 2051 c.c. Tali norme indicano dunque una specifica fonte di responsabilità che travalica i limiti del diritto civile per creare un obbligo rilevante anche per il diritto penale.
- (3) E dunque non parlerò dell’omissione di soccorso, sebbene tale reato trovi applicazione frequente in montagna, così in mare e sulla nostra viabilità stradale.

Ben si comprendono dunque le ragioni del susseguirsi di imputazioni a carico dei professionisti o anche solo dei fruitori della montagna; possono essere indagati e poi imputati di omicidio o lesione colposa:

- > il maestro di sci che porta in luoghi impervi i clienti principianti o che non controlla gli allievi;
- > la guida alpina che non riesce a cogliere il mutare del tempo e non conduce in sicurezza i clienti;
- > l'accompagnatore (anche di fatto) che non adegua la scelta del tracciato alle abilità degli accompagnati o, peggio, neanche si cura di accertarle;
- > lo sciatore che provoca una valanga;
- > il gestore degli impianti di risalita che non mette in sicurezza un tracciato o non segnala pericoli anche esterni alla pista.

Si tratta di casi nei quali dovranno essere effettuate indagini per accertare quanto accaduto (prima, durante e dopo l'evento) al fine di verificare la presenza della colpa, come sopra definita.

Non è in questa sede possibile né opportuno esporre tutte le problematiche proprie dei delitti colposi⁽⁴⁾. Sia sufficiente richiamare la necessità di individuare un nesso di causalità tra una condotta o un'omissione colposa (la guida inattenta di una vettura, l'uso imperito di uno strumento medico, la conduzione negligente di un gruppo di escursionisti sul pendio innevato prossimo al distacco o l'assenza di intervento perito, diligente e prudente) e un evento di danno (la morte o la lesione del passante, del paziente, dell'escursionista)⁽⁵⁾.

Da tempo la giurisprudenza ha abbandonato la qualificazione della colpa come "condotta antidoverosa della volontà" per giungere a una connotazione più concreta dell'elemento soggettivo, individuando la colpa in violazione di

(4) Cfr., tra le varie impostazioni dei manuali di diritto penale, G. FIANDACA, E. MUSCO, op. cit. pagg. 563 ss.

(5) In ordine alle cause dell'evento sono enucleabili problematiche connesse a la causalità omissiva (allorché viene violato un comando) e commissiva (allorché viene violato un divieto): non ho tenuto la condotta doverosa (ho omissso la condotta) o ho agito in un certo modo (ho tenuto la condotta) violando le regole cautelari; l'obbligo di garanzia, riguardante unicamente la causalità omissiva: ero tenuto a porre in essere la condotta doverosa, impeditiva dell'evento; i poteri impeditivi: avevo il dovere ma anche il potere di impedire l'evento; perché se avevo il dovere di impedire un evento ma non ne avevo i poteri, non posso rispondere dell'evento; la causa sopravvenuta *ex art. 41, comma 2, c.p.*: se la causa sopravvenuta è stata da sola sufficiente a determinare l'evento, ciò che è avvenuto prima non si inserisce nel rapporto causale o meglio, anche se è collegata a tale rapporto, non rileva dal punto di vista penale a meno che non costituisca di per sé reato; l'individuazione, in concreto, del nesso eziologico. In ordine, invece, all'elemento soggettivo si deve valutare: la violazione delle regole cautelari (che promanano da fonti speciali o da fonte generica) in relazione anche alla figura del cosiddetto *agente modello*; la prevedibilità dell'evento (con una valutazione necessariamente *ex ante*, attenendo quella *ex post* alla corretta ricostruzione eziologica dell'evento); la possibilità di un comportamento alternativo lecito con conseguente evitabilità dell'evento dannoso.

regole di prudenza⁽⁶⁾, diligenza⁽⁷⁾, perizia⁽⁸⁾ o nell'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini⁽⁹⁾ o discipline⁽¹⁰⁾. Sarà dunque necessario non solo valutare l'animo del soggetto agente ma soprattutto il risultato della volizione e del pensiero nel mondo reale, verificando se le azioni (o le omissioni) siano colpose nel senso anzidetto.

La Cassazione ha più volte affermato⁽¹¹⁾ che in tema di reati colposi, quando l'agente non viola un comando (omette di attivarsi quando il suo intervento era necessario) ma trasgredisce ad un divieto (agendo quindi in maniera difforme dal comportamento impostogli dalla regola cautelare) la condotta assume natura commissiva e non omissiva. La principale differenza risiede nella necessità, nella colpa omissiva, di individuare, in capo ad un soggetto, il dovere di agire: mentre la colpa commissiva può sussistere solo in capo al soggetto che ha compiuto (appunto) un'azione, la colpa omissiva deve trovare il proprio antecedente nel dovere di agire in capo a chi invece non lo ha fatto.

Per i reati colposi commissivi è sufficiente individuare la condotta che ha causato (o concorso a causare) l'evento: la prova della responsabilità penale investirà l'individuazione della condotta e soprattutto il nesso di causalità con l'evento.

Per i reati colposi omissivi, invece, è necessario valutare - preliminarmente - se il soggetto che non ha posto in essere l'azione doverosa avesse l'obbligo di attivarsi. Solo in caso di risposta positiva sarà poi necessario esaminare il "nesso di causa", con la particolarità però che il giudizio dovrà necessariamente essere controfattuale; cioè contro i fatti: se il soggetto avesse agito, l'evento sarebbe stato evitato?

(6) Per imprudenza si intende l'avventatezza, la scarsa ponderazione: ad esempio percorrere un pendio esposto a placche a vento o notevolmente sovraccaricato, pur essendo consapevole di tali fatti; oppure la scelta di un percorso più breve ma maggiormente rischioso; si ha imprudenza quando si agisce pur in presenza di un regola di condotta che impone di non agire o di farlo adottando particolari cautele invece omesse.

(7) Per negligenza si intende la trascuratezza, la scarsa attenzione (non porsi neppure il problema se un sentiero è scivoloso a causa del ghiaccio); si ha negligenza se la regola di condotta prescriveva una regola positiva.

(8) Per imperizia si intende carenza nelle capacità tecniche o nelle nozioni indispensabili per svolgere una determinata attività (ad es. non essere in grado di interpretare bollettini livello meteorologici); per imperizia si intende una forma di negligenza o imprudenza qualificata nello svolgimento di attività che esigono particolari conoscenze tecniche.

(9) Si pensi alle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti che vietano lo sci fuori pista; od ancora i divieti posti a bordo pista dai gestori degli impianti.

(10) Come ad esempio i disciplinari del CAI.

(11) Cfr., ad esempio Sez. Quarta, Sentenza n. 15002 del 1° marzo 2011, Ud. (dep. 13 aprile 2011), Rv. 250268 - 01 in *Italggiureweb*.



Monitoraggio ambientale in alta quota dei Carabinieri Forestali

La posizione di garanzia e il giudizio controfattuale sono i due elementi tipizzanti il reato colposo omissivo.

Limitiamoci al primo dei due aspetti, essendo il secondo assai complesso e comunque molto studiato in giurisprudenza⁽¹²⁾.

Secondo il capoverso dell'art. 40 c.p., non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo⁽¹³⁾.

- (12) Cfr., da ultimo Cass., Sez. Quarta, Sentenza n. 17491 del 29 marzo 2019, Ud. (dep. 24 aprile 2019), Rv. 275875 - 02 in *Italgjureweb*: “*In tema di reati colposi omissivi, la condotta alternativa diligente ha funzione preventiva e non deve assicurare ex ante alcuna certezza di evitare l'evento, purché sia certo che una condotta appropriata abbia significative probabilità di evitarlo; pertanto, la sua mancata adozione da parte dell'agente è idonea a determinarne la responsabilità, senza che occorra stabilire il momento esatto in cui l'evento si è prodotto in modo irreversibile, essendo sufficiente che il dato scientifico affermi che il decorso del tempo ha inciso, aggravandole, sulle conseguenze della condotta omissiva*”, (Fattispecie in tema di lesioni conseguenti alla mancata tempestiva esecuzione di parto cesareo, in cui la Corte ha ritenuto esente da censure la sentenza di condanna del medico ostetrico di turno ospedaliero che aveva omesso di attivarsi tempestivamente per il parto cesareo, nonostante il tracciato cardiocografico fosse indicativo di sofferenza fetale, essendo invece irrilevante accertare in quale momento le lesioni da ipossia avessero assunto carattere irreversibile).
- (13) Spesso peraltro i problemi connessi all'esistenza di una posizione di garanzia fondata sul precedente agire illecito o nello svolgimento di una precedente attività pericolosa sono privi di rilievo concreto perché, anche se si escludesse l'assunzione di una posizione di garanzia, l'agente non andrebbe comunque esente da responsabilità, mutando unicamente la natura della causalità da omissiva a commissiva; si potrebbe dunque trattare di causalità attiva dato che l'agente, con la propria condotta inosservante, ha cagionato l'evento dannoso (ed anche se non fosse suo obbligo rimuovere successivamente la situazione di pericolo).

Per poter ritenere un soggetto responsabile di un evento in conseguenza di una sua omissione è necessario individuare, a suo carico, un obbligo giuridico di impedire l'evento o, se si vuole, per accertare su quale soggetto gravava l'onere di agire per impedire il verificarsi dell'evento (e non l'ha fatto) è necessario determinare la "posizione di garanzia". Con tale termine si intende l'obbligo giuridico, che grava su specifiche categorie predeterminate di soggetti previamente forniti degli adeguati poteri giuridici, di impedire eventi offensivi di beni altrui, affidati alla loro tutela per l'incapacità dei titolari di proteggerli adeguatamente⁽¹⁴⁾. Caratteristico è il caso della responsabilità per i gestori di impianti di risalita che omettono di predisporre cautele volte alla prevenzione di sinistri in pista o anche fuori dalla pista: ai gestori viene sempre addebitata la mancata assunzione di cautele volte ad evitare l'evento⁽¹⁵⁾ tipicamente l'assenza di paline che segnalano il dirupo o le rocce oppure il mancato posizionamento di protezioni.

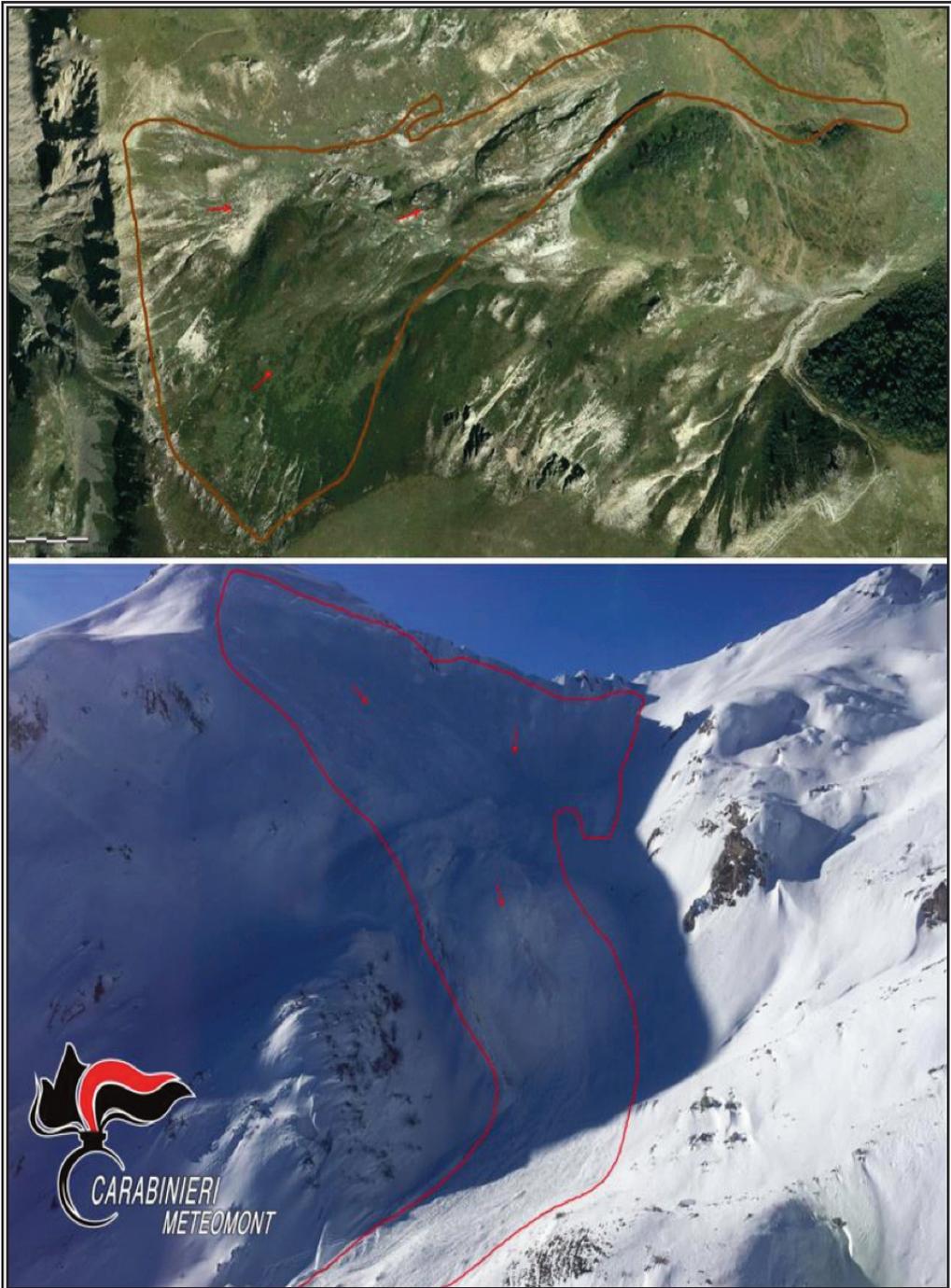
La posizione di garanzia può nascere non solo in forza di un contratto ma anche da una assunzione volontaria ed unilaterale di compiti di tutela al di fuori di un preesistente obbligo giuridico con la presa in carico del bene accrescendone la possibilità di salvezza⁽¹⁶⁾. Sotto il secondo profilo è indispensabile che il garante sia dotato di poteri impeditivi tali da consentire di influenzare il corso degli eventi. L'"influenza" può essere anche diversa rispetto a quella di evitare il verificarsi dell'evento, essendo sufficiente che a carico del garante fossero presenti, ed esigibili, anche meri obblighi di attivazione. Come acutamente osservato⁽¹⁷⁾: *«l'agente non può rispondere del verificarsi dell'evento se, pur titolare di una posizione di garanzia, non dispone della possibilità di influenzare il corso degli eventi. Per converso chi ha questa possibilità non risponde se non ha un obbligo giuridico di intervenire per operare la modifica del decorso degli avvenimenti»*.

(14) Si veda G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio*, 1983, Milano; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, pt gen., 2001, Padova; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, pt. Gen., 2006, Torino; C. F. GROSSO, M. PELLISSERO, D. PETRINI, P. PISA, *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, 2013, pagg. 228 ss; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale*, pt gen., VII ed, pagg. 615 ss.

(15) Cfr., da ultimo Cass., Sez. Quarta, 8110/19, ud. 13 dicembre 2018 (dep. 25 febbraio 2019) in *Ced Cassazione*.

(16) Cfr., Cass. 29 gennaio 2013, n. 18569 *«si esclude l'imputazione causale quando il contratto è perfezionato ma vi è un inadempimento contrattuale, come nel caso della guida alpina che non si fa trovare al rifugio nel giorno convenuto ed il cliente, anziché rinviare, affronta la scalata in solitaria... la mancata presa in carico del bene o della cosa fonte di pericolo costituisce inadempimento del contratto ma non dell'obbligo di garanzia giacché tale obbligo insorge al momento del trasferimento di fatto dei poteri impeditivi. Quindi la guida alpina risponde dell'inadempimento ma non della morte dello scalatore. Sulla base del medesimo ordine concettuale, invece, l'imputazione ha luogo quando, pur in presenza di un contratto invalido, vi è stata la presa in carico del bene protetto; anche se in tale caso non è indifferente la causa dell'invalidità del negozio»*.

(17) Cfr., Cass., 11 marzo 2010, n. 16761.



Rilievo di una valanga con vittima effettuato da Carabinieri Forestali del servizio Meteomont, nella prima immagine il perimetro è stato riportato su ortofoto - Limone Piemonte (CN), anno 2017

3. I reati “dello sci”

Lesioni ed omicidio colposi. Artt. 582-585 e 589 c.p. Questi sono i delitti che vengono contestati a:

> sciatori che con la loro condotta colposa creano un evento di danno a carico di altri soggetti, mediante impatto diretto (si pensi ad uno scontro tra sciatori in pista) o indiretto (provocando una valanga);

> maestri, guide alpine ed accompagnatori di fatto nei confronti di allievi, clienti o accompagnati che vengono offesi nel bene della vita o dell'integrità fisica in conseguenza di scelte non accorte e dunque colpose;

> gestori di impianti di risalita e loro dipendenti qualificati che non vigilano sul bene da loro amministrato in modo accorto; non solo sul tracciato gestito, si noti bene: anche sul territorio libero al quale si accede partendo dagli impianti di risalita o dalle stesse piste gestite; si tratta del tema complesso e vasto del cosiddetto *fuori pista* e delle *piste di fatto*;

> amministratori pubblici e in particolare sindaci, soprattutto quali responsabili per la Protezione civile.

A tali soggetti si aggiungono - sempre più spesso negli ultimi anni - gli organizzatori di eventi connessi alle nuove discipline sportive. Prima tra tutti quella di *eliski*.

L'attività sciistica è stata normata dal legislatore statale e da quello regionale. È sufficiente scorrere brevemente la legge 363/2003 e le varie leggi regionali (ad es. la L. R. Liguria 40/2009 o Valle d'Aosta 27/2004) per enucleare la sussistenza di doveri in capo ai gestori, espressamente indicati dalle norme.

Negli ultimi anni la situazione di maggior pericolosità concreta non è però più quella prevista dalla legislazione statale, riguardante sostanzialmente lo sci in pista. L'aumento esponenziale delle attività connesse ad una esasperata ricerca di libertà di movimento, in zone che non competono affatto al gestore degli impianti, ha portato nelle aule dei Tribunali penali questioni riguardanti le attività effettuate fuori dalle piste o dai tracciati ufficiali⁽¹⁸⁾.

Si pensi allo sciatore-alpinista che intende raggiungere alcune vette sfruttando una funivia oppure il *free rider* che utilizza gli impianti di risalita con gli altri sciatori ma poi si allontana dalle piste tracciate o, ancora, l'appassionato di *down hill* che scende a forte velocità i sentieri od anche i tracciati appositi o pretende di segnare lui stesso nuove tracce di discesa.

(18) Nel periodo 2001-2015 si sono contate 312 vittime per incidenti in valanga. Il 51% di esse stava praticando lo sci alpinismo; il 24% lo sci fuori pista; il 10% l'alpinismo. Nessuna vittima, invece, è stata causata da valanghe all'interno dei comprensori sciistici o nelle abitazioni. Le uniche vittime in abitazione (nel numero di trenta) si sono riscontrate il 18 gennaio 2017 a seguito della catastrofica situazione creatasi in Abruzzo.

Sul gestore degli impianti sportivi gravano particolari obblighi e doveri, alcuni dei quali assai singolari (mi riferisco ad esempio alle problematiche connesse alla cosiddetta pista di fatto).

In linea generale (e di prima approssimazione) è possibile affermare che la responsabilità dei gestori di impianti sciistici era prevista dal legislatore unicamente per gli infortuni occorsi all'interno delle piste sciabili per i pericoli atipici (quelli cioè che lo sciatore non si aspetta di trovare nel tracciato); i pericoli tipici, e come tali prevedibili da chi accetta di svolgere l'attività sportiva, sono invece a carico dello sciatore. La giurisprudenza ha però iniziato ad esaminare casi nei quali la particolare tipologia della pista e/o delle situazioni esistenti al momento del sinistro hanno condotto ad eventi dannosi anche nelle zone poste immediatamente a ridosso della pista. Si è iniziato dunque a trattare dei sinistri occorsi all'esterno delle piste, ponendoli a carico del gestore nella misura in cui la conformazione dei luoghi o la ripetitività degli stessi renda probabile la verifica⁽¹⁹⁾. Partendo dall'accertata responsabilità anche per alcuni eventi occorsi fuori dalle piste, si è iniziato ad ipotizzare l'addebito colposo per il cosiddetto "fuori pista"⁽²⁰⁾.

Infine si è giunti ad addebitare al gestore anche i sinistri occorsi nella cosiddetta "pista di fatto", una pista cioè che per la ripetitività del passaggio degli utenti e per la diretta conoscenza di tale fatto in capo ai gestori è considerata come una vera e propria pista gestita⁽²¹⁾.

In questa sede, e giusto per inquadrare il problema cercando di dare una catalogazione, è possibile affermare che il fuori pista può essere:

1) consapevole e volontario: lo sciatore sceglie consapevolmente di effettuare una discesa fuori dal comprensorio, accettando il rischio conseguente; la responsabilità è normalmente da escludersi;

(19) Una delle prime sentenze al riguardo è Cass., Sez. Quarta, n. 27861 del 20 aprile 2004, Rv. 229073, Imputato: Marchelli "è sussistente, in capo al gestore di impianti sciistici, l'obbligo di porre in essere ogni cautela per prevenire i pericoli anche esterni alla pista ai quali lo sciatore può andare incontro in caso di uscita dalla pista medesima e ciò anche nel caso in cui la situazione dei luoghi può rendere probabile, per conformazione naturale del percorso, siffatta evenienza accidentale", (nella fattispecie, la pista, battuta fino all'orlo, rendeva probabile, in mancanza di reti di protezione, lo scivolamento per il declivio al lato in caso di perdita di controllo da parte dello sciatore).

(20) La responsabilità penale è infatti da escludersi nella misura in cui lo sciatore o comunque l'utente della montagna è posto nelle condizioni di conoscere il pericolo e conseguentemente valutare il rischio che sta affrontando. Se viene fornita un'informazione completa circa il tracciato gestito e quello non gestito, l'utente sarà posto in grado di conformare la propria attività al grado di difficoltà indicato. Se invece si crea una situazione di dubbio a causa di un'informazione superficiale o anche troppo generalista potrebbe essere difficile distinguere l'ambito gestito da quello non gestito ma situato proprio a fianco delle piste regolarmente indicate nella *ski map*. La responsabilità dei gestori in questi casi dipende dal grado di informazione che viene fornito al cliente.

(21) Cfr., per un primo riferimento alla tematica Cass., Sez. Quarta, n. 39619 del 26 ottobre 2007.

2) inconsapevole ed involontario: è il caso - classico e più studiato - dello sciatore che finisce fuori dalla pista a causa di una caduta, di un malore, di una incapacità a gestire la direzione dei propri sci. In questi casi lo sciatore non solo non sa di finire fuori dalla pista, ma non lo vuole neppure. Se la conformazione dei luoghi rendeva probabile la fuoriuscita dalla pista, il gestore avrebbe dovuto assumere le cautele necessarie; è quindi probabile la sua responsabilità penale;

3) inconsapevole ma volontario: lo sciatore sceglie di transitare in un percorso ben individuato, credendo di essere all'interno del comprensorio sciistico gestito. È il caso trattato dalla recente sentenza 8110/19: a causa della mancata segnalazione del fine pista e della tracciatura del bordo pista, lo sciatore crede di proseguire lungo il percorso gestito ed è inconsapevole di impegnare il fuori pista. In questo caso la volontà di seguire una via gestita sussiste ma è viziata dalla mancanza di informazione corretta. La responsabilità del gestore è probabile, poiché lo sciatore ha optato per un percorso che non è stato segnalato in modo adeguato. È proprio in tale ambito che è sorta la teorica della cosiddetta pista di fatto.

4. L'auto-responsabilità

La disamina delle problematiche, per quanto assolutamente sintetica e ridotta in ragione della tipologia di intervento qui proposto, non può però prescindere da un riferimento a quello che ritengo essere il punto di approdo necessario per tutti gli argomenti riguardanti la responsabilità penale in montagna: la consapevole auto-esposizione al pericolo da parte del danneggiato non può essere posta a carico di terze persone. Sebbene la questione rimanga spesso sotto traccia (con atteggiamento culturale che personalmente non esito a stigmatizzare in ogni occasione), si deve ricordare che la responsabilità dei gestori o degli altri professionisti della montagna è da escludere allorché la vittima abbia tenuto una condotta consapevolmente e volontariamente rischiosa⁽²²⁾.

(22) Cfr., ad esempio con Cass., Sez. Quarta, n. 36920 del 2 luglio 2014: il conducente di una motoslitta, ben consapevole dello stato dei luoghi per averlo già in precedenza frequentato anche per ragioni professionali, impegnava a forte velocità un pianoro nel quale esistevano profonde buche (chiamate "inghiottitoi"); il suo scopo era saltarle per dimostrare la propria abilità anche alla donna che aveva condotto quale passeggera; il volo, però, finiva tragicamente, con la morte del conducente. Era rinviato a giudizio il proprietario del terreno, benché non prossimo alle piste da sci dalle quali era partita la motoslitta. Il primo e il secondo grado di giudizio si concludevano con la condanna dell'imputato, "*titolare di un obbligo di garanzia rispetto a chiunque accedesse all'area predetta*" reo di aver colposamente omesso "*a fronte di una situazione di pericolo facilmente percepibile e rappresentagli anche dall'autorità comunale, di attivarsi adeguatamente predisponendo idonea recinzione ai margini delle depressioni o idonea segnalazione delle stesse*". La Corte di Cassazione annullava senza rinvio la sentenza con le motivazioni di cui si darà conto.

È infatti da evidenziare il principio di “libera autodeterminazione della vittima” che “impone di considerare l’evento come effetto della scelta da parte di un soggetto, che esclude la riferibilità anche ad altro agente” in quanto “la decisione di autoesporre al pericolo... oltrepassa la condotta del primo agente esonerandolo in linea di principio dall’accollo dell’evento”.

La Suprema Corte chiarisce anche che “non si possono imputare ad un individuo le conseguenze di un gesto assunto da un terzo in piena coscienza e volontà e sul quale non si può influire...quando si postula una governabilità della scelta della vittima si fa riferimento alla libera determinazione della stessa nelle condizioni date”⁽²³⁾.

Il percorso argomentativo trae spunto dall’articolo 41 c.p. (rubricato “concorso di cause”) che accoglie infatti la cosiddetta teoria condizionalistica: il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall’azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l’azione o l’omissione e l’evento.

In concreto: il soggetto che non ha tenuto la condotta alla quale era obbligato, non è liberato dalla propria responsabilità penale anche se il danneggiato ha a sua volta tenuto una condotta poco accorta. Si è visto che è anche in ragione di tale norma che il gestore degli impianti risponde per gli incidenti occorsi fuori pista, ad esempio nel caso in cui non abbia fornito una informazione completa al *free rider* che decide di usare gli impianti per poi scendere in “territorio libero”.

La teoria condizionalistica ha tuttavia un limite, indicato positivamente al comma 2 dell’art. 41 c.p.: “le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a determinare l’evento”; la limitazione è necessitata dall’esigenza di evitare la proliferazione indiscriminata dell’imputazione del fatto per effetto dell’eccessiva ampiezza del nesso di condizionamento determinato dal principio di equivalenza causale (*causa causae est causa causati*).

È proprio in tale ambito concettuale che la più recente (e condivisibile) giurisprudenza ha fatto rientrare la cosiddetta “volontaria esposizione al pericolo” da parte della vittima.

Infatti la Suprema Corte, elaborando i principi dell’equivalenza causale, della causalità umana e della presenza di limitazioni alla teoria della *condicio sine qua non* ha avuto modo di precisare che la condotta della vittima, allorché sia del tutto eccezionale ed imprevedibile oltre che altamente imprudente, rende influenti le condotte anche colpose degli imputati, inserendosi in una serie causale come fattore determinante l’evento.

(23) Cfr., la sentenza sopra citata 36920/14.

Dunque la volontaria esposizione al pericolo interrompe il nesso causale allorché la vittima sia stata:

- pienamente capace di intendere e volere⁽²⁴⁾;
- conoscenza dei luoghi⁽²⁵⁾;
- consapevole del pericolo⁽²⁶⁾.

In presenza di tali condizioni, il nesso di causalità è escluso anche se fossero riscontrabili carenze nelle misure di prevenzione adottate dall'imputato: l'interruzione del nesso di causalità tra condotta (dell'imputato) ed evento (lesivo della persona offesa) si verifica in presenza di una causa sopravvenuta che, pur non essendo del tutto autonoma né non completamente avulsa dall'antecedente, è stata tuttavia sufficiente a determinare l'evento; questo perché la causa sopravvenuta innesca un rischio nuovo e incommensurabile, del tutto incongruo rispetto a quello originario, attivato dalla prima condotta.

La Suprema Corte, nella citata sentenza, chiarisce anche che “non si possono imputare ad un individuo le conseguenze di un gesto assunto da un terzo in piena coscienza e volontà e sul quale non si può influire...quando si postula una governabilità della scelta della vittima si fa riferimento alla libera determinazione della stessa nelle condizioni date”.

L'impermeabilità della libera sfera di azione della vittima determina una cesura, una separazione dei rischi, una distinzione delle sfere di responsabilità che esclude l'imputazione oggettiva al primo agente.

L'imputazione non sarebbe invece esclusa ove la determinazione di affrontare il rischio non possa ritenersi frutto di una deliberazione completamente libera e consapevole o quando chi esponga a pericolo altri non lo informi adeguatamente su circostanze particolari di rischio: “la chiave di lettura è l'autodeterminazione della vittima, che agisce sulla base di una scelta compiuta con la piena consapevolezza dei rischi relativi”.

Tali sentenze, condivisibilmente, conferiscono rilievo dirimente alla decisione di auto-esporsi al pericolo: la pericolosità del luogo, non solo nota ma addirittura voluta come presupposto dell'azione sportiva (ed anche esibizionistica), diviene unicamente occasione del fatto o “fattore condizionante presupposto”. Chi vuole, liberamente e consapevolmente, sfidare sé stesso in un ambiente pericoloso, facendo improvvido affidamento sulle proprie capacità ed affrontando le insidie a lui note, non può poi dolersi delle caratteristiche del luogo.

(24) Cfr., Cass., Sez. Quarta, n. 14198/1990.

(25) Cfr., Cass., Sez. Quarta, n. 11311/1985.

(26) Cfr., Cass., Sez. Prima, n. 11024/1998; Sez. Quarta, n. 1214/2005; Sez. Quarta, n. 20272/2006; Sez. Quarta, n. 39617/2007; Sez. Quarta, n. 42502/2009.

La pericolosità diviene invece fattore causale rilevante solo nei confronti di chi non ne abbia conoscenza o di chi è costretto ad affrontarla pur non volendo.

In ottica difensiva, sarà evidentemente essenziale dimostrare di aver fornito informazioni complete e chiare poiché solo in presenza di piena consapevolezza in capo al danneggiato si potrà parlare di libera scelta da parte della vittima.

5. La valanga

Il 19 ottobre 1930 fa il suo ingresso nel nostro ordinamento la valanga. Entra in due articoli del codice penale: il 426 e il 449. Lo fa in modo esplicito,

diretto ed anche dirimpante, come le compete. Viene, infatti, descritto come un delitto (nella forma sia dolosa che colposa) contro l'incolumità pubblica. Nonostante tali previsioni, è solo negli ultimi decenni che si è assistito a condanne per il reato di valanga, e solo nella forma colposa.

Un solo delitto è "tipico" della montagna: il reato di valanga.

Trattasi di un *unicum* nel panorama legislativo europeo. Solo la legislazione italiana prevede i reati di valanga, doloso all'articolo 426⁽²⁷⁾ c.p. (e dunque prevista e voluta come conseguenza della propria azione) e colposo all'articolo 449 c.p.⁽²⁸⁾ (e dunque un "delitto colposo di danno", modellato sul richiamo ai casi dell'art. 426).



Movimentazione nella montagna innevata di un Esperto di neve e valanghe dei Carabinieri Forestali

(27) "Chiunque cagiona un'inondazione o una frana, ovvero la caduta di una valanga è punito con la reclusione da cinque a dodici anni".

(28) "Chiunque... cagiona per colpa... un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni". Trattasi del Capo I (dei delitti di comune pericolo mediante violenza), Titolo VI (dei delitti contro l'incolumità pubblica) del Libro II (dei delitti).

Al riguardo, nel richiamare quanto detto nei numerosi scritti che trattano la materia⁽²⁹⁾, si deve ricordare che il termine “valanga” non viene usato dal codice nel suo significato comune⁽³⁰⁾; l'utilizzo del termine “disastro” nella rubrica del 449 e l'intestazione del Titolo VI del Libro II (nel quale sono inseriti i reati in esame) “delitti contro l'incolumità pubblica” fanno immediatamente comprendere che la “valanga” per il diritto penale debba essere un evento di dimensioni notevoli (si deve trattare di una caduta di neve significativa) e debba esporre al pericolo un numero indeterminato e rilevante di persone (Cass., 18 gennaio 2012, n. 15444, considerate non nella loro individualità ma in una dimensione collettiva).

Si tratta dunque di un reato di pericolo astratto (anche se non presunto⁽³¹⁾) per l'esistenza del quale è richiesto un evento potenzialmente in grado di esporre al pericolo un numero indeterminato di persone con effetti gravi.

Non è invece necessario né che il danno si verifichi né che sia accertato in concreto il pericolo per la vita o per l'incolumità di un numero rilevante di persone: è sufficiente che tale pericolo sia astrattamente configurabile.

Dunque per valanga, dal punto di vista giuridico, si intende:

> un evento anche non eccezionale o immane ma tale da comportare conseguenze gravi, complesse ed estese; un “macroevento di immediata manifestazione esteriore, che si verifica in un arco di tempo ristretto” (Cass., 19 novembre 2014, n. 7941);

> “un accadimento macroscopico, dirompente e quindi caratterizzato, nella comune esperienza, per il fatto di recare con sé una rilevante possibilità di

(29) Cfr., ad es. S. ROSSI, C. BUSATO, *Sinistri in fuori pista e responsabilità penale*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 1, 2018.

(30) In lingua italiana, si intende una massa di neve che, staccatasi dall'alto di un pendio e rotolando verso il basso, assume dimensioni sempre maggiori trascinando e sommergendo quanto incontra lungo il percorso.

(31) Sul punto si veda la recente Cass., Sez. Quarta, n. 14263/19 del 14 novembre 2018, dep. il 2 aprile 2019 secondo la quale il reato non è da considerare di pericolo concreto, non essendo necessario accertare il sorgere di una situazione di effettivo pericolo per la incolumità pubblica derivante da uno degli accadimenti. Non è però corretto neanche parlare di pericolo presunto, poiché tali reati si pongono in irrimediabile contrasto con il principio di offensività e correlativamente con il principio di colpevolezza. È allora necessario individuare elementi che diano concreta attitudine offensiva alla condotta. Si giunge così a parlare di pericolo astratto “nel senso che il pericolo non può essere insindacabilmente ritenuto solo che si realizzi il fatto conforme al tipo ma è conforme al tipo solo il fatto che esprima davvero una potenzialità offensiva dei beni tutelati... dovrà essere il giudice ordinario a garantire che il fatto concreto esprima almeno una minima offensività sicché il pericolo va accertato, alla luce degli elementi concretamente determinatisi, dell'espansività e della potenza del danno materiale, verificando se fosse o non fosse in grado di esporre a pericolo per l'integrità fisica di un numero potenzialmente indeterminato di persone. Siffatto giudizio va condotto secondo una prospettiva ex ante, ovvero verificando se alla luce dei fattori conosciuti e conoscibili da parte dell'agente al momento del compiersi della condotta o a quello del verificarsi dell'evento, quest'ultimo si presentava, ove realizzato, in grado di esporre a pericolo la pubblica incolumità”.

danno alla vita o all'incolumità di numerose persone, in un modo che non è precisamente definibile o calcolabile”, (Cass., 13 marzo 2015, n. 14859).

Proprio tale ultimo elemento assume un notevole valore, poiché il reato - sia doloso che colposo - ricorre unicamente nel caso in cui la massa nevosa coinvolga o rischi di coinvolgere zone antropizzate, nelle quali cioè si svolgano usualmente attività umane ovvero in luoghi nei quali transitino normalmente esseri umani. Per tale motivo è certamente “valanga” giuridicamente intesa quella che coglie o rischia di cogliere una zona abitata o una strada o ancora un tracciato delle piste da sci; non lo è invece quella che cade in zone montuose disabitate e non frequentate.

È allora essenziale definire il concetto di zona antropizzata. Punto rilevante può al proposito essere la recente “direttiva valanghe” (DPCM 12 agosto 2019⁽³²⁾): “per aree antropizzate si intende l’insieme dei contesti territoriali in cui sia rilevabile la presenza di significative forme di antropizzazione, quali:

- > la viabilità pubblica ordinaria (strade in cui la circolazione è garantita anche nei periodi di innevamento);
- > le altre infrastrutture di trasporto pubblico (es. ferrovie e linee funiviarie);
- > le aree urbanizzate (aree edificate o parzialmente edificate, insediamenti produttivi, commerciali e turistici) asservite comunque da una viabilità pubblica ordinaria;
- > singoli edifici abitati permanentemente (ancorché non asserviti da viabilità pubblica ordinaria);
- > aree sciabili attrezzate come definite dall’art. 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 363, di seguito «aree sciabili» (contesti appositamente gestiti per la pratica di attività sportive e ricreative invernali)”.

Alla luce di tale testo normativo e delle sentenze sopra citate si può affermare con ragionevole certezza che il reato di valanga sussista nel caso in cui una massa nevosa di ragguardevoli proporzioni cada su cittadine, borghi, rifugi; su aree sciabili come sopra definite; su strade, ferrovie e altre vie di trasporto.

Non sussiste invece il reato allorché la valanga viene causata in luoghi lontani da ogni insediamento umano, come sopra descritti.

Rimane invece il dubbio per la caduta della massa nevosa lungo pendii montani non del tutto disabitati o situati in zone assolutamente non frequentate.

(32) *Avente lo scopo di “delineare gli «Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale e per la pianificazione di protezione civile territoriale nell’ambito del rischio valanghe». Il documento include due allegati tecnici che ne costituiscono parte integrante: il primo allegato attiene alle procedure operative del sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio valanghe ed il secondo definisce le procedure operative per la predisposizione degli indirizzi regionali finalizzati alla pianificazione di protezione civile locale, nell’ambito del rischio valanghe”, cfr., articolo 1.*

Per tali ambiti, non valutati espressamente dalla direttiva valanghe, pare corretto distinguere:

1) sono comunque zone antropizzate i percorsi abitualmente frequentati da appassionati della montagna (scialpinisti, ciaspolatori, escursionisti, ecc...); recentemente la Suprema Corte (Cass., Quarta Sez. Pen., sentenza n. 14263 del 14 novembre 2018, dep. 2 aprile 201) ha affermato che per valanga si deve intendere anche la massa nevosa che cade lungo zone potenzialmente frequentate da sciatori: “a nulla rileva la circostanza secondo cui il versante dove si produsse la valanga non era antropizzato, il che avrebbe comunque impedito anche la sola eventualità di recare danno ad altri. E ciò perché una siffatta possibilità non è esclusa dall’assenza di costruzioni, strade o altre piste, posto che altri sciatori o praticanti altri sport o semplici passeggiate sulla neve, che avessero, come gli imputati, impegnato il pendio fuori pista, avrebbero potuto subire gravi danni, trovandosi al di sotto del livello di distacco della neve”;

2) non sono zone antropizzate i percorsi estranei a tratte usualmente frequentate a meno che l’escursionista non si avveda della presenza (evidentemente eccezionale) di altre persone.

Dalla suddivisione di cui sopra resta estranea la presenza della persona che provoca la valanga, che non può rientrare nel concetto di antropizzazione.

Resta da osservare che con il delitto di valanga colposa concorrono certamente i reati di omicidio colposo e lesioni colpose, trattandosi di reati che tutelano beni giuridici differenti, con oggettività giuridica distinta.



Il servizio “*Meteomont*” Carabinieri in Piemonte: monitoraggio del manto nevoso e previsione del pericolo valanghe

(Tenente Colonnello Stefano Gerbaldo)

Nato per informare la collettività sui pericoli da valanga in montagna il servizio “*Meteomont*” Carabinieri è oggi, nel settore, uno dei centri di competenza del Dipartimento della Protezione civile, capillarmente espletato su tutta la dorsale alpino-appenninica italiana. Il dispositivo piemontese, coordinato dal Gruppo Carabinieri Forestale di Cuneo, valuta quotidianamente, nel periodo invernale *in primis*, le condizioni del manto nevoso sull'estesa area montana di competenza attraverso una rete di monitoraggio composta da dodici stazioni meteorivometriche, in punti fissi del territorio alpino, e da otto nuclei di rilievo itinerante che complessivamente forniscono una base di dati ed informazioni utili a redigere il bollettino di pericolo valanghe, redatto secondo *standards* stabiliti a livello internazionale. Il supporto agli enti pubblici territoriali, per gestire criticità connesse alla montagna innevata, è parte integrante del servizio come attestato dai militari specializzati membri delle “Commissioni Locali Valanghe” e dalla predisposizione di un accordo con Arpa Piemonte per condividere informazioni, risorse e strategie sul tema della prevenzione nel settore.

Meteomont Carabinieri avalanche warning service was founded to inform and alert the mountain communities about all dangers connected to snow and avalanches. Nowadays this Service is a technical member of National Civil Protection Department, and it performs its tasks on both Alpine and Appennine mountain chains. In Piedmont, the Meteomont Service has its head office in Cuneo, based in the Carabinieri Forest Group. This office, called “Centro Settore”, especially in winter time, daily evaluate the snow stability conditions for the mountain area in charge. Its measurement net is composed by 12 fixed snow camps and 8 high altitude survey patrols, which daily collect field data and avalanches information to contribute to the avalanche bulletin editing, in observation to international standards. Meteomont also supports many public authorities to manage critical situations related to snow and avalanche danger, with many qualified and expert observers employed as members of “local avalanche commissions”. In order to improve a common management of the avalanche danger, Meteomont is going to plan an agreement with Arpa Piemonte to join field data, strategies and efforts.

SOMMARIO: 1. Introduzione: perché e quando nasce il servizio “*Meteomont*”. - 2. Quadro normativo di riferimento. - 3. Organizzazione del Servizio. - 4. Il Centro Settore *Meteomont* del Piemonte. - 5. Dati tecnico-scientifici raccolti. - 6. Bollettini di previsione del pericolo valanghe. - 7. Perizie valanghivive per l'accertamento dei reati. - 8. Conclusioni.

1. Introduzione: perché e quando nasce il servizio “*Meteomont*”

Le valanghe cagionano decessi e danni, questo, in estrema e cruda sintesi, è il motivo dell’attenzione delle istituzioni per questi fenomeni, spontaneamente generati o indotti da cause o concause umane. Solo alcuni numeri statistici per inquadrare sommariamente il problema: dal 1985 al 2019 in Italia sono morte mediamente ogni anno venti persone a causa di valanghe, con un *trend* in continuo aumento negli ultimi anni⁽¹⁾.

È nel dopoguerra, dopo le catastrofi dell’inverno 1950-51 (46 vittime in Italia, 135 in Austria e 98 in Svizzera) e per il crescente bisogno di organizzazione territoriale e di tutela dell’incolumità pubblica, che si definì la necessità di ordinare e custodire ufficialmente le informazioni sulle aree pericolose dal punto di vista valanghivo, prima di allora trasmesse unicamente per via orale.

Nacque così nel 1957, con finalità civili, su sollecitazione della Divisione Foreste della FAO e dell’Istituto Federale Svizzero di Davos (CH)⁽²⁾, il Servizio Segnalazione Valanghe Italiano.

Per la prima volta si provvide a cartografare le aree interessate dai fenomeni valanghivi sull’intero territorio nazionale e a raccogliere sistematicamente dettagliate informazioni su suolo, geologia, vegetazione, orografia, pendenze, quote, ecc., per ogni zona distintiva delle valanghe (nicchia di distacco, scorrimento, accumulo).

L’incarico, per la profonda e capillare conoscenza del territorio montano, fu attribuito all’*ex*-Corpo Forestale dello Stato che, concluso il conflitto mondiale, aveva ripreso le osservazioni sulle valanghe e che nel 1954 aveva già steso la prima cartografia valanghe per le Alpi italiane a scala 1:100.000.

Alcuni anni più tardi, nel 1971, lo stesso *ex*-Corpo Forestale dello Stato contribuì, insieme ai propri Ispettorati Ripartimentali delle Foreste, all’ENEL al CAI⁽³⁾ e al CNSAS⁽⁴⁾, alla costituzione del primo servizio di previsione valanghe con finalità civili, che avrebbe garantito le osservazioni nivologiche in modo sistematico e l’emissione settimanale dei bollettini di previsione, validi per le Alpi e per gli Appennini.

Ma fu nel 1978 che il servizio valanghe dell’*ex*-Corpo forestale dello Stato fu potenziato ed esteso all’intero territorio montano nazionale e assunse la denominazione di servizio “*Meteomont*”.

(1) Fonte: Servizio *Meteomont* Carabinieri - www.meteomont.gov.it/listaincidentivalanga.

(2) Rinomato Istituto di ricerca di livello mondiale nel settore della ricerca applicata nel settore valanghe.

(3) Club Alpino Italiano, la più antica e vasta associazione di alpinisti e appassionati di montagna in Italia.

(4) Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, servizio di pubblica utilità del Club alpino italiano.

Ciò accadde grazie alla sinergia con il Servizio Meteorologico dell’Aeronautica Militare (che coniò la nuova denominazione) e con l’Esercito Italiano, i quali, negli anni 1915-18⁽⁵⁾, avevano già maturato insieme, per finalità militari ed eminentemente pratiche, una prima esperienza italiana nel settore delle valanghe.

L’obiettivo del servizio nazionale era il monitoraggio delle condizioni nivometeorologiche, finalizzato all’emissione quotidiana di un bollettino di pericolo valanghe, in grado di soddisfare le esigenze informative connesse ai compiti di Protezione civile, di prevenzione, sicurezza e soccorso in montagna.

2. Quadro normativo di riferimento

L’attuale normativa di settore discende principalmente dalla legge n. 225 del 24 febbraio 1992 con cui venne istituito il Servizio Nazionale della Protezione Civile al fine di tutelare l’integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. L’analisi del pericolo costituito dalle valanghe fu dunque ricompreso tra gli ambiti di attenzione istituzionale ed il Dipartimento Nazionale divenne il collettore di tutti i bollettini di pericolo emessi. Nel 1998 la nota n. EME/1455/86.1 del Presidente del Consiglio dei Ministri dispose che i bollettini emessi dall’*ex*-Corpo forestale dello Stato dovessero essere inviati anche alle Autorità locali di Protezione civile (leggasi Regioni amministrative) ad integrarne gli eventuali strumenti operativi. La legge n. 36 del 6 febbraio 2004 confermò le competenze e le esperienze storiche maturate nel settore delle valanghe ed affidò all’*ex*-Corpo forestale dello Stato il compito di garantire il “controllo del manto nevoso e la previsione del rischio valanghe e le attività consultive e statistiche ad esse correlate”.

Una Direttiva governativa del febbraio 2004⁽⁶⁾, disciplinando le procedure operative da mettere in atto negli scenari di intervento, stabilì che i servizi di prevenzione e monitoraggio dovessero essere considerati a tutti gli effetti parte integrante delle attività di Protezione civile.

Nell’attuale assetto organizzativo il sistema di allerta nazionale correlato al rischio valanghivo viene assicurato dal citato Dipartimento e dalle Regioni attraverso la rete dei Centri Funzionali, ognuno dei quali condivide con l’intera rete una serie di dati ed informazioni.

(5) P. SILVESTRI, *Il Servizio valanghe in Italia*, 1972, XII Congresso Internazionale Meteorologia Alpina (Sarajevo).

(6) Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004, *Indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico e idraulico ai fini di protezione civile*.

Dette strutture possono anche avvalersi dei cosiddetti centri di competenza esterni che forniscono, attraverso la stipula di convenzioni, servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici utili. In tale ambito, nel 2014, il servizio *Meteomont* dell'assorbito Corpo Forestale dello Stato è stato riconosciuto come centro di competenza⁽⁷⁾ di tipo esclusivo in virtù delle attività di controllo del manto nevoso e previsione del pericolo valanghe, nonché di quelle consultive e statistiche connesse. Con il Decreto del 2016 di razionalizzazione delle Forze di Polizia⁽⁸⁾ le funzioni in materia di neve e valanghe svolte dall'*ex* Corpo Forestale dello Stato sono divenute competenza dell'Arma dei Carabinieri che le espleta attraverso il Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari⁽⁹⁾.

Nel 2019 una Direttiva del Governo⁽¹⁰⁾ ha confermato il servizio *Meteomont* Carabinieri tra i centri di competenza in materia nivologica e valanghiva, nonché tra i soggetti con elevata esperienza che assicurano supporto tecnico-specialistico alla rete dei Centri Funzionali.

3. Organizzazione del Servizio

A seguito del citato assorbimento stabilito dal D.Lgs. 177/2016, i Carabinieri hanno dato nuovo impulso all'organizzazione del servizio. In particolare il vertice tecnico - organizzativo ha preso forma nella 3^a sezione *Meteomont*, direttamente incardinata nella Sala Operativa - Ufficio Operazioni - II Reparto del Comando Generale dell'Arma. A tale articolazione centrale spettano compiti di coordinamento e direzione della rete di monitoraggio, di certificazione e pubblicazione dei bollettini di previsione del pericolo valanghe, di aggiornamento del sito istituzionale (www.meteomont.gov.it) e della App *Meteomont*⁽¹¹⁾, nonché di gestione del flusso informativo dei dati utili ai Centri Funzionali.

(7) Con il Decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 1349/2014 sono stati integrati i Centri di Competenza individuati con D.C.D. n. 3152 del 2013, e il servizio *Meteomont* dell'assorbito Corpo Forestale dello Stato è stato riconosciuto come centro di competenza ai sensi della lettera a) dell'art. 1, comma 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 settembre 2012.

(8) D.Lgs. 177 del 19 agosto 2016, *Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato*, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

(9) Ai sensi del Decreto cit. art. 7, comma 2, lett. o). Tale grande Unità opera con personale transitato dal Corpo forestale dello Stato e con personale già dedito a preesistenti servizi connessi con la protezione dell'ambiente *lato sensu*.

(10) Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 agosto 2019, *Indirizzi Operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale e regionale e per la pianificazione di protezione civile territoriale nell'ambito del rischio valanghe*.

(11) App istituzionale del Servizio *Meteomont* dell'Arma dei Carabinieri, disponibile per *Adroid* e *IOS*, in collaborazione con Aeronautica Militare. Essa consente di accedere alle informazioni nivometriche, al bollettino di pericolo e ad alcuni servizi utili per chi frequenta la montagna.

A livello periferico la rete di monitoraggio è concretamente costituita, per l'intero arco montano nazionale, da 135 Stazioni Meteorologiche Tradizionali, di seguito denominate SMT, ovvero punti fissi di rilievo manuale dove quotidianamente nei mesi invernali vengono misurati alcuni parametri di interesse nivologico.

Un rilievo accurato e completo occupa un tempo variabile tra i 30 e i 45 minuti e va eseguito entro le ore 09:00 di mattina; di seguito i rilevatori possono proseguire il servizio secondo le varie esigenze lavorative del reparto di appartenenza. Inoltre, presso ogni SMT, un giorno alla settimana, indicativamente il mercoledì, viene effettuato un più dettagliato rilievo, consistente in una prova penetrometrica con analisi stratigrafica del manto nevoso, ovvero in un *test* standardizzato che ne rileva la resistenza della neve alle varie profondità, lungo tutto il profilo verticale dalla superficie del manto fino alla base a contatto col suolo, valutando le varie tipologie dei cristalli e misurando parametri quali forma, dimensioni, umidità, densità, resistenza, ecc.

Questa attività consente di identificare con più accuratezza gli eventuali strati deboli o comunque critici rispetto alla suscettività dei pendii ai fenomeni valanghivi.

Oltre alle SMT sono altresì attive 43 Stazioni Meteorologiche Automatiche (SMA) che forniscono, anch'esse quotidianamente, alcuni dati meteorologici.

La rete di monitoraggio si completa con le attività di rilievo, di secondo livello, direttamente effettuate in punti strategici della montagna, di volta in volta diversi in quanto stabiliti in funzione dello stato della copertura nevosa. Esse sono svolte da nuclei itineranti di rilevamento che ne valutano la stabilità su terreno in pendenza e quindi potenzialmente valanghivo, operando nelle zone di maggiore criticità e significatività di un settore montano. A tali Nuclei è richiesta elevata professionalità nonché conoscenza dell'ambiente innevato e dei protocolli di sicurezza specifici, al fine di operare a tutela della propria e altrui incolumità e di individuare i siti di rilevamento che siano quanto più rappresentativi possibile.

Tutti i dati rilevati, originati nelle SMT/SMA o dai nuclei itineranti pervengono quindi, per l'elaborazione quotidiana del bollettino di previsione del pericolo valanghe, ai nove Centri Settore *Meteomont* (di seguito CeSeM) presenti sul territorio italiano, ognuno con un settore montano assegnato. Questi Centri sono inquadrati presso reparti del CUFA retti da Ufficiale.

Ogni CeSeM dispone di un Coordinatore tecnico che, a titolo esclusivo, in raccordo con la Sezione *Meteomont* centrale e il Comandante del Reparto, sovrintende a redazione e diffusione del bollettino, supporta l'attività dei militari

specializzati presso le Commissioni Locali Valanghe⁽¹²⁾ o in supporto agli enti pubblici territoriali ed in generale al sistema di Protezione civile nelle situazioni più critiche dovute a precipitazioni nevose. Inoltre il medesimo effettua l'analisi statistica dell'andamento meteonivometrico stagionale e cura l'aggiornamento del catasto valanghe.

L'organizzazione del servizio così predisposto è strutturato, per i militari che lo animano, secondo tre progressivi livelli di specializzazione, ognuno con precise funzioni e definiti percorsi formativi di qualificazione. Il primo livello è costituito dagli Osservatori meteonivometrici che si occupano dei rilevamenti giornalieri presso le SMT distribuite sul territorio e che ammontano attualmente ad oltre 350 operatori.

Il livello successivo è quello dei cosiddetti *esperti neve e valanghe*, addestrati ed equipaggiati per la movimentazione in sicurezza nell'ambiente innevato di alta quota e che costituiscono i sopra detti nuclei itineranti di monitoraggio del manto nevoso. Infine i militari del terzo livello, denominati Previsori, sono dediti sia all'effettuazione dei rilievi itineranti, sia alla redazione del Bollettino di previsione del pericolo valanghe. Attualmente sul territorio nazionale operano circa cento militari tra Esperti e Previsori.

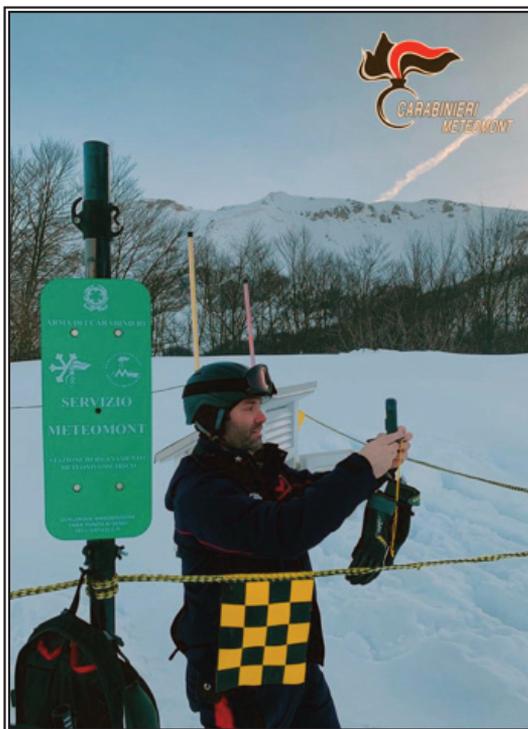


Fig. 1. Rilievo quotidiano presso Stazione meteonivometrica di Limone Piemonte (CN) - utilizzo di anemometro digitale

4. Il Centro Settore *Meteomont* del Piemonte

Nel 2017 il servizio *Meteomont* Carabinieri del Piemonte ha avuto una significativa implementazione in quanto, oltre a monitorare le condizioni meteonivologiche e di stabilità del manto nevoso, ha iniziato anche a redigere un proprio bollettino regionale di pericolo valanghe.

(12) Organi tecnici consultivi, organizzati a livello di Unione Montana, che supportano i Sindaci nell'attuazione di misure preventive di protezione civile in situazioni di rischio valanghe, in Piemonte previste dal regolamento attuativo della legge regionale 16/1999.



Fig. 2. Un Esperto Meteomont analizza i cristalli di neve nei vari strati del manto nevoso in occasione di un rilievo itinerante

Il CeSeM ha sede presso il Gruppo Carabinieri Forestale di Cuneo ed ha competenza sui sette Sotto Settori alpini ricadenti nel territorio della regione amministrativa piemontese, così come definiti dal SOIUSA⁽¹³⁾:

- > Alpi Liguri;
- > Marittime;
- > Cozie Sud;
- > Cozie Nord;
- > Graie;
- > Pennine e Lepontine.

Ogni sotto settore costituisce un'area previsionale omogenea da un punto di vista nivo-meteorologico, pertanto, a livello previsionale, vi si attribuisce un unico grado di pericolo rappresentativo.

L'area montana di competenza si estende ad arco dal colle di Cadibona⁽¹⁴⁾ fino al lago Maggiore, confinando sul lato esterno con tre Regioni e due Stati,

(13) S. MARAZZI, *Atlante Orografico delle Alpi, Suddivisione Orografica Internazionale Unificata del Sistema Alpino*, 2006, con patrocinio del CAI.

(14) Noto punto geografico convenzionale di demarcazione della catena alpina da quella appenninica, a pochi chilometri dal mare e a bassa quota (436 m s.l.m.).

nell'ordine Liguria, Francia, Valle d'Aosta, Svizzera e Lombardia, attraverso una varietà di ambienti alpini notevolissima, per morfologia, microclimi e quota altimetrica⁽¹⁵⁾.

La catena piemontese si estende per oltre quattrocento chilometri di linea di cresta, pari a circa un terzo delle Alpi italiane, e comprende una superficie approssimativa di 8.800 km².

Presso le 12 SMT presenti, distribuite tra i vari sotto settori, operano ventinove osservatori, cui si possono affiancare ulteriori militari specializzati afferenti al servizio di vigilanza sulle piste da sci laddove la SMT sia ubicata presso comprensori sciistici.

Per monitorare un così esteso e allungato territorio montano si è ritenuto strategico potenziare particolarmente il dispositivo dei nuclei itineranti, al fine di integrare con flessibilità la rete delle SMT. Tale dispositivo consta attualmente di quindici unità attive, tra previsori ed esperti, i quali variamente compongono i nuclei itineranti secondo un calendario prestabilito su base settimanale dal Centro Settore al fine di contemperare al meglio le esigenze del *Meteomont* con quelle di servizio proprie del reparto di appartenenza. Nella trascorsa stagione invernale sono stati eseguiti oltre 220 rilievi itineranti in tutto l'arco alpino piemontese, con una prevedibile flessione nell'ultimo periodo dovuta al ridotto utilizzo della viabilità montana e in generale della montagna per le note restrizioni anti - COVID-19.

I dati raccolti attraverso l'intera rete di monitoraggio, di primo e secondo livello, consentono agli attuali otto militari specializzati Previsori di redigere, secondo turnazioni prestabilite, i bollettini di pericolo valanghe.

L'attività complessivamente svolta in Piemonte non ha solo proiezione sulla regione in esame in quanto le sinergie tra Centri Settori, stabilite dalla Sezione *Meteomont* centrale, consentono di fornire periodicamente formatori per le attività addestrative a beneficio di tutto il servizio nazionale. Parimenti degno di rilievo è altresì il contributo fornito, per il tramite del Coordinatore tecnico piemontese, ai tavoli di lavoro europei dell'EAWS⁽¹⁶⁾.

(15) La vetta più alta del Piemonte è Punta Nordend (4.609 m s.l.m.) nel massiccio del Monte Rosa.

(16) Il servizio *Meteomont* dell'Arma dei Carabinieri è membro attivo dell'EAWS (*European Avalanche Warning Service*), l'associazione che raggruppa trentadue diversi servizi di previsione valanghe europei con lo scopo di creare linee comuni e standard approvati, condivisi e uniformi per la redazione dei bollettini (secondo il *Memorandum of Understanding* del 15 giugno 2017 - *General Assembly* EAWS di Monaco di Baviera).

L'Arma in particolare è presente con alcuni rappresentanti in tutti e tre i *working groups* (tavoli di lavoro internazionali per lo sviluppo e l'aggiornamento di particolari tematiche); tra essi è presente anche il Sottufficiale coordinatore tecnico piemontese, impegnato nel gruppo di lavoro che si occupa della revisione e dell'aggiornamento della Scala del Pericolo e della cosiddetta "Matrice Bavarese".

5. Dati tecnico-scientifici raccolti

L'attività di monitoraggio del manto nevoso comprende l'osservazione e la misurazione di parametri tecnici sia atmosferici sia nivologici. Nei vari livelli di monitoraggio sono impiegati protocolli di rilevamento standardizzati, in modo da avere informazioni sempre confrontabili tra loro. Viene utilizzata una modulistica univoca a livello nazionale e, attraverso *smartphones* e applicazioni dedicate, i dati vengono inseriti su di un applicativo informatico e trasmessi in tempo reale a una piattaforma *web*, cui il previsore di giornata accede per validare i dati e redigere il bollettino.

Nel caso delle SMT i rilievi avvengono sempre nello stesso punto e questo consente di tracciare un andamento delle condizioni nivologiche lungo tutto l'arco della stagione, oltre che di ottenere una rilevante proiezione statistica sul lungo periodo. I parametri rilevati durante l'attività giornaliera sono di tipo meteorologico e nivologico (altezza totale del manto, altezza di eventuale neve fresca, temperature a diverse profondità, densità dello strato superficiale, ecc.) e ricomprendono altresì l'osservazione dell'attività valanghiva avvenuta nelle ultime 24 h. I dati raccolti permettono di confrontare tra loro sia le diverse aree climatiche sia le varie stagioni invernali nel loro complesso.

I Nuclei itineranti eseguono rilievi più approfonditi, in particolare, in virtù della maggiore specializzazione del personale, ad essi viene richiesta una valutazione locale della stabilità del manto nevoso, da attuarsi anche tramite l'esecuzione dei cosiddetti “test di stabilità”.

Questi *test*, effettuati in aree a pendenze superiori a 30°, consistono in prove sperimentali mirate a sollecitare una porzione isolata di manto nevoso (blocco o colonna) con energie progressivamente crescenti con l'intento di indurre la fessurazione e il cedimento degli strati più deboli che compongono un manto nevoso. Si tratta di operazioni tecniche che richiedono grande precisione di esecuzione e capacità di valutazione e che possono fornire importantissime indicazioni al previsore di giornata.

L'elevata varietà climatica delle Alpi piemontesi, che si estendono da zone fortemente influenzate dalla vicinanza del mare, a sud ovest, fino a quelle più a nord caratterizzate da climi endalpici, comporta una grande differenza nivologica tra i vari settori. I settori meridionali sono mediamente caratterizzati da temperature più elevate, ma nel contempo, ricevendo aria più umida rispetto agli altri settori, ricevono anche precipitazioni più abbondanti. Ad esempio, nell'inverno 2017-2018, annata particolarmente nevosa, presso la SMT di Limone Piemonte sono stati rilevati oltre sette metri di neve fresca⁽¹⁷⁾.

(17) La misura è cumulativa e deriva dalla somma dei singoli apporti di neve fresca avvenuti lungo tutta la stagione.

I settori occidentali e settentrionali sono invece contraddistinti da maggiore ventilazione, essendo più esposti alle correnti nord-occidentali, dominanti per quasi tutta la stagione invernale. A livello di caratteristiche nivologiche i settori più meridionali presentano fenomeni di assestamento e metamorfismo distruttivo⁽¹⁸⁾ piuttosto precoci nel periodo primaverile, evidenziando, anche a livello nivologico, la posizione climatica e geografica intermedia tra aree prettamente alpine a aree appenniniche.

Di contro, i settori settentrionali presentano generalmente manti nevosi più simili alle alpi centrali ed orientali, caratterizzati da persistenti strati deboli legati a fenomeni di metamorfismo costruttivo⁽¹⁹⁾ e da un prolungarsi di condizioni tipicamente invernali anche nella prima parte della stagione primaverile.

Osservando in generale i dati rilevati negli ultimi 15 anni è possibile affermare che i quantitativi di neve precipitati al suolo non sono significativamente diminuiti, pur in un contesto di crescente variabilità tra le diverse annate. Emergono tuttavia due evidenti fattori, in particolare un generalizzato aumento della quota neve, ovvero un limite delle nevicate spinto sempre più verso l'alto e un'accelerazione dei ritmi di fusione del manto nelle fasi primaverili.

Questi due elementi determinano notevoli criticità per la gestione di attività turistiche legate al mondo “neve” situate a quote inferiori ai duemila m s.l.m., nonché una durata della stagione invernale sempre più breve, con possibili riflessi, peraltro, sulla disponibilità idrica per l'agricoltura nei mesi estivi.

L'ultima stagione invernale ha evidenziato in generale livelli di innevamento inferiori alla media, ma il dato più significativo è che in alcuni settori il cinquanta per cento delle precipitazioni nevose registrate in tutta la stagione di monitoraggio si siano verificate nel solo mese di novembre 2019.

I mesi centrali dell'inverno hanno dunque registrato pochissime precipitazioni e temperature più elevate della media; inoltre le precipitazioni primaverili, solitamente abbondanti, non hanno permesso di raggiungere la soglia della media stagionale degli ultimi trent'anni.

Le temperature superiori alla media hanno poi facilitato l'assestamento del manto nevoso e limitato i metamorfismi costruttivi contribuendo a determinare un buon consolidamento del manto.

Tale andamento ha concorso ad una netta riduzione degli incidenti mortali da valanga nella scorsa stagione, con un (solo) decesso⁽²⁰⁾.

(18) Per metamorfismo distruttivo intendasi degradazione dei cristalli di neve.

(19) Fenomeni fisici, cui sono soggetti i cristalli di neve, legati al freddo intenso e che tendono a rendere il manto nevoso fragile e soggetto a cedimenti e valanghe.

(20) A dicembre 2019, in comune di Alagna Valsesia (VC).

6. Bollettini di previsione del pericolo valanghe

Il bollettino di pericolo valanghe è un documento di allerta che fornisce informazioni riguardo all’innnevamento presente al suolo e alla stabilità del manto nevoso, definendo, per ogni area montana omogenea, il grado di pericolo valanghe. Quest’ultimo è in estrema sintesi un indice, compreso fra 5 (pericolo massimo) e 1 (pericolo minimo) definito in ossequio alla Scala Europea del Pericolo Valanghe elaborata dall’associazione EAWS⁽²¹⁾.

Il Bollettino riporta una previsione del pericolo per la giornata di emissione del bollettino stesso e per le 48 h successive. La base informativa di partenza è sempre costituita dalle previsioni meteorologiche fornite dall’Aeronautica Militare⁽²²⁾; esse consentono di validare tutti i dati raccolti con la rete di monitoraggio e contribuiscono a definire le tendenze evolutive del manto nevoso, ovvero, in ultima istanza, il grado di pericolo. Il bollettino viene redatto in un duplice formato grafico: invernale ed estivo. Nel primo caso l’elaborazione è chiaramente più complessa e prevede l’utilizzo sia di parti testuali che di icone per fornire tutte le informazioni in ambito nivologico. Esso viene normalmente impiegata dalle prime nevicate del mese di novembre fino alla stagione primaverile inoltrata, in Piemonte in genere fino alla fine del mese di maggio. Con l’avvento dell’estate, e fino all’autunno, il pericolo si riduce o si limita a particolari contesti montani⁽²³⁾ e quindi anche l’attività previsionale si alleggerisce privilegiando l’analisi meteorologica fornita dall’Aeronautica Militare e curando una parte testuale informativa del manto nevoso residuo o di eventuali fenomeni significativi avversi.

La redazione del Bollettino di pericolo valanghe è l’ultimo tassello di un puzzle che ogni mattina viene realizzato a partire dal rilevamento dei dati presso le SMT e attraverso i nuclei itineranti e prosegue con le attività del previsore che li valida, analizza le previsioni meteorologiche e solo a quel punto procede nell’attività previsionale vera e propria, ovvero nella valutazione della stabilità attuale del manto nevoso ed in prospettiva evolutiva nelle ore a seguire in funzione delle condizioni meteorologiche previste.

- (21) La scala europea del pericolo valanghe è composta da cinque gradi di pericolo, univocamente identificati per mezzo di un’icona e di un colore, riconosciuti e adottati da tutti i servizi valanghe europei. L’aumento del pericolo tra un grado ed il successivo non ha un andamento lineare, bensì esponenziale: ogni grado è estremamente più pericoloso del precedente.
- (22) Le previsioni fornite al servizio *Meteomont* sono un prodotto specifico per l’attività previsionale in ambito nivologico e contengono elementi fondamentali come quota dello zero termico, venti, temperature, intensità delle precipitazioni a diversi livelli altitudinali per ogni sottosettore in cui è suddiviso il territorio nazionale. Ai previsori sono inoltre garantiti accessi alle banche dati presenti sulla piattaforma *web* “Prometeo”, ove è possibile reperire, carte tematiche, meteogrammi, radiosondaggi e svariate informazioni meteorologiche.
- (23) In particolare i versanti esposti a nord alle quote più elevate oppure impluvi e conoidi che nel corso dell’inverno sono stati interessati da accumuli di tipo valanghivo.

A questo proposito risulta strategico nell'arco della giornata il *briefing* Previsori, l'appuntamento delle ore dodici in video conferenza tra tutti i Previsori di turno di tutta Italia, per confronto sulle varie situazioni critiche e per verificare le informazioni nei settori di confine tra i diversi CeSeM. Tutto questo processo viene infine sintetizzato nel format del bollettino, che deve essere certificato e pubblicato dalla 3^a Sezione *Meteomont* di Roma entro le ore 14:00.

A seguito della pubblicazione i bollettini diventano visibili in chiaro sul sito *web* istituzionale www.meteomont.gov.it, sull'App *Meteomont* e vengono trasmessi a mezzo posta elettronica certificata ai vari Comandi Regione Carabinieri Forestali e ai Centri Funzionali di Protezione Civile nazionali e regionali.

In Piemonte vengono redatti in media 160-170 bollettini invernali, a seconda dell'andamento nivologico stagionale.

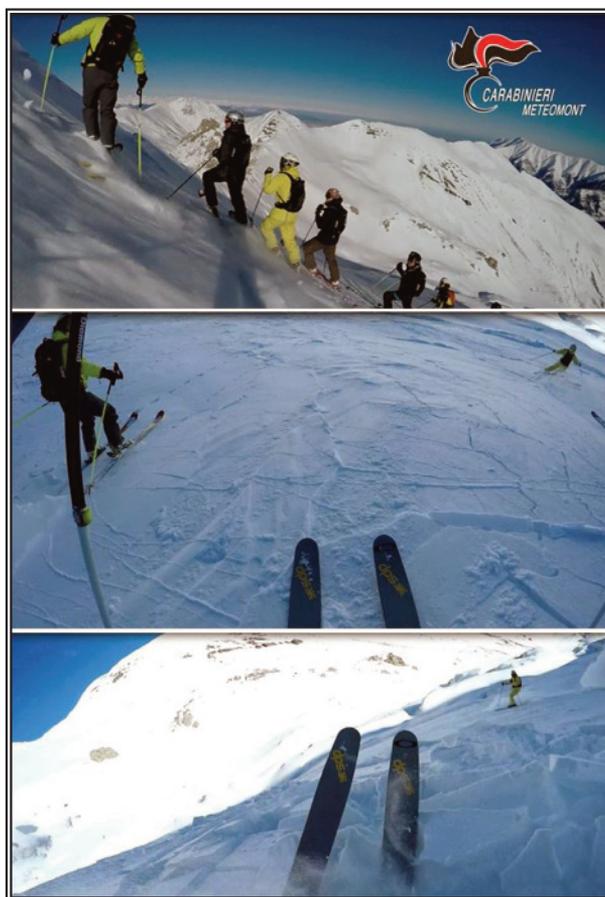


Fig. 3. Fotogrammi da videocamera GoPro, oggetto di sequestro penale; escursione scialpinistica finita tragicamente nelle montagne del cuneese anno 2016; il secondo e terzo fotogramma si riferiscono al momento del distacco della valanga

7. Perizie valanghive per l'accertamento dei reati

La fruizione della montagna innevata è tipicamente associata ad un forte desiderio di libertà e divertimento, ma spesso, purtroppo, diventa anche contesto in cui si sviluppano criticità o eventi tragici e penalmente rilevanti. Attività ludiche, quali lo sci o l'escursionismo con racchette da neve, sono talora causa del distacco di valanghe che coinvolgono persone, generalmente al di fuori delle piste da sci. In relazione alle responsabilità soggettive di tali condotte e ai reati connessi, che più diffusamente tratta il Dott. Crucioli nel successivo articolo

della presente rivista, i militari del servizio *Meteomont* possono offrire un qualificato contributo alla definizione dei procedimenti giudiziari conseguenti, in virtù delle qualifiche di Polizia possedute associate alle competenze specialistiche nella materia.

In un ambiente naturale di alta quota le condizioni atmosferiche possono mutare con estrema rapidità, alterando in poco tempo lo stato dei luoghi e cancellando tracce o prove utili alla ricostruzione di un evento. In tali circostanze è pertanto necessario intervenire con la massima tempestività consentita e con personale specializzato che possa raggiungere in sicurezza il luogo dell'evento, sovente lontano dalla viabilità stradale e da piste battute.

Gli esperti e previsori del *Meteomont* costituiscono una importante risorsa nelle delicatissime attività investigative riguardanti gli incidenti in valanga in quanto capaci di ricostruire a posteriori le condizioni del manto nevoso, triangolando i dati di giornata del monitoraggio ed effettuando sopralluoghi mirati nelle ore o nei giorni immediatamente successivi.

In tali casi vengono altresì valutati l'equipaggiamento, la preparazione, la conoscenza dei potenziali pericoli, nonché delle procedure di soccorso e auto-soccorso del personale coinvolto. Le perizie valanghivie redatte dai militari del CeSeM, di iniziativa o quali consulenti del Pubblico Ministero *ex art.* 359 e 360 c.p.p., hanno in più casi acclarato la consapevolezza dell'organizzatore di un'escursione collettiva rispetto al rischio affrontato, tutelando così la posizione giuridica dei parenti delle vittime.

8. Conclusioni

Il servizio *Meteomont* dell'Arma dei Carabinieri si qualifica come uno strumento tecnico-operativo a disposizione della collettività ed in particolare di coloro (cittadini, enti privati o pubblici) che vivono per necessità, piacere o funzione la prossimità alla montagna innevata ed alle possibili correlate criticità: le valanghe. La capacità di movimentazione in ambiente innevato e di interpretare direttamente gli eterogenei fenomeni del manto nevoso contribuisce ad estendere la competenza e quindi la presenza delle Istituzioni nelle cosiddette *terre alte*, strategiche in una regione come il Piemonte che ha nel nome la sua strutturazione, e permette di fornire un prodotto, il bollettino di pericolo valanghe, accessibile a tutti. In ambito piemontese la collaborazione col territorio ha preso forma nella predisposizione di un accordo con ARPA⁽²⁴⁾ Piemonte per condividere informazioni, risorse e strategie sul tema della prevenzione nel settore.

(24) Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente.

Tale servizio specializzato, per le qualifiche possedute dai Carabinieri Forestali che lo animano, non significa solo prevenzione e supporto alla Protezione civile ed alle esigenze del territorio montano, a tutela della pubblica incolumità, ma anche, qualora necessario, accertamento degli illeciti e dei reati connessi a tali ambiti, ovvero indagini di polizia giudiziaria e redazione di perizie valanghive, in eventuale supporto all'articolazione territoriale dell'Arma.



Fig. 4. *Movimentazione in quota di personale specializzato Meteomont per monitoraggio criticità valanghe*





M. C. PERRINI

POLIGRAFICO
E ZECCA
DELLO STATO
ITALIANO



Capitaine
Laurent Chauvet(*)

Presentazione di un'Istituzione sorella *La Gendarmeria Nazionale Francese*(**)

Forza armata incaricata di funzioni permanenti di polizia, la Gendarmeria nazionale francese, per la sua capacità ad operare nell'intero spettro pace-crisi-guerra, anche all'estero, costituisce uno strumento privilegiato che garantisce un continuum nella gestione dell'emergenza e contribuisce strettamente alla resilienza dello Stato. In un mondo dove sicurezza interna e sicurezza esterna vanno considerate in modo globale, tale modello, collaudato attraverso il globo, si rivela particolarmente adatto. Il presente contributo si propone di passare in rassegna questa istituzione sorella dell'Arma dei Carabinieri, pur insistendo sulle sue peculiarità, evocando poi la questione della cooperazione di polizia italo-francese.

Force armée chargée au quotidien de missions de police, la Gendarmerie nationale française, par sa capacité à conduire des missions dans l'ensemble du spectre paix-crise-guerre, sur le territoire national comme en opérations extérieures, constitue un instrument privilégié garantissant un continuum dans la gestion des crises et contribuant ainsi étroitement à la résilience de l'État. Dans un monde où sécurité intérieure et sécurité extérieure doivent être appréhendées de façon globale, son modèle éprouvé, qui a fait florès à travers le monde, s'avère particulièrement adapté. La présente contribution se propose de passer en revue cette institution sœur de l'Arme des carabiniers, tout en insistant sur ce qui fait sa singularité, et évoquant la question de la coopération policière franco-italienne.

Armed force in charge of permanent police duties, the French National Gendarmerie, thanks to its ability to operate in any step of the peace-crisis-war spectrum, even abroad, is a privileged tool that ensures a continuum in the crisis management and contributes closely to the State's resilience. In a world where internal security and external security must be considered in a global way, this model, proven across the globe, is particularly suitable. This contribution aims to review this sister institution of the Carabinieri, while insisting on its peculiarities, and mentioning finally the issue of the french-italian police cooperation.

(*) Ufficiale di collegamento (Gendarmeria nazionale francese). Ambasciata di Francia in Italia.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Cenni storici. - 3. L'identità attuale della Gendarmeria. - 4. Un'organizzazione integrata e capillare. - 5. Un personale diversificato. - 6. La cooperazione italo-francese in materia di sicurezza interna. - 7. Conclusione.

1. Introduzione

Istituzione dalle lontane origini medievali, la Gendarmeria nazionale è una Forza di polizia a ordinamento militare responsabile principalmente della sicurezza delle zone rurali e suburbane francesi, cioè circa il novantacinque per cento del paese dove risiede più della metà della popolazione, sia in territorio metropolitano sia oltremare.

Opera mediante una fitta rete di brigate versatili rinforzate da reparti specializzati in tanti campi, tra cui:

- vigilanza e protezione;
- polizia giudiziaria;
- mantenimento dell'ordine pubblico;
- intervento;
- polizia tecnico-scientifica;
- contrasto alla cybercriminalità;
- polizia stradale;
- sicurezza aerea;
- soccorso in montagna o in mare.

Svolge, inoltre, compiti militari, anche all'estero, e ha la precedenza sulle altre Forze armate, sfilando normalmente alla testa delle truppe.

La sua longevità, che rispecchia una capacità di rinnovo e di adattamento alle nuove sfide, spiega perché abbia ispirato la creazione di una quarantina di altre Forze di polizia a statuto militare nel mondo, in varie occasioni storiche, quali le conquiste napoleoniche e coloniali, oppure a seconda delle strategie d'influenza della Francia.

Queste gendarmerie sorelle - *in primis* l'Arma dei Carabinieri - presentano ancora molte similitudini con la loro omologa francese, che, al di là della fraternità d'armi, costituiscono altrettanti fattori di efficienza nella cooperazione, nonché di promozione del proprio modello di polizia.

Il presente articolo si propone di alimentare le riflessioni sulla questione e sviluppare la conoscenza reciproca, dando una visione panoramica della Gendarmeria nazionale, nonché fornire ove necessario, termini di paragone con l'Arma dei Carabinieri.

Dopo alcuni cenni storici, saranno tracciati i lineamenti attuali della Gendarmeria, per poi illustrare la sua organizzazione, la tipologia del suo personale, e, infine, la cooperazione italo-francese in materia di sicurezza interna.

2. Cenni storici

La Gendarmeria nazionale è l'erede plurisecolare della *Maréchaussée de France*, truppa incaricata all'origine di reprimere le violenze commesse dai soldati, disertori e altri mercenari sbandati che terrorizzano le popolazioni durante la Guerra dei cent'anni (1337-1453). I guerrieri disciplinati scelti per l'espletamento di tale missione, prima definiti sergenti poi arcieri, formano il braccio armato della giustizia prevostale⁽¹⁾, competente a giudicare i membri delle armate, che seguivano durante le campagne militari. Ma le mansioni loro affidate non tardano a diversificarsi.

Un'evoluzione progressiva porta in effetti la *Maréchaussée* a stabilirsi assieme ai primi reparti permanenti dell'Esercito francese, permettendo poi l'estensione delle proprie competenze all'insieme della popolazione⁽²⁾, nonché lo sviluppo di una struttura capillare nella maggior parte del territorio. Le prime compagnie istituite e retribuite appaiono così nel 1512, e le brigate sin dal 1668 sotto l'impulso di Colbert, Principale ministro di Luigi XIV. Tale organizzazione territoriale è finalmente completata dal segretario di Stato alla Guerra Le Blanc, nel 1720, all'alba di un secolo segnato dalla forte militarizzazione del Corpo.

Ma è proprio la Rivoluzione francese a dare la sua fisionomia moderna all'Istituzione, attribuendole il nome definitivo di Gendarmeria nazionale il 16 febbraio 1791⁽³⁾, mentre le toglie le ultime attribuzioni giurisdizionali in virtù della separazione dei poteri. La tradizione combattente dell'Arma risale anche a quest'epoca travagliata, poiché riceve il battesimo del fuoco nella battaglia di Hondskoote nel 1793⁽⁴⁾. Infine, una legge del 28 germinale anno VI (17 aprile 1798) codifica per primo i suoi principi di azione e compiti, in particolare nel campo della polizia amministrativa o giudiziaria. E detta norma, solo integrata dal decreto organico del 20 maggio 1903, rimane per oltre due secoli il primario fondamento giuridico del servizio dell'Arma che finisce per emanciparsi nell'Esercito nel 1950.

- (1) Perché esercitata dai prevosti (dal latino *praepositus*), magistrati che comandano la *Maréchaussée* in nome dei Marescialli, ossia dei principali capi dell'Esercito francese. Il che ricorda peraltro la confusione frequente delle funzioni di polizia e di giustizia durante il Medioevo.
- (2) L'editto di Parigi, emesso il 25 gennaio 1536 da Francesco I, marca una svolta, estendendo per la prima volta la giurisdizione della *Maréchaussée* a civili che non rientrano nella competenza dei tribunali ordinari: vagabondi, stranieri non domiciliati, rapinatori a mano armata e banditi - tutte categorie che all'epoca annoverano molti *ex* soldati.
- (3) In ricordo di questo atto fondatore, la ricorrenza istituzionale del 16 febbraio è dedicata ogni anno alla memoria dei militari dell'Arma caduti nell'espletamento del loro dovere.
- (4) Prima battaglia iscritta a lettere d'oro sulla bandiera della Gendarmeria nazionale (si pronuncia «Hondskot»). Le saranno concessi cinque ulteriori onori di battaglia:
 - > Villodrigo (1812);
 - > Taguin (1843);
 - > Sebastopoli (1855);
 - > Indocina (1946-1954);
 - > Africa francese del Nord (1952-1962).

3. L'identità attuale della Gendarmeria

a. *Attribuzioni*

La legge n. 2009-971 del 3 agosto 2009, ultimo quadro legislativo di riferimento, definisce la Gendarmeria come una «Forza armata istituita per vegliare all'esecuzione delle leggi», che svolge tra gli altri compiti essenziali quello della polizia giudiziaria⁽⁵⁾ e garantisce sicurezza e ordine pubblico, in particolare nelle zone rurali e suburbane nonché sulle vie di comunicazione. Contribuisce altresì ad informare le pubbliche amministrazioni, alla lotta al terrorismo, così come alla protezione della popolazione.

Dal punto di vista militare, infine, concorre alla difesa della Patria e degli interessi superiori della Nazione, essendo incaricata del controllo e della sicurezza degli armamenti nucleari. Resta inteso che l'insieme di queste attribuzioni è assunto sull'intero territorio nazionale, all'estero in applicazione degli impegni internazionali della Francia (nell'ambito delle missioni estere ad esempio), oltre che in seno alle Forze armate.

b. *Dipendenze istituzionali*

Se la legge del 2009 consolida il carattere militare dell'Arma e conferma l'ampiezza delle proprie attività, segna anche una svolta sottoponendola all'autorità organica del Ministero dell'Interno, da allora responsabile in materia di organizzazione, gestione, preparazione operativa e manutenzione delle infrastrutture necessarie.

Persiste tuttavia un legame forte con il vecchio ministero di tutela - quello delle Forze armate -, che mantiene competenze in fatto di formazione iniziale, disciplina (rispetto al solo personale militare⁽⁶⁾), impiego delle gendarmerie specializzate (cfr., *infra*), supporto sanitario, pianificazione e condotta delle missioni estere, simbolismo militare, nonché archivi storici.

Ad ogni modo, tale riforma non è stata una sorpresa al momento della sua adozione, dato che la Gendarmeria dipendeva allora già funzionalmente dal Ministero dell'Interno da sette anni per l'espletamento dei propri compiti civili. A prescindere dalla mutualizzazione di alcuni servizi tecnici o specializzati⁽⁷⁾, non ha sconvolto del resto la distribuzione spaziale delle Forze di polizia francesi, il cui principio è sancito dal 1800.

(5) Il legislatore ha voluto mettere in rilievo nel testo detta funzione che rappresenta il terzo dell'attività dei gendarmi.

(6) La Gendarmeria annovera anche 4.500 civili, addetti a funzioni amministrative, tecniche e logistiche (cf. *infra*).

(7) Quali la Direzione per la cooperazione internazionale, o il Servizio per le tecnologie ed i sistemi di informazione della Sicurezza interna, ormai comuni alla Gendarmeria e alla Polizia nazionale.

c. Competenza territoriale

Infatti, a differenza dell'Ordinamento italiano, che prevede la condivisione di certi territori tra Forze di sicurezza interna, esistono in Francia zone di competenza distinte per l'esercizio della polizia amministrativa dalla Gendarmeria o la Polizia nazionale (ZGN/ZPN). Il criterio demografico atto a delimitarle, scelto da Napoleone Bonaparte, è stato aggiornato più volte. Così, dalla legge del 21 gennaio 1995 di orientamento e programmazione sulla sicurezza, i comuni con meno di ventimila abitanti (tenendo conto dei flussi stagionali o turistici) sono presidiati in teoria dai gendarmi. Ne sono comunque esclusi i capoluoghi di dipartimento, ma sussistono altre eccezioni nei due sensi. Località la cui popolazione è inferiore a tale soglia possono quindi spettare alla Polizia dal momento che si inseriscono in un'agglomerazione già parte della ZPN, e invece città più importanti dipendono dalla Gendarmeria in quanto non caratterizzate da una delinquenza di tipo urbano⁽⁸⁾. Alla fine, il novantacinque per cento dei trentacinquemila comuni francesi appartiene alla ZGN, però questa compartimentazione geografica non è opponibile all'autorità giudiziaria che rimane sempre libera nella scelta dei servizi investigativi. Ovviamente, non vale nemmeno per i vari reparti a competenza nazionale o particolare, né per le Forze mobili.

d. Una gestione condivisa dell'ordine pubblico

Questi ultimi reparti, specializzati nel mantenimento dell'ordine pubblico - gli squadroni mobili in seno alla Gendarmeria (cfr., *infra*) - possono difatti operare in qualsiasi punto del territorio⁽⁹⁾, per ordine del prefetto di zona di difesa e sicurezza localmente competente. Il loro luogo di impiego determina pure la catena di comando⁽¹⁰⁾: se il responsabile politico dell'ordine pubblico è sempre il prefetto di dipartimento (oppure il Prefetto di polizia a Parigi e nei sobborghi immediati, la cosiddetta «piccola corona»), varia il capo operativo che agisce sul campo sotto l'autorità prefettizia. Nella ZPN, si tratta sia del direttore dell'ordine pubblico e della circolazione alla prefettura di polizia nella regione parigina, sia del Direttore dipartimentale della pubblica sicurezza altrove; e nella ZGN, è il Comandante del raggruppamento di gendarmeria dipartimentale, equivalente di un comandante provinciale dei carabinieri. Ciò richiede delle precisazioni sull'organizzazione dell'Arma, al fine di meglio individuare detto livello di comando all'interno dell'architettura istituzionale.

(8) Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, una zona rurale si contraddistingue, sotto il profilo della sicurezza, da tassi di delinquenza di prossimità e minorile rispettivamente più bassi almeno del trenta per cento e del cinquanta per cento a confronto degli indicatori nazionali (cfr., sentenza del 30 novembre 2001, COURSON ed altri).

(9) Con la differenza che i gendarmi mobili, rispetto ai loro omologhi poliziotti, dispongono di un quasi monopolio delle operazioni oltremare.

(10) Non esistono formalmente autorità di pubblica sicurezza nell'Ordinamento francese.

4. Un'organizzazione integrata e capillare

a. *Struttura organica*

Con al suo vertice una Direzione generale (DGGN) affiancata da un'Ispezione generale incaricata del controllo interno⁽¹¹⁾, la Gendarmeria nazionale è composta da due suddivisioni, veri perni che concentrano l'ottanta per cento dell'organico, attorno ai quali gravitano otto alti comandi,

- cinque gendarmerie specializzate;
- quattro uffici centrali;
- un gruppo di intervento.

1. *Due suddivisioni d'arma polivalenti*

La Gendarmeria dipartimentale⁽¹²⁾ (GD), innanzitutto, svolge compiti di pubblica sicurezza nella parte del territorio francese che spetta all'Arma, ma ha una competenza giudiziaria nazionale.

Oltre alla propria fitta rete di brigate, annovera numerosi reparti specializzati nella vigilanza e l'intervento⁽¹³⁾, la polizia giudiziaria (le «unità di ricerche⁽¹⁴⁾»), la polizia stradale, la polizia fluviale e delle acque litorali, l'immersione subacquea, le nuove tecnologie, nonché la sicurezza dei siti nucleari civili. I suoi circa sessantaduemila militari sono riconoscibili dai loro galloni argentati, a differenza di quelli dorati indossati dall'altra suddivisione d'arma.

Quest'altra suddivisione è quella della Gendarmeria mobile (GM), costituita dalla GM *stricto sensu* unitamente alla Guardia repubblicana.

La prima, forte di quasi tredicimila uomini e donne, è altamente specializzata nel mantenimento dell'ordine pubblico, ma concorre con i reparti territoriali nel contrasto alla delinquenza, in particolare oltremare, ed espleta funzioni di difesa militare.

Riserva generale a disposizione del governo, in grado di far fronte a situazioni tra le più critiche, è articolata in centonove squadroni⁽¹⁵⁾ di un centinaio di

(11) Ma anche di quello delle polizie municipali (unico tipo di polizia locale in Francia).

(12) Paragonabile all'Organizzazione territoriale dell'Arma dei Carabinieri.

(13) Inclusi i centocinquanta Plotoni di sorveglianza e di intervento «Sciabola», unità di reazione rapida antiterrorismo inquadrati in certe compagnie e comparabili alle Aliquote di primo intervento dei carabinieri.

(14) Si tratta delle circa trecentocinquanta brigate di ricerche, generalmente collocate in seno alle compagnie ma di competenza dipartimentale, e delle quarantaquattro sezioni di ricerche perlopiù competenti in un'intera zona di difesa e sicurezza, le cui principali dispongono anche di mezzi di lotta alla cybercriminalità.

Nell'Arma dei Carabinieri, sono rispettivamente confrontabili con le sezioni operative dei nuclei operativi e radiomobili, nonché con i nuclei investigativi dei reparti operativi.

(15) Di cui dieci montani, sette blindati e cinque esperti nella scorta dei prodotti nucleari.

militari, distribuiti in diciotto raggruppamenti di gendarmeria mobile⁽¹⁶⁾ e tutti proiettabili a turno sull'intero territorio sia metropolitano sia oltremarino⁽¹⁷⁾ nonché all'estero.

Diversamente dall'Arma dei Carabinieri, questi reparti non fanno capo ad un comando unificato, ma sono posti sotto l'autorità dei comandanti di regione zonale, e ripartiti al livello nazionale a seconda delle esigenze di ordine pubblico dall'Unità di coordinamento delle Forze mobili, comune alla Polizia nazionale.

Per quanto riguarda la Guardia repubblicana, essa è comandata da un generale di divisione e conta oltre tremila uomini divisi in due reggimenti di fanteria, un altro di cavalleria⁽¹⁸⁾, uno squadrone motociclisti e diverse formazioni musicali, tra cui l'Orchestra della Guardia e i Cori dell'Esercito francese.

Simile al Reggimento corazzieri assieme a alcuni reparti per esigenze specifiche dell'Arma dei Carabinieri, tale unità di pregio adempie servizi di onore e di sicurezza presso le più alte autorità dello Stato francese, nonché compiti di intervento per la GD, di lotta ai droni e più raramente di ordine pubblico.

Le proprie parate ed esibizioni tanto equestri quanto musicali contribuiscono all'immagine della Francia.

2. Otto alti comandi dalle competenze particolari

Tali enti, alle dirette dipendenze della DGGN, raggruppano gendarmi assegnati alle formazioni comuni alle due suddivisioni d'arma (Comando delle scuole, Polo giudiziario e Comando della gendarmeria d'oltremare), dove si occupano di funzioni amministrative o tecniche (Comando per il supporto operativo, Comando specializzato per la sicurezza nucleare, Comando della gendarmeria prevostale, Comando delle riserve), oppure presso il comparto aeronautico (Comando delle formazioni aeree).

Eccone un quadro:

-
- (16) Sono unicamente enti amministrativi.
Quando la situazione richiede l'impiego coordinato di più squadroni sul campo, essi sono radunati in due tipi di unità *ad hoc*:
> il raggruppamento tattico di gendarmeria (GTG, che riunisce da due a cinque squadroni);
> o il raggruppamento operativo per l'ordine pubblico (con più GTG oppure oltre cinque squadroni isolati);
entrambi retti da un comandante di raggruppamento mobile, tenente colonnello o colonnello.
- (17) Ci sono almeno venti squadroni mobili costantemente schierati oltremare.
- (18) Gemellato dal 1989 con il 4° Reggimento carabinieri a cavallo.

Formazioni comuni alla GD ed alla GM	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Il Comando delle scuole della Gendarmeria nazionale</i>, posto sotto l'autorità di un generale di corpo d'armata, anima e coordina l'azione di otto scuole e quattordici centri di istruzione tematici⁽¹⁹⁾, che addestrano più di trentamila allievi e frequentatori all'anno, in formazione iniziale o continua; ➤ <i>Il Polo giudiziario della Gendarmeria nazionale</i>⁽²⁰⁾, retto da un generale di brigata, è un centro di eccellenza nel campo forense, dell'informazione criminale e della lotta alla cybercriminalità, i cui seicento esperti lavorano a favore dei reparti dell'Istituzione, essendo addirittura proiettabili in caso di emergenza; ➤ <i>Il Comando della Gendarmeria d'oltremare</i> è uno stato maggiore con a capo un generale di corpo d'armata, che amministra il personale di stanza o in rinforzo negli otto comandi oltremarini⁽²¹⁾, come pure i gendarmi che prestano servizio presso le ambasciate o all'estero⁽²²⁾.
Formazioni a vocazione tecnica o amministrativa	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Il Comando per il supporto operativo della Gendarmeria nazionale</i>, comandato da un generale di brigata, è l'organismo centrale nel campo amministrativo, finanziario, tecnico e logistico; ➤ <i>Il Comando specializzato per la sicurezza nucleare</i>, che fa capo sia al Ministero dell'Interno sia a quello dell'Energia, è diretto da un ufficiale generale e coordina l'azione delle Forze dell'ordine nel suo ambito di competenza, svolgendo un ruolo centrale di informazione e di controllo delle persone che accedono ai centosettanta impianti nucleari francesi. Annovera inoltre poliziotti nelle proprie file; ➤ <i>Il Comando della Gendarmeria prevostale</i>, affidato ad un generale di brigata, è l'autorità di vertice dei novanta prevosti dell'Arma, ripartiti tra una brigata di ricerche e dodici distaccamenti attraverso il mondo⁽²³⁾, il cui compito principale è la polizia giudiziaria militare (sotto la guida della procura di Parigi), ma che compiono anche funzioni di polizia generale, consulenza giuridica e informazione presso le altre Forze armate; ➤ <i>Il Comando delle riserve della Gendarmeria nazionale</i>, il cui capo è un generale di divisione, gestisce i riservisti operativi e civili, circa settantamila uomini e donne⁽²⁴⁾.
Comparto aeronautico	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Il Comando delle formazioni aeree della Gendarmeria nazionale</i>, considerato a parte in ragione della propria alta tecnicità, è guidato da un generale di brigata o un colonnello. Inquadra ventinove distaccamenti che impiegano cinquantasei elicotteri⁽²⁵⁾ in tutto il territorio francese, con compiti di pubblica sicurezza a favore sia dell'Arma sia della Polizia (non dotata di mezzi aerei), nonché di salvataggio in montagna o in mare, assieme alla Sicurezza civile. Addestra anche i gendarmi piloti di droni.

(19) Negli ambiti seguenti: insegnamento superiore, esercizio del comando per l'equivalente dei marescialli, polizia giudiziaria, mantenimento dell'ordine pubblico, polizia stradale, informazione operativa, formazione linguistica ed internazionale, tecnologie dell'informazione, formazione cinofila, immersione subacquea, alpinismo e guida.

(20) Equiparabile al Raggruppamento carabinieri investigazioni scientifiche.

(21) Guadalupa, Guyana, Martinica, Mayotte, Riunione, Polinesia, Nuova Caledonia e Wallis e Futuna, nonché Saint Pierre e Miquelon - territori dove servono circa cinquemila gendarmi, esclusi i rinforzi mobili.

(22) 561 gendarmi servivano all'estero al 1° gennaio 2019, di cui 477 nelle ambasciate (il cui presidio è condiviso con la Polizia), oppure in missioni di cooperazione di almeno due anni.

(23) Dispiegati in Ciad, Repubblica Centrafricana, Costa d'Avorio, Emirati Arabi Uniti, Gabon, Germania, Gibuti, Giordania, Libano, Mali, Niger e Senegal. Due brigate provvisorie nei paesi baltici completano questa rete.

(24) Su detto organico, trentamila servono sotto contratto (di cui centocinquanta specialisti), trentasettemila sono ex militari solo richiamabili in caso di crisi nei cinque anni successivi al loro ritiro dal servizio attivo, e millecinquecento altri (i cosiddetti civili) sono volontari altamente qualificati e influenti che mettono le proprie competenze a disposizione della Gendarmeria.

(25) A differenza dell'Arma dei Carabinieri, la Gendarmeria non dispone più di aerei dal 1994.

3. Quattro uffici centrali

Comandati da un colonnello o un generale di brigata, questi quattro servizi giudiziari a competenza nazionale fanno capo alla DGGN ma contano anche poliziotti.

Sono più centralizzati dei loro corrispettivi italiani, anche se tale contrasto si sta attenuando.

Le loro denominazioni abbastanza chiare bastano a capire i propri campi di azione, poiché si tratta:

> *dell'Ufficio centrale per la lotta ai danni ambientali ed alla salute* (sessantotto gendarmi, poliziotti e consulenti tecnici che disporranno a breve di reparti locali)⁽²⁶⁾;

> *dell'Ufficio centrale per il contrasto alla delinquenza itinerante* (centoquindici gendarmi e poliziotti più due ufficiali di collegamento rumeno e albanese, distribuiti tra un comando e quattro antenne regionali);

> *dell'Ufficio centrale per la lotta al lavoro illegale* (quaranta gendarmi, poliziotti, ispettori del lavoro ed esponenti dell'ente che raccoglie i tributi sul lavoro)⁽²⁷⁾;

> *dell'Ufficio centrale per la lotta ai crimini contro l'umanità*, i genocidi ed i crimini di guerra (trenta gendarmi, poliziotti ed esperti, che indagano inoltre sui crimini di odio).

4. Cinque gendarmerie specializzate distaccate funzionalmente fuori dell'Arma

Rette da un generale di brigata e forti di 300/1.150 militari, sono poste alle dipendenze funzionali di altre istituzioni, in seno alle quali esercitano le funzioni classiche della Gendarmeria, così come alcuni compiti specifici;

> *La Gendarmeria marittima* è incaricata della polizia militare nella Marina nazionale nonché della protezione delle basi navali, ricoprendo il ruolo di guardia costiera nelle acque territoriali e la zona economica esclusiva francesi con una trentina di pattugliatori e motovedette⁽²⁸⁾;

> *La Gendarmeria dell'aria* fa lo stesso per l'Aeronautica e le sue basi, ma investiga altresì sugli incidenti di aerei militari francesi avvenuti ovunque nel mondo, e quelli di apparecchi militari stranieri caduti in Francia;

> *La Gendarmeria dei trasporti aerei*, collocata presso la Direzione generale dell'aviazione civile, da parte sua, si occupa di polizia della navigazione aerea,

(26) Abbreviato in *Oclaes*, è anche responsabile del contrasto alla minaccia terroristica CBRN. Con tali compiti, si avvicina, nell'Arma dei Carabinieri, ai due Comandi per la tutela della salute e dell'ambiente, oltre che al raggruppamento *Cites*.

(27) Equiparabile, *mutatis mutandis*, al Comando carabinieri per la tutela del lavoro.

(28) La propria sezione di ricerche, di competenza nazionale, è peraltro specializzata nella lotta alla criminalità organizzata in mare.

di sicurezza delle piattaforme aeroportuali (inclusa la loro difesa militare), delle indagini sugli incidenti di velivoli civili verificatisi in Francia, e di lotta ai droni;

➤ La *Gendarmeria per la sicurezza degli armamenti nucleari*, poi, che dipende per il suo impiego dal Ministero delle Forze armate, ha l'onere del controllo governativo oltre che della sicurezza dell'arsenale nucleare francese;

➤ La *Gendarmeria dell'armamento*, infine, è responsabile della protezione degli stabilimenti della Direzione generale dell'armamento e competente nei confronti del personale dipendente.

5. II GIGN

Ultima formazione direttamente subordinata alla DGGN, il famoso Gruppo di intervento della Gendarmeria nazionale, ufficialmente creato nel 1974, è un reparto d'*élite* delle Forze speciali, i cui quattrocento membri appartengono alla suddivisione della GM.

Addestrati per affrontare le crisi più gravi (attacchi terroristici, prese di ostaggi, criminalità organizzata, ecc.), sono specializzati nelle operazioni ad alto rischio, la sorveglianza di individui pericolosi, nonché la protezione di persone o siti di rilievo.

Per far fronte all'andamento della minaccia terroristica e velocizzare la risposta a tale fenomeno, una rete di tredici antenne GIGN è stata inoltre schierata nel Paese (sei in territorio metropolitano, forti di trentadue gendarmi; sette oltremare, rinforzate da cinquanta gendarmi).

Detti reparti, inquadrati nelle regioni zonali, hanno tra l'altro il compito di stabilizzare le situazioni critiche, nonché di preparare ed appoggiare l'intervento del GIGN, o addirittura di sostituirsi ad esso in caso di emergenza⁽²⁹⁾.

Un sistema integrato che evidenzia peraltro il vantaggio del radicamento della Gendarmeria nei vari territori.

b. *Struttura territoriale*

La struttura dell'Istituzione è modellata sull'organizzazione amministrativa nazionale, proprio come l'Arma dei Carabinieri in Italia.

Le tremila brigate della GD sono alla base dell'edificio: autonome oppure riunite in comunità, costituiscono la figura più decentrata della presenza statale nei territori ed operano nell'ambito di un cantone, con un comandante del grado di maresciallo capo fino a capitano in funzione dell'organico.

Il vertice della piramide, è riassunto nella seguente tabella a fini di chiarezza:

(29) Ai sensi dello Schema nazionale di intervento in caso di omicidi di massa o pianificati, basato sul principio di sussidiarietà.

Reparti di gendarmeria (gradi dei comandanti)	Equiparazioni amministrative francesi	Equiparazioni nell'Arma dei Carabinieri
7 <i>Regioni zionali di gendarmeria</i> (Gen. di Corpo d'Armata)	Zone di difesa e sicurezza	Comandi Interregionali
6 <i>Regioni di gendarmeria</i> (Gen. di Brigata o Divisione)	Regioni amministrative	Comandi di Legione
9 <i>Raggruppamenti di gendarmeria dipartimentale con rango di formazione amministrativa</i> ⁽³⁰⁾ (Col. o Gen. di Brigata)	Ex Regioni, sopresse nel 2016	Comandi Provinciali di 1 ^a fascia
92 <i>Raggruppamenti di gendarmeria dipartimentale</i> (Ten. Col. o Col.)	Dipartimenti	Comandi Provinciali di 2 ^a fascia
354 <i>Compagnie di gendarmeria dipartimentale</i> (Cap. fino a Ten. Col.)	Circondari dipartimentali	Comandi di Compagnie

5. Un personale diversificato

L'insieme dell'organizzazione già dettagliata funziona grazie a circa centotremila uomini e donne di vari ruoli, di cui il novantasei per cento sono militari incaricati dei compiti operativi.

a. Il personale militare

1. I ruoli operativi

Il personale dell'Arma che opera sul campo è distribuito tra tre ruoli subordinati l'uno all'altro, tutti accessibili tramite concorsi pubblici per titoli ed esami esterni o interni:

- > gli ufficiali di gendarmeria, che rappresentano il vertice della scala gerarchica (in numero di seimila);
- > i sottufficiali di gendarmeria, allo stesso tempo quadri intermedi ed esecutori (settantacinquemila);
- > i volontari che, tranne alcuni tecnici, formano la base della «piramide» (tredicimila)⁽³¹⁾.

(30) Statuto che conferisce un'autonomia amministrativa in materia di gestione del personale e delle finanze.

(31) È interessante notare per inciso che un alloggio di servizio gratuito è concesso ad ogni militare di questi tre ruoli.

Se questa struttura ricorda quella dei carabinieri, due differenze importanti vanno sottolineate, ossia l'unicità del corpo dei sottufficiali di gendarmeria⁽³²⁾, e il fatto che i volontari, pari ai carabinieri ed appuntati, sono esclusivamente in ferma prefissata di sei anni al massimo⁽³³⁾.

Inoltre, non è più richiesta nessuna esperienza militare per la selezione dei candidati di qualsiasi livello.

Le altre peculiarità riguardano la varietà dei concorsi per titoli ed esami esterni per il reclutamento degli ufficiali. La Scuola ufficiali della Gendarmeria nazionale sceglie così i suoi allievi tra i titolari di un *master* (non necessariamente giuridico), i funzionari pubblici con almeno cinque anni di anzianità, gli ufficiali diplomatisi alle altre accademie militari⁽³⁴⁾ in funzione della loro graduatoria, così come i capitani delle altre Forze armate titolari di un *master*⁽³⁵⁾. Peraltro, l'avanzamento degli ufficiali è solo a scelta sin dal grado di capitano, se non di tenente in seno al ruolo tecnico amministrativo (CTA).

2. I ruoli di supporto operativo

In numero di seicento, gli ufficiali del CTA⁽³⁶⁾, reclutati secondo modalità analoghe, sono i responsabili del supporto operativo della Gendarmeria, competenti nel campo amministrativo, tecnico e logistico. Comandano i quattromilasettecento sottufficiali del ruolo di supporto tecnico amministrativo, che sono ripartiti tra sei specialità: amministrazione e gestione del personale; gestione logistica e finanziaria; affari immobiliari; ristorazione collettiva; automobili e veicoli blindati nonché armeria e pirotecnica.

b. Il personale civile

Questo comparto di supporto, poi, è completato da quattromilacinquecento civili cui sono affidate funzioni che, pur non necessitando la disponibilità di un militare, richiedono comunque il ricorso ad un professionista qualificato. Ruolo eterogeneo, riunisce d'altronde profili molto diversi, che vanno dal funzionario dell'equivalente della categoria D all'operaio di Stato.

(32) Non c'è quindi l'equivalente francese del ruolo dei marescialli: per accedere ai gradi più elevati dei sottufficiali, un gendarme deve prima salire ogni gradino gerarchico su base volontaria e secondo criteri di avanzamento a scelta nonché talvolta per esami. Unica eccezione al principio: certi sottufficiali delle altre Forze armate possono entrare nella Gendarmeria conservando i propri grado e anzianità, ma tale possibilità esiste solo dal 2019 e concerne poche persone.

(33) Una riflessione attualmente in corso potrebbe però portare ad un riordino del ruolo dei volontari, onde trasformarli in arruolati, simili a quelli delle altre Forze armate, che possono servire fino a vent'anni, al fine di sfruttare meglio la formazione loro fornita.

(34) Scuola Politecnica, Scuola Speciale Militare, Accademia Navale e Scuola dell'Aria.

(35) La durata del corso è di due anni per le due prime categorie e di un anno per le altre due.

(36) Equipollente al ruolo tecnico logistico dell'Arma dei Carabinieri, ma sprovvisto dei medici e veterinari che appartengono in Francia ad un Servizio militare interforze.

6. La cooperazione italo-francese in materia di sicurezza interna

Infine, questo giro d'orizzonte non sarebbe completo senza evocare la cooperazione italo-francese in materia di sicurezza interna, i cui assi prioritari sono la lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo e all'immigrazione irregolare. Attuata a tre livelli complementari - bilaterale, multilaterale e transfrontaliero -, è pilotata nei due primi casi, dalla parte francese, dalla Direzione per la cooperazione internazionale del Ministero dell'Interno (DCI), comune alla Gendarmeria e alla Polizia nazionale.

a. Cooperazione bilaterale

L'antenna della DCI in Italia è dal 1997 il Servizio di sicurezza interna (SSI) presso l'Ambasciata di Francia, anche competente a Malta. Composto da nove gendarmi e poliziotti nonché da una segretaria, è retto da un Addetto alla sicurezza interna (ASI) colonnello di gendarmeria, il cui compito è di guidare e coordinare la cooperazione principalmente bilaterale. A tal fine gli ufficiali di collegamento dell'SSI, alcuni dei quali sono inseriti nelle strutture italiane, hanno come interlocutori abituali il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia, a vocazione operativa, nonché il Servizio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia per le questioni dottrinali, tecniche oppure istituzionali. Carabinieri e gendarmi cooperano in tale quadro interforze in modo proficuo, come testimoniano recenti risultati conseguiti su tutti i fronti. Sia per le attività di formazione (quale l'accoglienza di gendarmi all'Istituto superiore delle tecniche investigative dell'Arma dei Carabinieri nell'autunno 2019), sia per le indagini comuni, tra cui l'operazione *Ponente Forever* svolta contro una cosca della 'ndrangheta, con oltre quarantacinque arresti e 2,5 milioni di beni sequestrati nei mesi di settembre e ottobre 2020, in Italia così come in Francia.

b. Cooperazione multilaterale

La DCI e l'SSI, in quanto interfaccia delle Forze dell'ordine francesi, sono anche impegnati nella cooperazione multilaterale, quando il contesto di un'organizzazione internazionale coinvolge più Stati. Nel campo della sicurezza interna, al momento, due accordi multilaterali riguardano particolarmente i due Paesi: «EnviCrim» nell'ambito di Europol, e il progetto *I-Can* dell'Interpol. «EnviCrime», innanzitutto, è un progetto della piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali (Empact), volto a dare impulso e fornire un supporto tecnico alle Forze di polizia europee nella lotta alla criminalità ambientale⁽³⁷⁾.

(37) Il contrasto a tale fenomeno preoccupante (quarta forma di criminalità nel mondo, dopo il traffico di stupefacenti, la tratta degli esseri umani e la contraffazione) è una priorità dell'Unione europea per il suo ciclo politico 2018-2021, soprattutto per quanto concerne i traffici di rifiuti nonché di specie protette di fauna e flora.

Per il triennio 2018-2021, Francia (Oclaesp) e Italia (Comando Carabinieri Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari) sono state designate rispettivamente pilota e co-pilota, consentendo loro di creare una dinamica su scala europea. Per quanto riguarda il progetto *I-Can* (acronimo di *Interpol cooperation against 'ndrangheta*), si tratta di un'iniziativa italiana avviata all'inizio del 2020 per organizzare la risposta globale alla mafia calabrese, rafforzando la capacità dei servizi investigativi di tutto il mondo a individuare e poi reprimere le mosse di questa organizzazione criminale tra le più pericolose, presente in almeno trentadue Paesi, di cui diciassette europei, di tutti i continenti. Le Forze di polizia francesi, inclusa la Gendarmeria, si sono ovviamente unite al progetto che permette agli Stati partecipanti di beneficiare dell'esperienza italiana mediante seminari di formazione e scambio di informazioni.

Cooperazione transfrontaliera

Nelle regioni frontaliere, infine, gendarmi e carabinieri - come i loro omologhi poliziotti o doganieri - possono avvalersi del quadro giuridico specifico stabilito dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990, nonché dall'Accordo bilaterale di Chambéry del 1997, integrato da ultimo dal Regolamento d'impiego per l'esecuzione dei servizi di polizia e dogana alla frontiera italo-francese, siglato il 19 marzo 2019. Detti strumenti consentono una cooperazione diretta tra i reparti collocati su entrambi i lati del confine, per un contrasto più efficace ai traffici illeciti, all'immigrazione irregolare nonché ai problemi di ordine pubblico propri alla zona (*No Border, No Tav*, spostamenti di *boologans*, ecc.).

Sul campo, si traduce concretamente nel coordinamento tra comandi locali con la possibilità di attuare formazioni comuni attraverso la pianificazione di pattuglie miste. Due Centri di cooperazione di polizia e dogana, ubicati a Modane e Ventimiglia, appoggiano inoltre le unità operative dei due Paesi. Composte da personale italiano e francese, si dedicano allo scambio di informazioni giudiziarie o amministrative e dipendono, dalla parte francese, dalla Direzione centrale della Polizia delle frontiere. Un settore comune di polizia di frontiera terrestre dovrebbe addirittura completare a breve detto dispositivo a Bardonecchia (TO), ai sensi delle conclusioni del XXXV Vertice intergovernativo italo-francese svoltosi a Napoli nel febbraio 2020.

7. Conclusione

«Forza umana»⁽³⁸⁾ con molte sfaccettature e una forte presenza territoriale, la Gendarmeria nazionale è un'istituzione di polizia il cui funzionamento si basa sui principi di sussidiarietà e complementarità.

(38) *Slogan* dell'Arma da decenni.

Le sue comprovate versatilità ed efficacia hanno contribuito alla diffusione nel mondo del proprio modello militare, che ha tra l'altro ispirato l'Arma dei Carabinieri. Comunità di valori e di organizzazione che è pegno di una cooperazione tanto più proficua, quanto è chiamata a svilupparsi, anche in quadro multilaterale (in particolare europeo), per rispondere al meglio alle sfide internazionali di sicurezza.



Bibliografia

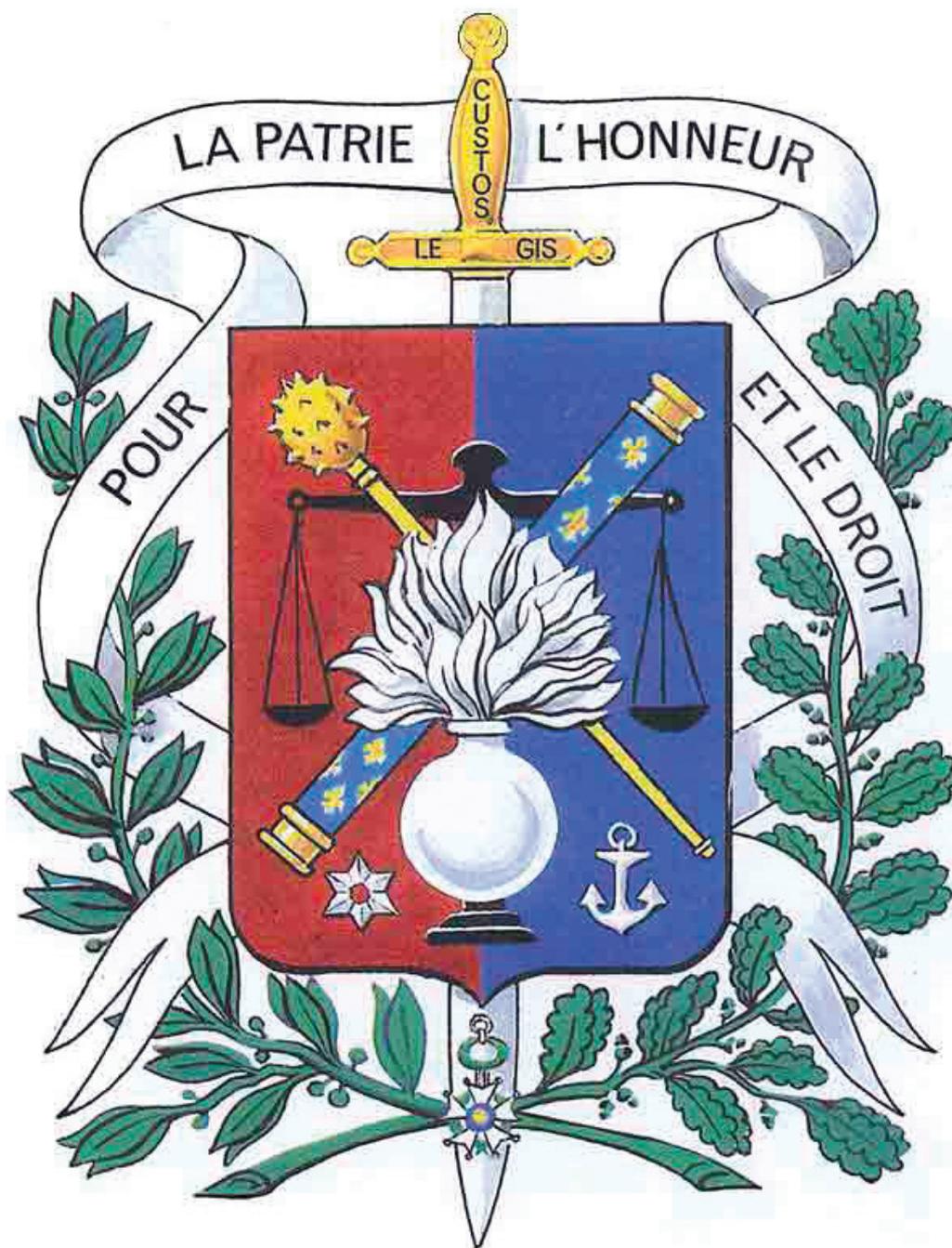
- BROUILLET (Pascal) (dir.), *De la Maréchaussée à la Gendarmerie, histoire et patrimoine*, Maisons-Alfort, Service historique de la Gendarmerie nationale, 2003, pag. 216;
- LIZUREY (Richard), *Gendarmerie nationale: les soldats de la loi*, Paris, Presses Universitaires de France, collection «Questions judiciaires», 2006, pag. 304;
- LUC (Jean-Noël) et MÉDARD (Frédéric) (dir.), *Histoire et dictionnaire de la Gendarmerie, de la Maréchaussée à nos jours*, Paris, éditions Jacob-Duvernet et Ministère de la Défense, 2013, pag. 538.

Sitografia

- Memogend, 2019: (<https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-communication/publications-documentations/memogend/memogend-2019>).
- Le risorse umane della Gendarmeria Nazionale, dati chiave 2019: (<http://www.profession-gendarme.com/wp-content/uploads/2020/09/chiffres-cl%C3%A9s-RH-2019.pdf>).

Iconografia

- Stemma della Gendarmeria Nazionale francese. Creato dal maggiore Eugène Louis Bucquoy (1879-1958) e dall'illustratore militare Jacques Émile Hilpert (1881-1952), fu presentato per la prima volta nel Grande Libro d'oro storico della Gendarmeria Nazionale pubblicato nel 1939. La sua composizione illustra il passato medievale e le numerose sfaccettature dell'Arma. Oltre alla Legione d'onore, concessa collettivamente nel 1930, evidenzia il motto istituzionale: Per la Patria, l'Onore ed il Diritto».





Professore
Georg Meyr(*)

Uno sguardo sull'instabilità del Medio Oriente

L'instabilità intrinseca dell'intero scenario mediorientale appare subito, anche a un osservatore poco attento, come il prioritario fattore di rischio nella prospettiva di una possibile rottura degli equilibri politici globali. Ovvero, per essere meno asettici e più concreti, in vista di una guerra di vaste proporzioni - l'aggettivo "mondiale" va usato con pudore. Se un paragone ha senso, si pensi ai Balcani degli inizi Novecento. Questo articolo è inteso a proporre, attingendo liberamente fra le righe della storia, qualche considerazione che aiuti a spiegare tale instabilità, senza peraltro cadere nella tentazione di un deterministico collegamento causa-effetto fra scelte e vicende - "errori" - del passato e la realtà attuale: tentazione in fondo facile e seducente ma da gestire con cura, giacché foriera di possibili interpretazioni forzate delle situazioni odierne. Non ci sono teoremi da dimostrare, a qualunque costo. L'obiettivo dichiarato, già di per sé ambizioso, non pretende certo di trasformarsi, strada facendo, nella proposizione di formule magiche per il superamento dell'instabilità, magari fosse possibile... tuttavia, avere dei presupposti fondati può aiutare le decisioni.

The intrinsic instability of the Middle East scenario immediately appears, even to an unwary observer, as the primary risk factor in the perspective of a possible break in the global political balance. Actually, in order to be more concrete, the word "global" must be used carefully in a view of a large-scale war. If comparing makes sense, let us think about the Balkans in the early twentieth century. Drawing from history, this article aims at proposing some considerations that help explain this instability, without falling into the temptation of a deterministic causal relationship between past and present events. Giving into such a temptation is basically easy, however it is something which needs to be considered carefully in order to avoid forced interpretations of today's situations. There are no theories to prove at any cost.

(*) Professore associato di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Trieste.

This article certainly has an ambitious aim; however, it does not want to propose magic formulas along the way for overcoming this instability. We just think that having well-founded assumptions can help taking decisions.

يظهر عدم الاستقرار الداخلي في سيناريو الشرق الأوسط بأكمله ، حتى للناظر غير المتعمق فيه، باعتباره عامل الخطر الأساسي في منظور الكسر المحتمل للتوازن السياسي العالمي. في الحقيقة، ينبغي استخدام كلمة "عالمي" بحذر كي نكون أكثر واقعية في ضوء حرب ذات أبعاد واسعة. وإذا أمكننا المقارنة فلننْفَكِر في تجربة البلقان في أوائل القرن العشرين.

تهدف هذه المقالة إلى اقتراح بعض الاعتبارات التي تساعد في فهم عدم الاستقرار هذا وذلك من خلال الاستفادة من أحداث التاريخ دون الوقوع في إغراء إقامة علاقة سببية بين خيارات وأحداث الماضي (يعني "الأخطاء") وربطها بالواقع الحاضر. فهذا الإغراء من السهل الوقوع فيه ولذلك ينبغي إدارته بعناية لأنه قد يُؤدِّي إلى تفسيرات وتأويلات غير واضحة للوضع الراهن. في هذا الوضع لا توجد نظريات ينبغي إثباتها بأي ثمن. إنَّ الهدف المذكور أعلاه طموح في حدِّ ذاته ولانريد أن نقَدِّم في ثنايا هذه الصفحات صيغاً سحرية للتغلب على عدم الاستقرار ولكن الاعتماد على افتراضات قوية قد يساعدنا في اتخاذ القرارات

SOMMARIO: 1. Ambito dell'area. - 2. Una pesante eredità ottomana. - 3. La farsa dei mandati. - 4. Entra in gioco Israele. - 5. La guerra fredda travisata. - 6. Poca saggezza verso l'Iran. - 7. Il suicidio politico anglo-francese sul canale di Suez. - 8. Cosa fare di Saddam Hussein? - 9. Conclusioni.

1. Ambito dell'area

Politica, economia, modelli sociali non possono certo prescindere dalla geografia ed è quindi necessario definire cosa qui si intenda per "Medio Oriente" o, forse più propriamente, per "Vicino Oriente" (*Proche Orient - Near East*). E non si tratta certo di una mera accettazione del concetto d'area proposto dalla geografia fisica. D'altro canto, di utilizzi in senso metaforico di concetti geografici ve ne sono molteplici e si ricorda solo come l'Australia appartenga senza dubbi all'Occidente, e come la Virginia fosse profondo sud durante la guerra di secessione statunitense.

Non diversamente da tali condivise definizioni immaginarie, per Medio Oriente va qui inteso lo spazio occupato nei secoli dall'Impero Ottomano, con il limite occidentale di Gibilterra, visto che in Spagna il tentativo di penetrazione musulmana in Europa da ovest fu soffocato ancora nel medioevo. Quindi tutta l'Africa mediterranea è assimilabile nella definizione, e il Vicino Oriente continua a spingersi a est fino all'Afghanistan e risaliva attraverso i Balcani, verso il cuore dell'Europa - fino ad alcuni secoli fa.

Sono evidenti collegamenti fra tale ambito e il concetto di “Mediterraneo allargato”, ora molto utilizzato dagli studiosi⁽¹⁾. Non va mai dimenticato che Venezia costruì la fortezza di Palmanova, nella pianura friulana sull'estremo finire del cinquecento, proprio per fermare gli ottomani, sebbene ciò si sia poi rivelato inutile. Rallentata a Lepanto (1571) e fermata a Vienna (1683), l'espansione di quel grande impero si trasformò in ritirata di lungo periodo ed esso uscì di scena quale sviluppo della Prima guerra mondiale, dopo che le cancellerie europee avevano da lungo tempo bollato l'impero come “l'uomo malato d'Europa”, dal destino segnato.

2. Una pesante eredità ottomana

L'appartenenza di questi immensi territori, sia pure abbondantemente diversificata nel tempo ma comunque plurisecolare, all'impero ottomano, ci suggerisce una prima, generale chiave di lettura della difficoltà di stabilire modelli di convivenza civile pacifica, democratica e condivisa, in quelle regioni. A dirla secca: la democrazia non è nel DNA dei paesi *ex-ottomani*. Il modello di potere, esercitato dal gruppo dominante non-arabo insediato a Costantinopoli per molti secoli, era del tutto lontano da ciò che andava faticosamente maturando in Europa, verso il sistema parlamentare, sia pure in stati quasi esclusivamente monarchici. Immaginandoci alla fine del settecento, è impressionante pensare alla figura del “capo supremo”, dell'impero ottomano e dell'islam, rispetto al pari grado statunitense, appena delineato dalla Costituzione di Filadelfia. Lasciando la fantasia, è comunque facile constatare come l'impero ottomano non abbia costituito una scuola ottimale per formare le popolazioni alla moderna democrazia. Il ricambio del potere, in quei contesti, poteva essere immaginato solo attraverso la violenza. Arbitrio e mancanza di limiti erano la regola, proprio per chi deteneva il potere. Il ritardo di secoli, rispetto all'occidente, lungo tale faticoso progresso, aiuta certo a intuire la naturale propensione degli attori statuali post-ottomani a riproporre governi autoritari o qualcosa di simile, nonostante innegabili fenomeni di modernizzazione nell'ambito del diritto⁽²⁾.

Anche la Turchia, affossatrice dell'impero ottomano nei primi anni Venti del Novecento, a quasi un secolo di distanza, trascorso sulla scia del pensiero laico e occidentalizzante di Mustafà Kemal, sta ora volgendo a una sorta di neo-ottomanesimo.

(1) V., ad esempio, DI CECCO.

(2) V. ALUFFI BECK PECCOZ.

Persino le cosiddette primavere arabe, di recente memoria, sono state, a ben guardare, più il frutto di una disordinata pulsione libertaristica che di una consapevole voglia di democrazia⁽³⁾. Eredità socio culturale insuperabile, senza speranza? Impossibile dirlo, il dio Kronos potrà anche qui essere d'aiuto. Di certo, lo saranno di meno tentativi di esportazione della democrazia in quelle aree, sia pure sostenuti da nobili teorie di eccezionalismo messianico.

3. La farsa dei mandati

Sulla base degli accordi detti di Sykes-Picot del 1916⁽⁴⁾, al momento della sconfitta ottomana nel 1918, Gran Bretagna e Francia restavano sostanzialmente padroni dell'area in questione.

Più la prima della seconda, vista l'influenza in Persia, nella penisola arabica, in Egitto e Sudan. Iniziava il periodo durante il quale l'Ufficio al Cairo del *Foreign Office* avrebbe gestito la "riserva di caccia" britannica, fra Mediterraneo e Medio Oriente. Tra l'altro, l'impero sconfitto non serviva ormai più a Londra quale baluardo contro le aspirazioni russe sul Bosforo e i Dardanelli, visto che la potenza russa era azzerata dalla cruenta guerra interna di affermazione del potere sovietico. Alla convinzione del presidente statunitense Wilson che, nel suo approccio realistico-visionario ai negoziati di pace, sosteneva il superamento del colonialismo, i vincitori europei diedero ben ipocrita ragione, inventando il sistema dei mandati⁽⁵⁾. Alla conferenza di Sanremo, nel 1920, la Francia si assunse la responsabilità di portare alla democrazia indipendente Libano e Siria, la Gran Bretagna Iraq e Palestina. Esse agivano in nome della neonata Società delle Nazioni. Si trattava, in buona misura, di un mascheramento del prosieguo dell'età coloniale. Le due potenze non lavorarono realmente, forse ancor meno la Francia, alla formazione di una potenzialità democratica nelle aree di reciproca competenza.

Dopo la Seconda guerra mondiale⁽⁶⁾, troviamo quindi il Libano fondato su una strana Costituzione che divide i poteri fra le tre confessioni dominanti, l'Iraq ancora sottoposto ai britannici fino al colpo di stato del 14 luglio 1958, la Siria che inizia l'infinita serie di crisi di governo, condotte in una logica anti-occidentale e (in parte) filo-sovietica, e infine la Palestina, dove l'inarrestabile immigrazione sionista aveva posto le basi per la tumultuosa nascita dello stato ebraico, nel 1948.

(3) Sulle primavere arabe, v. www.ispionline.

(4) V., MEYR, 2016.

(5) V., DI NOLFO, pagg. 78-82.

(6) Per un quadro d'insieme, v. DUCE.

4. Entra in gioco Israele

A complicare subito la situazione, dopo la Seconda guerra mondiale, ci fu appunto la nascita d'Israele. Sia ben chiaro, non si intende qui mettere in discussione il fondamento giuridico-politico di tale nascita, largamente identificabile, peraltro, nella tragica persecuzione degli ebrei da parte dei tedeschi, certo non lasciati troppo soli in Europa, in questa loro sciagurata azione. La nascita d'Israele non fu, secondo un'analisi riduttiva e banale, e visto che siamo a caccia d'errori, "l'errore di qualcuno". Si intende qui solo prendere atto che il radicarsi di quel focolare nazionale - già evocato dalla dichiarazione Balfour del 1917 - eretto a stato ebraico nel pieno del mondo arabo, ha dato il via, dal 1948 a oggi senza sostanziali interruzioni, a una conflittualità che appare ben lontana da intravedere soluzioni.

Conflittualità ancora più marcata da quando gli Stati Uniti, dopo una certa esitazione durante le due amministrazioni Eisenhower (ma quello dell'equidistanza verso arabi e israeliani era il pensiero del potente segretario di Stato, John Foster Dulles), abbracciarono in modo palese il ruolo di difensori a oltranza della sopravvivenza di Israele, testa di ponte della democrazia occidentale nell'area. La presidenza Johnson, sin dagli inizi ma soprattutto attraverso l'azione diplomatica condotta nella circostanza della guerra dei sei giorni nel 1967 - azione peraltro attenuata dai concomitanti pesanti sviluppi in Vietnam - può forse essere considerata il momento della svolta, in senso indiscutibilmente filo-israeliano. "Gli Stati Uniti appoggiano fermamente Israele in tutte le questioni concernenti i suoi vitali interessi di sicurezza", disse Johnson al premier israeliano Levi Eshkol nel giugno del 1964⁽⁷⁾. Se i rapporti con gli stati arabi della regione si sono ovviamente rivelati difficili e latori di instabilità, progressi sono tuttavia riscontrabili: si pensi alla pace fra Israele e l'Egitto, la Giordania e, di recente, con gli Emirati Arabi Uniti e il Bahrein. Ancora senza sbocchi la questione interna della convivenza con le popolazioni palestinesi, che rientra a buon titolo fra i rischi esplosivi più elevati dell'area, poiché ampiamente strumentalizzata dai diretti protagonisti e da tutti gli interlocutori internazionali.

5. La guerra fredda travisata

Dopo la seconda guerra mondiale, i vincitori che ebbero l'enorme responsabilità di influire sui nuovi equilibri internazionali, nel Vicino Oriente operarono in modo poco avveduto. Pur vincitori, i sovietici non ebbero reale influenza sull'area, che passò dal predominio britannico e, in misura minore, della Francia, alla superpotenza statunitense.

(7) V., OREN, pag. 40.

Simbolica la Dottrina Truman (12 marzo 1947), che fonda il suo significato globale sulla specifica e dichiarata impotenza di Londra nel contrasto del comunismo in Grecia e Turchia. I russi, a differenza di ciò che faranno poi in Africa e in America latina, non attuarono una concreta opera di penetrazione nell'area, e solo con la Siria si avviò un buon legame. È difficile stabilire quanto la prevalente appartenenza islamica delle popolazioni locali abbia fatto da scudo contro la seduzione del marxismo-leninismo, che pure ebbe un ruolo, magari modesto, in Iraq e in Siria. Di certo, laddove il buon cittadino è inscindibilmente anche il buon credente e viceversa, l'ateismo sovietico non trovava terreno fertile di crescita, comunque gli alleati anglo-americani commisero il grossolano errore, nel clima di isteria proprio della guerra fredda, di identificare nella minaccia sovietica il problema più grave del Medio Oriente.

Oltre alla condivisione di una visione sbagliata con gli Stati Uniti, gli inglesi mantennero anche a lungo, nella loro politica mediorientale, un atteggiamento vetero-colonialista, intriso di paternalismo vittoriano, che aggravò ulteriormente la già citata scarsa determinazione a comprendere le minacce intrinseche dell'area. Alla politica di Washington e di Londra, sia pure con sfumature diverse, "sfuggivano problemi di grande portata per i popoli del Medio Oriente, problemi privi di significato se inseriti nella visione occidentale della guerra fredda, ma indispensabili per comprendere il contesto regionale in cui si pretendeva di operare"⁽⁸⁾.

E così, negli anni Cinquanta, chi fra noi occidentali era in grado di avere un peso politico reale nel Medio Oriente si diletta a proporre piani di difesa anti-sovietici, destinati a nascere morti o moribondi: *Middle East Defense Organization* (MEDO), *Middle East Command* (MEC), Patto di Baghdad (CENTO, dal 1959, dopo l'uscita dell'Iraq). Emblematica la pessima progettazione di quest'ultimo che, dal 1955, metteva insieme il nazionalismo turco con la dipendenza ai britannici dell'Iraq (ancora per poco...), con la sudditanza agli Stati Uniti dell'Iran di Reza Pahlavi e con il timore del Pakistan non tanto nei confronti dei sovietici, quanto della vicina India. A suggellare il tutto, quale disperato bisogno di controllo diretto, l'adesione britannica, con gli alleati nord-americani a tentare inutilmente di dissuadere Londra da tale partecipazione, davvero di pessimo gusto, imposta a un'alleanza di sicurezza regionale dall'*ex* potenza dominante. Unico risultato conseguito dal Patto fu l'irrisione del mondo arabo, ben coordinata dal leader egiziano Nasser. Il grande disegno di collegare, in termini geopolitici, la sicurezza antisovietica dell'Europa (NATO) con quella dell'estremo oriente/Pacifico (SEATO, ANZUS) resterà irrealizzato.

(8) V., DONNO, pag. 6.

6. Poca saggezza verso l'Iran

Nell'agosto del 1953, la *Central Intelligence Agency*, diretta da Allen Dulles e in sintonia con Londra, portò (con alcune difficoltà) a compimento l'operazione Ajax, colpo di stato a Teheran che rovesciò il primo ministro Mossadegh e rafforzò, quale capo effettivo e non solo formale dell'Iran, lo shah Reza Pahlavi⁽⁹⁾. Ciò riportava il petrolio iraniano sotto controllo occidentale - comunque statunitense e non più britannico! - ma soprattutto rendeva quel grande paese il "gendarme del Golfo", in nome degli Stati Uniti.

La via di estrema occidentalizzazione che fu intrapresa dallo *shah*, come forma di sudditanza al padrone esterno e in opposizione alle lusinghe sovietiche, come pure di prudente distanziamento dalle forze profonde nazionaliste e sciite della società persiana, porterà negli anni Sessanta/Settanta all'esistenza di un Iran sicuramente a noi vicino e affine, ma pure pronto all'esplosione sovversiva del 1978/79, ovvero alla svolta radicale islamica che ben conosciamo, ancora oggi.

In parole semplici: senza certo volerlo, a Washington, favorendo il consolidamento di un satellite fedele e clonato sui propri valori, si posero le basi di una rivincita nazionale e religiosa iraniana dalle potenzialità rilevanti. Decenni di forzata occidentalizzazione, non disgiunta da metodi tipici dei regimi autoritari, convinsero molti iraniani a invocare Khomeini.

La questione del ruolo iraniano (sciita) nel Medio Oriente resta uno dei prioritari fattori di instabilità dell'area.

7. Il suicidio politico anglo-francese sul canale di Suez

Per incassare un colpo definitivo alla propria ormai scarsa credibilità politica nel Medio Oriente, Londra e Parigi scelsero un modo davvero grottesco. Al di là della facile ironia, il tentativo di opporsi alla nazionalizzazione egiziana della Compagnia del Canale di Suez, con fondamenti giustificativi legati al più becero vetero-colonialismo e con una messa in scena per nulla credibile, alla quale si prestò pure Israele (ma per motivi più comprensibili di sicurezza nazionale), rappresentò senza dubbio un punto assai basso della politica delle due potenze europee, come pure l'ennesimo segnale di un'incapacità gestionale rispetto l'area in questione.

Ad avallare questi assunti basterebbe il senso di vergogna con il quale il premier inglese Eden vietò la produzione di documenti ufficiali relativi all'intesa anglo-franco-israeliana contro Nasser.

(9) V. MEYR, 1994.

Lo stesso *leader* conservatore, che aveva vissuto momenti più esaltanti quale Ministro degli Esteri di Churchill, uscì dai fatti dell'autunno 1956 con un sistema nervoso ormai compromesso, che lo indusse a necessarie dimissioni.

Gli Stati Uniti, che pure durante i giorni caldi della crisi avevano cercato di far ragionare gli stretti alleati (di Londra, più che di Parigi, visti i rapporti di quegli anni...) sull'insostenibilità delle loro posizioni di arroganza, e che arrivarono a votare all'ONU contro l'aggressione all'Egitto, insieme ai sovietici - segnando simbolicamente con quel voto condiviso, per inciso, il passaggio dalla guerra fredda all'età della coesistenza pacifica - sbagliarono poi tutto nel tirare le somme politiche della vicenda.

Invece di capire che era il momento per cercare di far dialogare Israele con il mondo arabo, e per riesaminare le modalità del rapporto fra i paesi più evoluti e quelli in via di sviluppo, essi furono onnubilati dall'ossessione delle mire sovietiche sull'area, partorendo agli inizi del 1957 quella "dottrina Eisenhower" (*Middle East Resolution*) che indicava, quale minaccia sovrastante l'area, proprio il comunismo, in tutte le sue forme. Screditate Gran Bretagna e Francia, con gli Stati Uniti incapaci di capire la realtà, l'enorme regione rimase a lungo in balia di sé stessa, e persino noi italiani tentammo di approfittare del vuoto, mediante la spregiudicata ma affascinante politica energetica dell'ENI di Enrico Mattei, sostenuta in modo occulto dal neo-atlantismo di parte della Democrazia Cristiana⁽¹⁰⁾.

8. Cosa fare di Saddam Hussein?

L'incoerenza politica di noi occidentali, nei confronti dei decenni di potere del tiranno iracheno, offrono un ottimo spunto, sempre tentando di capire qualcosa dell'irrequietezza mediorientale. Lungi dal riabilitare una figura che non merita statue e piazze intitolate, si può tuttavia sostenere che essa fu utilizzata dall'esterno a piacere, secondo i bisogni del momento.

Tutt'altro che sgradita, a noi alleati atlantici, la sua irresponsabile offensiva contro un'Iran ritenuto debole, in seguito all'abbandono statunitense, nel dopo-Shah. I francesi gli misero in piedi una centrale atomica, rasa poi al suolo da un impeccabile raid aereo israeliano. Come baluardo dei nostri valori laici, in contrasto al preoccupante islamismo sciita, Saddam poteva anche essere accettabile.

Finita la guerra (cruentissima, peraltro) con l'Iran, nel 1988, il ras di Baghdad rivolse subito le attenzioni alla presunta, antica provincia irachena del Kuwait.

(10) V., MEYR, 2003.

A difesa della “simpatica piccola democrazia” sul Golfo, occupata facilmente dagli iracheni nel 1990, una possente coalizione militare, principalmente statunitense, riportò le cose a posto nel 1991. Naturalmente, sono temi sui quali la storiografia deve ancora fare chiarezza. Solo a livello di ipotesi, suggerita dalla logica della contrapposizione bipolare, la presenza (sia pure per poco) dell’Unione Sovietica sulla scena mondiale impedì agli USA la radicale rimozione di Saddam. “Il successo militare dell’operazione “*Desert Storm*” non risolse in ogni modo i vari problemi dell’area”⁽¹¹⁾.

Dopo l’11 settembre 2001, le minacce per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti e dei loro alleati, vere o presunte, dovevano essere radicalmente affrontate.

Saddam, che nel suo esasperato realismo politico non costituiva certo una minaccia per noi occidentali, doveva essere rovesciato, per portare la democrazia in Iraq(!). Così nacque la penosa vicenda relativa alle armi di distruzione di massa del dittatore, che dopo l’invasione del paese finì giustiziato dagli stessi iracheni (magari un po’ condizionati...), perché Norimberga aveva insegnato che il processo dei vinti - sia pure ingiustificabili nella condotta - da parte dei vincitori si prestava a critiche. Le condizioni del post-Saddam in Iraq sono sotto gli occhi di tutti.

9. Conclusioni

La lista degli eventi mediorientali nei quali le potenze occidentali di riferimento hanno assunto posizioni molto criticabili potrebbe allungarsi, ma sarebbe forse solo un inverosimile “tentativo di completezza”. Basti ricordare l’ostinazione francese nel far cadere Gheddafi, e l’abbandono politico dei curdi, protagonisti del contrasto al califfato islamico, da parte degli Stati Uniti.

Non sarà certo questo articolo a scoprire che gli eventi storici sono il frutto del contrasto dialettico fra i soggetti di una determinata circostanza e le scelte di chi è più forte pesano, in prospettiva, più delle altre. Se accettiamo l’ipotesi fondante che, dopo l’abolizione del califfato, nel 1922, le potenze dominanti nell’immensa area *ex* ottomana sono state Gran Bretagna, Francia e poi Stati Uniti, è abbastanza agevole constatare che esse non sono state in grado di gettare le fondamenta per una civile convivenza, fra gli stati della regione e al loro interno.

Senza pretesa di giustificazioni, va ricordato che stiamo parlando dell’area più complicata al mondo, sotto il profilo dell’inestricabile groviglio fra etnie e religioni.

(11) V., FRANCO, pag. 116.

Difficilissimo far dialogare musulmani sciiti (gli iraniani) con sunniti (i sauditi), ebrei di mille provenienze, turchi sunniti, cristiani di molte chiese⁽¹²⁾, solo per citare alcuni attori dello scenario. Ed è pure ipotizzabile che il doloroso percorso di crescita proprio della cristianità, a cavallo fra XVI e XVII secolo, attraverso riforma, controriforma, guerre di religione e guerra dei trent'anni - che portò con i trattati di Westfalia del 1648 all'avvio della convivenza religiosa - sia ancora da compiere, per il mondo musulmano. Tutto ciò solo per dire che la bisogna, per noi occidentali, non era delle più agevoli.

Resta tuttavia da chiedersi se un tentativo di assimilazione ai parametri occidentali, quanto meno in onestà di intenti, al di fuori di logiche utilitaristiche del momento, sia mai effettivamente stato preso in considerazione. In una valutazione complessiva, senza pretese di incontrovertibilità, sembra di poter dire di no e il Medio Oriente evolve (o ristagna) fra le sue contraddizioni.



(12) V. ROBERSON.

Bibliografia

- > ALUFFI BECK PECCOZ R., *La modernizzazione del diritto di famiglia nei paesi arabi*, Milano, Giuffrè, 1990;
- > CECCARELLI MOROLLI D., *Appunti di geopolitica*, Roma, Valore Italiano Ed., 2019, pagg. 237 ss.;
- > DI CECCO V., *Un “grande Medio Oriente” o un “Mediterraneo allargato”*, in *Informazioni della Difesa*, 2/2004, pagg. 30-34;
- > DI NOLFO E., *Storia delle relazioni internazionali dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008;
- > DONNO A. (a cura di), *Ombre di guerra fredda*, Napoli, ESI, 1998;
- > DUCE A., *Storia della politica internazionale (1945-2013). Il tramonto degli imperi coloniali*, Roma, Edizioni Studium, 2013;
- > FRANCO S., *Gli interventi delle coalizioni internazionali nelle aree del Mediterraneo e Medio Oriente*, in MEYR G. (a cura di), *Siria. Un inverno arabo*, Rimini, Panozzo Editore, 2013, pag. 116;
- > MEYR G., *La crisi petrolifera anglo-iraniana (1951-54)*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1994;
- > MEYR G., *Enrico Mattei e la politica neoatlantica dell'Italia, nella percezione degli Stati Uniti d'America*, in DE LEONARDIS M. (a cura di), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 2003, pagg. 157-169;
- > MEYR G. (a cura di), *Sykes-Picot e il Califfato*, Rimini, Panozzo Editore, 2016;
- > OREN M. B., *La guerra dei Sei giorni*, Milano, Mondadori (per *Il Giornale*), 2003;
- > ROBERSON R. G., *The Eastern Christian Churches. A Brief Survey*, Roma, Edizioni Orientalia Christiana, ultima edizione;
- > VALORI G. E., *Rapporti di forza. Le questioni aperte del sistema internazionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2020, pagg. 211 ss.; pagg. 317 ss.; pagg. 569 ss.;
- > www.ispionline.it/it/tag/primavera-araba.



Colonnello
Fausto Bassetta(*)

STUDI MILITARI

Sui rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare *(Spunti di riflessione)*

SOMMARIO: 1. La questione della (deprecata) pregiudiziale penale. - 2. Le innovazioni (instabili) nell'ordinamento militare. - 3. La *ratio* dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare.

1. La questione della (*deprecata*) pregiudiziale penale

Una questione assai controversa nell'ambito del diritto disciplinare militare è quella connessa con i rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Tale questione ha avuto un'eco più ampia, poiché ha riguardato tutti gli ambiti disciplinari e - attualmente - è risolta in maniera differente in relazione ai singoli sistemi disciplinari.

In precedenza, le regole erano poche, chiare e coordinate. I rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare erano regolati per tutti i settori di applicazione dalla pregiudiziale penale.

La pregiudiziale penale era stabilita dall'art. 3 c.p.p. 1930 (il cosiddetto codice Rocco, coevo a quello penale) e valeva per i giudizi civili, amministrativi e disciplinari. La norma stabiliva all'ultimo comma che "quando l'azione penale è già in corso (...) la pubblica autorità che procede disciplinarmente ordina la sospensione del giudizio".

In aderenza a tale previsione, l'art. 117 (tuttora vigente), d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, recita - analogamente - così: "Qualora per il fatto addebitato all'impiegato sia stata iniziata azione penale il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso".

(*) Titolare di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri, Dottore di ricerca in Diritto Pubblico

Nell'ordinamento militare, in mancanza di una norma di legge specifica⁽¹⁾, così recitava l'art. 81, comma 3, del Regolamento di disciplina militare del 1964: "Quando vengono commesse infrazioni previste e punite dalla legge penale, salva la facoltà concessa dalla legge di non chiedere, per taluni reati, il procedimento penale, o di adottare i provvedimenti precauzionali stabiliti dalla legge stessa, resta sospesa ogni azione disciplinare fino alla definizione del procedimento penale"⁽²⁾. La predetta norma non è stata riprodotta né nella legge 11 luglio 1978, n. 382, recante Norme di principio sulla disciplina militare, né nel nuovo Regolamento di disciplina militare, emanato con d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545⁽³⁾. In altri, analoghi ordinamenti disciplinari la pregiudiziale penale è stata sempre riprodotta, in particolare:

> nell'art. 11, d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737, recante Sanzioni disciplinari per il personale dell'Amministrazione di pubblica sicurezza e regolamentazione dei relativi procedimenti⁽⁴⁾;

> nell'art. 9, D.Lgs. 30 ottobre 1992, n. 449, recante Determinazione delle sanzioni disciplinari per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e per la regolamentazione dei relativi procedimenti⁽⁵⁾.

Nel frattempo, il nuovo codice di procedura penale (il cosiddetto codice Vassalli), entrato in vigore nel 1989 al posto del codice Rocco, non contempla più la pregiudiziale penale, ma stabilisce l'efficacia della sentenza penale nel procedimento disciplinare all'art. 653 c.p.p.⁽⁶⁾.

- (1) Le leggi di stato giuridico dei militari, tutte abrogate (legge 10 aprile 1954, n. 113, per gli ufficiali; legge 31 luglio 1954, n. 599, per i sottufficiali; legge 3 agosto 1961, n. 833, per gli appuntati e finanziari; legge 18 ottobre 1961, n. 1168, per gli appuntati e carabinieri), nella parte relativa alla disciplina, non contemplavano disposizioni riguardanti i rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare, per cui si è sempre ritenuto applicabile in tale contesto l'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, in quanto tale ultima normativa è ritenuta generale e residuale, quindi estensibile a quegli ambiti del pubblico impiego privi di disposizioni specifiche.
- (2) Il riferimento alla legge penale, teneva ovviamente conto anche della legge penale militare, peraltro l'unica che ancora prevede la richiesta di procedimento del comandante di corpo, come condizione di procedibilità per tutti i reati militari punibili sino a sei mesi di reclusione militare, ai sensi dell'art. 260 c.p.m.p.
- (3) Le disposizioni della legge n. 382/1978 e del d.P.R. n. 545/1986 sono confluite, in sede di riassetto normativo, nel Codice dell'ordinamento militare, di cui al D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (c.o.m.), e nel testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (t.u.r.o.m.). Le fonti riassettate sono state abrogate.
- (4) Art. 11: "Quando l'appartenente ai ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato".
- (5) Art. 9: "1. Quando l'appartenente al Corpo di polizia penitenziaria viene sottoposto, per gli stessi fatti, a procedimento disciplinare ed a procedimento penale, il primo deve essere sospeso fino alla definizione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato".
- (6) Art. 653 c.p.p.: "1. La sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso.

Vero e proprio momento di rottura del sistema è rappresentato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (cosiddetto decreto Brunetta⁽⁷⁾) che inserisce una serie di articoli al D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche⁽⁸⁾. In particolare l'art. 55-ter, D.Lgs. n. 165/2001⁽⁹⁾, crea una frattura nel sistema normativo, affermando un principio completamente opposto a quello sino ad allora vigente: "Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale".

Non si tratta soltanto di una frattura normativa, ma anche di una (ulteriore) divaricazione ordinamentale del pubblico impiego, tanto che parlare ancora al singolare di pubblico impiego, o anche aggiungere una specificazione tipo "civile", "militare", "privatizzato" (e non), "contrattualizzato" (e non), non ha più senso giuridico, e neanche sociologico. È notorio che la novella legislativa riguarda soltanto i pubblici dipendenti (*rectius*: i lavoratori alle dipendenze di una pubblica amministrazione) individuati dagli artt. 2, commi 2 e 3, e 51, D.Lgs. n. 165/2001, rimanendo esclusi dalla sfera di applicazione dell'art. 55-ter, D.Lgs. n. 165/2001 quelli di cui all'art. 3, comma 1, D.Lgs. 165/2001 (i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato...).

La norma di rottura è stata salutata dalla stragrande maggioranza della dottrina come norma salutare, se non proprio salvifica, per i presunti mali che affliggevano (e ancora per molti affliggono) la pubblica amministrazione: l'inefficienza colpevole, che riguarda tutte le pubbliche amministrazioni (con poche eccezioni) e una minore moralità, straordinariamente diffusa.

1-bis. La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso".

- (7) Il D.Lgs. n. 150/2009, reca l'Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. A sua volta, la legge n. 15/2009, reca Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti. L'art. 7, comma 1, lett. b), l. n. 15/2009, ha stabilito quale principio e criterio direttivo: "b) prevedere che il procedimento disciplinare possa proseguire e concludersi anche in pendenza del procedimento penale, stabilendo eventuali meccanismi di raccordo all'esito di quest'ultimo".
- (8) Il D.Lgs. n. 165/2001 è usualmente denominato come il testo unico del pubblico impiego (t.u.p.i.), in quanto disciplina il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad eccezione del personale in regime di diritto pubblico, elencato nell'art. 3, D.Lgs. n. 165/2001: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, nonché i dipendenti di alcune autorità amministrative.
- (9) L'articolo è inserito dall'art. 69, comma 1, D.Lgs. n. 150/2009.

La capacità taumaturgica della norma sta proprio nel consentire alla pubblica amministrazione di scrollarsi di dosso, con rapidità e determinazione, la zavorra, quella che lede il prestigio dell'amministrazione e infanga la sua immagine pubblica. Ciò, senza aspettare le lungaggini del processo penale, considerato quasi un inutile orpello per le conseguenze - spesso irrisorie - alle quali conduce⁽¹⁰⁾.

In sintesi, si è ritenuto che l'attesa dell'esito del procedimento penale:

> rappresentasse una comoda giustificazione per allontanare nell'immediatezza la responsabilità del giudizio disciplinare e, infine, rimettersi pedissequamente alle risultanze del processo penale, senza alcun autonomo vaglio critico dei fatti;

> costituisse un danno per l'amministrazione, costretta a mantenere in servizio un proprio dipendente, magari responsabile di fatti disciplinarmente gravi e passibili anche di espulsione;

> realizzasse un'evidente inefficienza organizzativa, comportando un'inerzia (ancorché incolpevole) dell'azione amministrativa e una eccessiva burocratizzazione della gestione del personale.

A distanza di più di dieci anni dall'innovazione normativa, considerando gli interventi di manutenzione (o, se vogliamo, di correzione)⁽¹¹⁾ e prendendo atto di una situazione ancora non idilliaca, forse è il caso di qualche ulteriore (ri)considerazione. Ma prima vediamo cosa è successo negli ordinamenti rimasti in regime di diritto pubblico.

2. Le innovazioni (instabili) nell'ordinamento militare

L'ordinamento militare in tema di rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare ha sempre osservato la pregiudiziale penale, anche quando, dopo l'abrogazione del Regolamento di disciplina militare del 1964, nessuna norma stabiliva espressamente tale regola.

In sede di codificazione, per colmare tale lacuna e per esigenze di completezza sistematica, si è ritenuto opportuno di prevedere una specifica norma sui rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare: l'art. 1393 c.o.m.⁽¹²⁾.

La norma così recitava:

(10) Per tutti e con particolare enfasi: V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2017.

(11) L'art. 55-ter, D.Lgs. n. 165/2001, ha subito diverse modifiche con il D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

(12) Dalla relazione illustrativa: "L'articolo riproduce la norma sancita dall'art. 117, d.P.R. n. 3/1957 che la giurisprudenza applica pacificamente al personale militare (cfr., Cons. St., sez. Quarta, n. 314/1998) e a quello delle Forze di polizia (cfr., Cons. Stato, ad. plen., 29 gennaio 2009, n. 1)".

“1. Se per il fatto addebitato al militare è stata esercitata azione penale, ovvero è stata disposta dall'autorità giudiziaria una delle misure previste dall'articolo 915, comma 1, il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale o di prevenzione e, se già iniziato, deve essere sospeso;

2. In caso di prosecuzione del procedimento disciplinare, si tiene conto del decorso dei termini perentori antecedente il provvedimento di sospensione”.

D'altra parte, in ossequio a una prassi consolidata, sorretta da un principio ritenuto implicito nell'ordinamento, derivato dalla vetusta regolamentazione disciplinare e indicato in gergo con la formula “a soddisfatta giustizia”, nell'ordinamento militare qualora un appartenente al medesimo veniva sottoposto ad accertamento giudiziario, anche in fase di indagini preliminari, si riteneva generalmente preclusa l'azione disciplinare, sino all'esito della vicenda penale.

Questa prassi, non è stata mai seguita - ad esempio - nell'ambito disciplinare riguardante gli appartenenti alla Polizia di Stato, anche se la normativa di riferimento era la stessa (art. 117, d.P.R. n. 3/1957). Questo perché la norma indica esattamente ed espressamente come momento ostativo all'azione disciplinare “l'esercizio dell'azione penale” che, nel nuovo codice di procedura penale, consegue ad atti tipici del pubblico ministero, preordinati a tal fine, indicati da una data precisa e da una scansione temporale certa⁽¹³⁾.

La giurisprudenza, dopo un oscillante orientamento, ha affermato che l'obbligo dell'amministrazione della pubblica sicurezza, previsto dall'art. 11 d.P.R. n. 737 del 25 ottobre 1981, in combinato disposto con l'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, di non dare inizio al procedimento disciplinare oppure di sospenderne il corso se già avviato, insorge soltanto nel momento in cui venga esercitata l'azione penale⁽¹⁴⁾.

Nell'ordinamento militare, vischiosità interpretative e “sirene pan-disciplinari” hanno indotto ad un intervento correttivo che ha stravolto il sistema.

(13) Il procedimento disciplinare nei confronti di un pubblico impiegato può essere iniziato e proseguito fin quando nei confronti del dipendente non sia iniziata azione penale (momento che va individuato, ai sensi del nuovo codice di procedura penale, con l'assunzione della qualità di imputato); così: Cons. Stato, sez. Quarta, 7 maggio 1998, n. 780, in *Guida al dir.*, 1998, fasc. 29, 81, con nota Manzi. Ai sensi dell'art. 117, t.u. imp. civ. st., ai fini della sospensione del procedimento disciplinare a carico del pubblico impiegato non ha rilevanza la fase procedimentale penale degli atti preliminari, la quale non importa pendenza del processo penale (fattispecie riferita al c.p.p. del 1930); così: Cons. Stato, sez. Sesta, 11 ottobre 1999, n. 1355, in *Foro amm.*, 1999, 2113. L'evento che, ai sensi dell'art. 117 t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, impone la sospensione del procedimento disciplinare avviato nei confronti di un dipendente pubblico consiste nell'avvio di un procedimento penale, inteso nella sua forma propriamente processuale di procedimento con il quale si avvia l'azione penale investendo il giudice della decisione sulla pretesa punitiva, che si realizza, ai sensi degli art. 60 e 405 c.p.p., con la richiesta di rinvio a giudizio avanzata dal p.m. o con atti consimili; così: Cons. Stato, commiss. spec., 5 febbraio 2001, n. 479/99, in *Cons. Stato*, 2001, I, 2228.

(14) Cons. Stato, ad. plen., 29 gennaio 2009, n. 1, in *Guida al dir.*, 2009, fasc. 12, 72, con nota Mezzacapo. Inoltre, Cons. Stato, sez. Sesta, 28 gennaio 2011, n. 645, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2011, 260.

Dapprima, l'art. 15, comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124, recante Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, successivamente l'art. 4, comma 1, lett. t), D.Lgs. 26 aprile 2016, n. 91, recante uno dei tanti interventi integrativi e correttivi al Codice dell'ordinamento militare, hanno riscritto la norma, prima con un semplice rinvio all'art. 55-ter, D.Lgs. n. 165/2001⁽¹⁵⁾, poi riportando integralmente quest'ultimo articolo, ma con significative integrazioni, ritenute confacenti alla specialità dell'ordinamento militare⁽¹⁶⁾. Nonostante tali interventi, nella prassi applicativa si sono riscontrate alcune difficoltà, nel momento in cui si deve scegliere tra l'attivazione del procedimento con elementi "appena sufficienti" o l'attesa di un esito penale magari lontano nel tempo.

(15) Dal 28 agosto 2015 al 14 giugno 2016, così recitava l'art. 1393 c.o.m.: "1. In caso di procedimento disciplinare che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, si applica la disciplina in materia di rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale di cui all'articolo 55-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

(16) L'art. 1393 c.o.m., in vigore, così recita:

"1. Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni disciplinari di maggiore gravità, punibili con la consegna di rigore di cui all'articolo 1362 o con le sanzioni disciplinari di stato di cui all'articolo 1357, l'autorità competente, solo nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al militare ovvero qualora, all'esito di accertamenti preliminari, non disponga di elementi conoscitivi sufficienti ai fini della valutazione disciplinare, promuove il procedimento disciplinare al termine di quello penale. Il procedimento disciplinare non è comunque promosso e se già iniziato è sospeso fino alla data in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che concludono il procedimento penale, ovvero del provvedimento di archiviazione, nel caso in cui riguardi atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio. Rimane salva la possibilità di adottare la sospensione precauzionale dall'impiego di cui all'articolo 916, in caso di sospensione o mancato avvio del procedimento disciplinare;

2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale è definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il militare non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte, da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale;

3. Se il procedimento disciplinare si conclude senza l'irrogazione di sanzioni e il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per valutare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare può comportare la sanzione di stato della perdita del grado per rimozione, ovvero la cessazione dalla ferma o dalla rafferma, mentre è stata irrogata una diversa sanzione;

4. Nei casi di cui ai commi 1, primo periodo, 2 e 3 il procedimento disciplinare è, rispettivamente, avviato o riaperto entro novanta giorni dalla data in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura ed è concluso entro duecentosettanta giorni dall'avvio o dalla riapertura. La riapertura avviene mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità competente e il procedimento prosegue secondo le ordinarie modalità previste".

Tali perplessità avevano suggerito di apportare alcune modifiche all'art. 1393 c.o.m., analoghe a quelle introdotte nell'art. 55-ter, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001, con il D.Lgs. n. 75/2017. A tale scopo era stato proposto di inserire una disposizione dal seguente tenore: “Il procedimento disciplinare può essere promosso ovvero riattivato se l'amministrazione viene in possesso di elementi nuovi sufficienti per concludere il procedimento, ivi incluso un provvedimento giurisdizionale non definitivo”. La disposizione, inserita nello schema di decreto legislativo, approvato preliminarmente dal Consiglio dei Ministri in data 26 settembre 2019, è stata espunta nel testo definitivo, approvato con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2019 (entrato in vigore, come D.Lgs. 27 dicembre 2019, n. 173). D'altra parte, il Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema ha affermato che “appare del tutto ovvio che ‘il procedimento disciplinare può essere promosso ovvero riattivato se l'amministrazione viene in possesso di elementi nuovi sufficienti per concludere il procedimento, ivi incluso un provvedimento giurisdizionale non definitivo’”⁽¹⁷⁾.

Con riguardo alle differenze tra le due normative (t.u.p.i. e c.o.m.), soprattutto in relazione ai primi commi, si evidenzia che le stesse attengono a:

- > la diversa formulazione dei primi periodi, con riguardo all'avvio del procedimento disciplinare⁽¹⁸⁾;
- > la diversa formulazione dei secondi periodi, sempre con riguardo all'avvio o alla sospensione del procedimento disciplinare⁽¹⁹⁾;

(17) Cons. Stato, sez. cons., 13 novembre 2019, n. 2857, in www.giustizia-amministrativa.it. Il principio era già stato affermato dalla Cassazione civile: in materia di pubblico impiego contrattualizzato, la sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di quello penale, di cui all'art. 55-ter, comma 1, del D.Lgs. n. 165 del 2001, costituisce facoltà discrezionale attribuita alla PA, il cui esercizio, peraltro, non obbliga quest'ultima ad attendere la conclusione del processo penale con sentenza irrevocabile, potendo riprendere il procedimento disciplinare allorché ritenga che gli elementi successivamente acquisiti consentano la decisione, alla stregua di una regola che, già ricavabile dal sistema, è stata successivamente formalizzata dalla integrazione della suddetta disposizione ad opera del D.Lgs. n. 75 del 2017 (non applicabile “*ratione temporis*” alla fattispecie); così: Cass. civ., sez. lavoro, ord., 12 marzo 2020, n. 7085 (rv. 657518-01), in *Ced Cassazione*, 2020.

(18) L'art. 1393 c.o.m. fa riferimento al “procedimento disciplinare (...) avviato, proseguito e concluso”, mentre l'art. 55-ter t.u.p.i. parla di “procedimento disciplinare (...) proseguito e concluso”. La differenza non è di poco conto, perché indica che le pubbliche amministrazioni contrattualizzate hanno sempre e comunque l'obbligo di avviare il procedimento disciplinare, mentre l'amministrazione militare può anche rinviare la valutazione disciplinare dei fatti (l'obbligo di attivazione può essere differito).

(19) L'art. 1393 c.o.m., al di là delle diverse sanzioni disciplinari previste, in caso di particolare complessità dei fatti e di mancanza di elementi sufficienti per una contestazione di addebiti, dispone che l'amministrazione “promuove il procedimento disciplinare al termine di quello penale”, mentre l'art. 55-ter t.u.p.i. dispone che l'amministrazione “può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale”. La differenza è sempre relativa all'obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni contrattualizzate di avviare sempre e comunque il procedimento disciplinare.

- la presenza di un periodo ulteriore nell'art. 1393 c.o.m. (il terzo)⁽²⁰⁾;
- la recente introduzione, ad opera del D.Lgs. n. 75/2017, di un periodo ulteriore nell'art. 55-ter t.u.p.i., come sopra evidenziato.

3. La *ratio* dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare

La pregiudiziale penale ha sempre rappresentato un'istanza di coerenza dell'ordinamento giuridico, per evitare antinomie che, qualora si verificassero, costituirebbero comunque delle fratture da sanare (con i relativi costi).

La pregiudiziale penale sottende anche altre istanze. Innanzitutto, è una forma di tutela del dipendente che, in situazioni complesse che comportano l'accertamento di plurime responsabilità, ha diritto (ormai una semplice aspettativa) a vedere esaminate in profondità tutte le circostanze fattuali del caso, che solo gli strumenti di accertamento penale possono garantire, peraltro in un contraddittorio pieno.

In secondo luogo, è una forma di tutela anche per l'amministrazione, nel momento in cui si consideri un dipendente pubblico non un "fannullone", come certa vulgata populista ha accreditato nella coscienza collettiva, ma una risorsa, selezionata, formata, fornita di esperienza e professionalità. Il privarsi di una risorsa, deve essere giustificato da motivi seri e fondati.

Nell'ordinamento militare questo è avvertito da sempre, proprio perché un suo appartenente viene selezionato (con procedure concorsuali), formato (con corsi di addestramento e istruzione anche molto lunghi e complessi: per gli ufficiali anche cinque anni), sperimentato (di norma, il rapporto di impiego non si costituisce con il reclutamento, ma dopo un periodo congruo di ferma temporanea), impiegato (in incarichi diversificati e anche complessi), nonché specializzato e, normalmente, promosso ai gradi superiori (con un oneroso investimento istituzionale per il futuro). Per non parlare dell'aspetto morale che costituisce la forza interna di un'amministrazione e dei costi organizzativi⁽²¹⁾.

L'amministrazione - peraltro - ha numerosi strumenti per tutelarsi in occasione di situazioni opache o poco chiare che possono comportare responsabilità penali dei singoli:

- la sospensione precauzionale dall'impiego, che ha effetti anticipatori

(20) "Il procedimento disciplinare non è comunque promosso e se già iniziato è sospeso fino alla data in cui l'Amministrazione ha avuto conoscenza integrale della sentenza o del decreto penale irrevocabili, che concludono il procedimento penale, ovvero del provvedimento di archiviazione, nel caso in cui riguardi atti e comportamenti del militare nello svolgimento delle proprie funzioni, in adempimento di obblighi e doveri di servizio".

(21) Il procedimento disciplinare di stato ha un elevato costo perché impiega un certo numero di ufficiali (inquirente, difensore e componenti della commissione di disciplina) che sono sottratti ai loro normali incarichi, si sviluppa in un arco temporale non breve, può comportare spostamenti, missioni individuali, ore di servizio dedicate.

rispetto a un provvedimento disciplinare di perdita del grado per rimozione con contestuale cessazione dal servizio permanente⁽²²⁾;

> il trasferimento di sede d'autorità che, quale ordine militare, non gode appieno delle garanzie recate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241⁽²³⁾;

> il cambiamento di incarico, sempre possibile in quanto non comporta un provvedimento di reimpiego⁽²⁴⁾;

> il diniego, la revoca o la sospensione delle abilitazioni di sicurezza⁽²⁵⁾;

> per non parlare della non idoneità alle funzioni del grado, ipotesi poco praticata rispetto allo scarso rendimento, ma aderente a una puntuale valutazione di idoneità che può emergere anche in un contesto di grave mancanza disciplinare⁽²⁶⁾.

D'altra parte, i meccanismi di raccordo tra procedimento disciplinare e procedimento penale, previsti all'esito di quest'ultimo, hanno un elevato costo umano e organizzativo, soprattutto quello previsto dall'art. 1393, comma 2, c.o.m.⁽²⁷⁾.

(22) Art. 867, comma 5, c.o.m.: "5. La perdita del grado decorre dalla data di cessazione dal servizio, ovvero, ai soli fini giuridici, dalla data di applicazione della sospensione precauzionale, se sotto tale data, risulta pendente un procedimento penale o disciplinare che si conclude successivamente con la perdita del grado, salvo che il militare sia stato riammesso in servizio:
a) per il decorso della durata massima della sospensione precauzionale, ai sensi dell'articolo 919, comma 1;

b) a seguito di revoca della sospensione precauzionale disposta dall'amministrazione, ai sensi dell'articolo 918, comma 2".

(23) Art. 1349, comma 3, c.o.m.: "3. Agli ordini militari non si applicano i Capi I, III e IV della legge 7 agosto 1990, n. 241".

(24) Art. 976, comma 3, c.o.m.: "3. Il cambiamento di incarico nella stessa sede di servizio non comporta necessariamente l'adozione di un provvedimento di trasferimento".

(25) Art. 37, d.P.C.M. 6 novembre 2015, n. 5/2015, recante Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva.

(26) Art. 931 c.o.m.: "1. Il militare non idoneo alle funzioni del grado per insufficienza di qualità morali, di carattere, intellettuali, militari, o professionali, cessa dal servizio permanente ed è collocato nella riserva o in congedo assoluto".

2. Il provvedimento che venga adottato in applicazione del comma 1 è subordinato:

a) alla deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della difesa, se si tratta di generale di corpo d'armata o ufficiale di grado corrispondente. La proposta è formulata previo parere di una commissione militare, nominata di volta in volta dal Ministro e dal Capo di stato maggiore della difesa e il relativo provvedimento finale è adottato con decreto del Presidente della Repubblica;
b) alla determinazione del Ministro su proposta delle autorità gerarchiche da cui dipende il militare. La determinazione è adottata previo parere delle commissioni o autorità competenti a esprimere giudizi sull'avanzamento.

3. Il procedimento della dispensa dal servizio di cui ai commi 1 e 2 deve prevedere l'assegnazione al militare di un termine per presentare le proprie eventuali osservazioni e la possibilità di essere sentito personalmente dinanzi alle competenti commissioni di avanzamento". Si tratta di un procedimento di cessazione dal servizio che riconosce all'interessato ampie garanzie di partecipazione e di difesa.

(27) "2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale è definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il militare non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte, da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale".

L'eventualità di riprendere in servizio un militare allontanato d'autorità (evenienza non rara), a seguito di un procedimento disciplinare, con restituito in integrum e ricostruzione di carriera, rappresenta un doppio fallimento per l'organizzazione:

> sarà difficile rimotivare un appartenente che ha subito un provvedimento ingiusto⁽²⁸⁾ e aspettarsi da lui una piena reintegrazione professionale e morale;

> è stato commesso comunque un errore organizzativo grave che riverbera sull'efficienza e sull'autorevolezza dell'amministrazione, con possibili riflessi negativi sullo spirito di corpo e sul senso di appartenenza.

L'attendismo allora non può essere interpretato sempre come lassismo organizzativo e, comunque, non si possono sostenere "interpretazioni onnivore", valide per tutte le pubbliche amministrazioni, che ormai sono profondamente diverse. Nell'ordinamento militare il servizio non è un semplice lavoro alle dipendenze dell'amministrazione e il "dipendente" deve osservare una serie di normative, sconosciute a tutti gli altri pubblici dipendenti (basti pensare alla disciplina militare e al diritto penale militare). La discrezionalità amministrativa è anche prudenza, il comando è responsabilità di persone in carne e ossa.

A questo punto sorgono alcune domande:

> era proprio necessario recepire integralmente il sistema della piena autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello penale che obbliga - comunque - l'amministrazione ad attivarsi per ogni fatto in tutto o in parte oggetto di accertamento giudiziario - paradossalmente - soprattutto per quelli meno gravi⁽²⁹⁾?

> l'art. 1393 c.o.m. nella sua versione originaria, così come l'art. 117, d.P.R. n. 3/1957, non era sufficiente a garantire l'azione disciplinare in casi eccezionali e di notevole impatto negativo?

Solo una prassi accorta, prudente e oculata ci potrà confortare sulla bontà della modifica, altrimenti non ci resta che riflettere ancora.

(28) L'art. 557 del Regolamento di disciplina militare del 1929 (!) affermava che: "una punizione inflitta ingiustamente, come qualsiasi atto inurbano o scorretto verso un subordinato, si risolve in grave danno per la disciplina militare".

(29) Non si condivide quanto riportato nella Guida tecnica "Procedure disciplinari", edizione 2019, del Ministero della Difesa, Direzione Generale per il Personale Militare, laddove afferma "La *ratio* del novellato art. 1393 c.o.m., infatti, non è di obbligare ad instaurare un procedimento disciplinare in quanto procede per i medesimi fatti l'Autorità Giudiziaria, ma di consentirgli nonostante proceda l'Autorità Giudiziaria". La formulazione dei verbi all'indicativo (si veda la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, "Guida alla redazione dei testi normativi"), la previsione di specifiche fattispecie di rinvio del procedimento disciplinare (se il procedimento non fosse obbligatorio, non sarebbero necessarie) depongono per un obbligo dell'azione disciplinare, che può solo essere rinviata al verificarsi delle condizioni previste, ma deve comunque essere esercitata.



Professore
Marco Gemignani(*)

STUDI MILITARI

Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome *Carabiniere* (prima parte)

Nell'ambito delle flotte da guerra accade sovente che il medesimo nome venga assegnato più volte nel corso del tempo a navi diverse, specialmente se il nome usato è celebre e stimato.

Senza dubbio in Italia sia la Regia Marina che la Marina Militare sua erede hanno voluto onorare la Benemerita assegnando il nome *Carabiniere* a ben quattro navi a partire dal 1909, unità che al momento della loro entrata in servizio erano fra le migliori della loro categoria e che hanno ben servito il Paese sia nei periodi di pace che durante i conflitti.

L'ultima nave che si chiama *Carabiniere*, entrata in servizio nel 2015, è una FREMM (Fregata Europea Multi Missione) che, con le gemelle, ha incrementato notevolmente la capacità di proiezione di potenza a disposizione dell'Italia per poter salvaguardare i suoi interessi anche in aree lontane dall'Europa.

In the field of war fleets, the same name is assigned several times to different warships, especially for famous and estimated names.

No doubts that in Italy, and "Regia Marina" and its successor "Marina Militare" wanted to honor the "Benemerita" giving the name "Carabiniere" to four warships since 1909, units which were the best of their sector on their entry into service, serving as well in peace as in war times.

The last warship called "Carabiniere", on duty since 2015, is a FREMM (European multi-purpose frigate) that, with its twins, empowered a lot the ability of project power for Italy in order to allow the country to defend its interests even in areas far away from Europe.

(*) Docente di Elementi di Storia e Strategia Navale presso l'Accademia Navale di Livorno.

Introduzione

Nella Marina Militare italiana, come nella Regia Marina dalla quale deriva, vi è la tradizione di assegnare nel corso del tempo lo stesso nome a più navi, ovviamente non in servizio nello stesso periodo, specie se le unità che lo hanno portato si sono dimostrate fortunate e il nome stesso è famoso o comunque particolarmente caro agli italiani. Di sicuro uno di questi casi è quello delle quattro unità che dal 1909 hanno avuto il nome di *Carabiniere*, l'ultima delle quali è da pochi anni entrata in servizio⁽¹⁾.

Il primo *Carabiniere*

La Regia Marina italiana, nata durante il periodo risorgimentale, ereditò dalle flotte preunitarie navi vecchie oppure obsolete e da subito si impegnò per affiancarle e poi sostituirle con unità nuove e di vari tipi in modo da ottenere quella flessibilità operativa che le avrebbe permesso di assolvere i compiti che le sarebbero stati affidati.

Così quando nel 1892 furono realizzati in Gran Bretagna i primi quattro “*torpedo boat-destroyer*”, ovvero un tipo di unità in grado di distruggere le insidiose torpediniere prima che esse potessero lanciare siluri contro le grandi navi, anche i vertici della Regia Marina ritennero opportuno introdurre in servizio tali unità⁽²⁾.

(1) Oltre a *Carabiniere*, un altro nome che è stato utilizzato quattro volte è quello del militare di un Corpo dell'Esercito altrettanto caro agli italiani, ovvero *Alpino* e, sempre quattro sono state le navi che si sono chiamate Andrea Doria, Calatafimi, Canopo, Caprera, Cassiopea, Castore, Centauro, Ciclope, Cigno, Cristoforo Colombo, Delfino, Duilio oppure Caio Duilio, Folgore, Garibaldi o più estesamente Giuseppe Garibaldi, Mincio, Miseno, Nibbio, Palestro, Panaria, Pantelleria, Perseo, Rondine, Saetta, Sagittario, Sirio, Staffetta, Strale, Tanaro, Torricelli oppure Evangelista Torricelli, Tremiti, Urania, Vedetta, Vega, Vesuvio, Vigilante e Zeffiro. Cinque unità sono quelle che nel tempo hanno avuto il nome di *Artigliere* sebbene in tre casi per ridenominare navi che originariamente avevano un altro nome (la prima per ribattezzare il 27 luglio 1943 il cacciatorpediniere gemello *Camicia Nera* dopo la caduta del Fascismo, la seconda il 25 maggio 1951 per chiamare il caccia *Woodworth* ceduto dalla Marina statunitense a quella italiana e la terza per denominare la nave irachena *Hittin*, costruita dalla Fincantieri-Cantieri Navali Italiani di Ancona ma non consegnata insieme ad altre tre unità a causa dell'embargo seguito alla Guerra del Golfo e, riadattata dal Cantiere del Muggiano della Spezia, fu poi incorporata nella Marina italiana come pattugliatore di squadra con il nome di *Artigliere* il 28 ottobre 1994), di *Falco*, di *Erocole* (anche se in quattro casi le unità che portavano quest'ultimo nome erano rimorchiatori), di *Lampo*, di *Leonardo* o più estesamente *Leonardo da Vinci*, di *San Marco*, di *Sparviero*, di *Spica*, di *Stromboli*, di *Tevere* e di *Ticino* (le navi che avevano il nome del fiume erano tutte cisterne per acqua).

Il record dei nomi più utilizzati ben sei volte sono *Palinuro* (una corvetta a ruote, una goletta, un rimorchiatore, una nave scuola catturata agli jugoslavi nel 1941, una nave scuola nocchieri varata come *Ebe* e infine una nave scuola tuttora in servizio derivata dalla trasformazione del mercantile francese *Commandant Louis Richard*) e *Stromboli* (una corvetta a ruote, un ariete torpediniere, un rimorchiatore, due trasporti e una cisterna per rifornimento in mare), vedi Franco BARGONI, *Tutte le navi militari d'Italia 1861-2011*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 2012, pagg. 19, 23-24, 27, 45, 47, 49, 51-52, 54-56, 64-65, 69, 82, 85, 90-91, 104-105, 116, 129-130, 165, 167, 193, 201-202, 206, 235, 237, 240, 249-252, 254, 257, 259-260, 262, 272, 274, 282.

(2) Si trattava dell'*Havock*, dell'*Hornet*, del *Daring* e del *Decoy*, impostati nel luglio del 1892 i primi



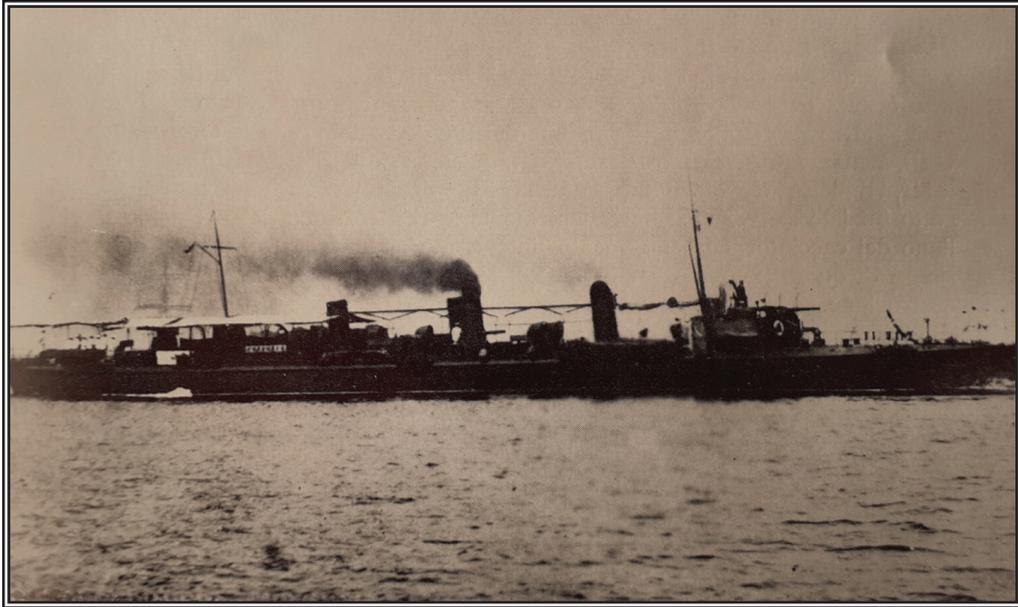
A testimonianza del legame che continua a unire l'Arma alle navi della Regia Marina e della Marina Militare che hanno avuto il nome *Carabiniere* nel Quadrato Ufficiali dell'unità che attualmente lo porta, una moderna FREMM (Fregata Europea Multi Missione), vi sono importanti cimeli della Benemerita, fra i quali una copia anastatica del *Regolamento Generale del Corpo dei Carabinieri Reali* approvato da S.M. il 16 ottobre 1822 con la dedica autografa del generale Carlo Alberto dalla Chiesa (*Marina Militare*)

In Italia questa unità fu denominata inizialmente controtorpediniera, poi cacciatorpediniere e il primo esemplare realizzato in Italia fu il *Fulmine*, impostato il 14 luglio 1897 nel Cantiere Odero di Genova Sestri Ponente, varato il 4 dicembre 1898 ed entrato in servizio il 26 ottobre 1900. Esso era stato progettato dall'ispettore generale del Genio Navale Ernesto Martinez con lo scopo principale di dare alla Regia Marina un prototipo di questa nuova unità.

Però, per la deficiente forza motrice e le forme di scafo non indovinate (la velocità massima che poteva sviluppare era di soli ventitré nodi), per la distribuzione dei pesi a bordo e l'armamento artiglieresco di calibro inferiore alle necessità, si dimostrò non idoneo alla produzione in serie. Negli anni in cui rimase in servizio il *Fulmine* fu sottoposto a numerosi lavori per migliorare le sue caratteristiche proprio in virtù che esso era un'unità sperimentale e le indicazioni che se ne ricavarono servirono per realizzare navi più performanti⁽³⁾.

due nei cantieri Yarrow e gli altri nei cantieri Thornycroft ed entrati in servizio nella *Royal Navy* britannica fra il gennaio del 1894 e il giugno del 1895, vedi John ROBERTS, *Great Britain and Empire Forces*, in *All the World's Fighting Ships 1860-1905*, a cura di Robert GARDINER, Greenwich, Conway Maritime Press, 1979, pagg. 90-91.

(3) Franco MICALI BARATELLI, *La Marina Militare italiana nella vita nazionale (1860-1914)*, Milano, Mursia, 1983, pag. 260.



Il *Fulmine*, il primo cacciatorpediniere a entrare in servizio nella Regia Marina il 26 ottobre 1900
(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Nel frattempo la Regia Marina, per poter annoverare fra il suo naviglio un nucleo omogeneo di validi cacciatorpediniere, ne ordinò sei in Germania al cantiere Schichau di Elbing che si era specializzato da tempo nella costruzione di siluranti. Essi costituirono la classe Lampo che, oltre all'unità eponima impostata il 16 maggio 1899, annoverava i gemelli *Euro*, *Dardo*, *Freccia*, *Ostro* e *Strale* e si dimostrarono navi valide sia per la velocità massima che arrivava a ben trenta nodi, sia per l'armamento, ma un po' carenti per quello che riguardava la tenuta del mare, tanto che per evitare un eccessivo appruamento fu stabilito che essi mantenessero sempre vuote le carbonaie di riserva prodiere.

Meno di tre mesi dopo che ad Elbing era stata posata la prima lamiera del Lampo, il Cantiere Pattison di Napoli cominciò la costruzione della prima classe di cacciatorpediniere realizzata in Italia, sebbene su licenza del cantiere Thornycroft di Londra-Chiswick, impostando il 6 agosto 1899 il *Nembo*, che dette il nome alla classe che risultò composta dall'*Aquilone*, dal *Borea*, dall'*Espero*, dal *Turbine* e dallo *Zeffiro*⁽⁴⁾.

Queste unità si dimostrarono assai valide e addirittura a partire dal 1908 su di esse cominciarono gli esperimenti per la trasformazione della combustione dal carbone alla nafta, dapprima limitata alla sola caldaia poppiera e in seguito anche per le altre due.

(4) Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare (d'ora in poi AUSMM), *Raccolta di base*, busta 1710, fascicolo 3: "Navi costruite presso il Cantiere Pattison".

I buoni risultati ottenuti consigliarono l'adozione del combustibile liquido per tutti i caccia della classe Nembo cosicché entro la fine del 1912 le sei unità avevano rimpiazzato le vecchie caldaie a carbone con quelle a nafta. Anche i cacciatorpediniere, come tutte le unità da guerra di quel periodo, furono soggetti al fenomeno denominato "gigantismo navale", ovvero la tendenza a costruire un certo tipo di naviglio con dimensioni e dislocamento sempre maggiori per aumentarne l'autonomia, la tenuta del mare e l'armamento e infatti i vertici della Regia Marina, valutate positivamente le caratteristiche dei sei Nembo, vollero che ne fossero realizzati altri otto esemplari, poi aumentati a dieci.

Essi però avrebbero avuto un dislocamento superiore, una differente disposizione dell'apparato motore e dell'armamento ma, a riprova del fatto che essi derivavano da quelli costruiti dai Cantieri Pattison, vennero denominati inizialmente come tipo "Nembo modificato da ventotto nodi e mezzo".

Per la prima volta nella scelta dei nomi da assegnare alle nuove unità fu deciso di impiegare quello dei militari del Regio Esercito e siccome la prima unità che venne impostata fu chiamata *Bersagliere* l'intera classe venne denominata con il nome del fante piumato, anche se fu conosciuta pure come classe "Soldati".

Oltre a *Bersagliere* i nomi che vennero selezionati furono quelli di *Alpino*, *Artigliere*, *Carabiniere*, *Corazziere*, *Fuciliere*, *Garibaldino*, *Granatiere*, *Lanciere* e *Pontiere*.

Essi vennero impostati nel Cantiere Ansaldo di Sestri Ponente fra l'11 luglio e il 23 ottobre 1905, varati fra il 2 ottobre 1906 e il 12 febbraio 1910 ed entrarono in servizio fra il 5 giugno 1907 e il 1° giugno 1910⁽⁵⁾.

Il Carabiniere in particolare fu impostato il 7 novembre 1905, varato il 12 ottobre 1909 e consegnato alla Regia Marina il 26 gennaio 1910⁽⁶⁾.

Come le altre unità della classe aveva una lunghezza fuori tutto di 65,07 metri, una larghezza di 6,10 metri, un dislocamento a pieno carico di 415 tonnellate con un pescaggio di 2,10 metri.

(5) Aldo FRACCAROLI, *Italy, in All the World's Fighting Ships 1906-1921*, a cura di Robert GARDINER, Greenwich, Conway Maritime Press, 1985, pag. 268. Oltre ai citati dieci cacciatorpediniere nel 1912 la Regia Marina decise di acquistarne un undicesimo che era stato ordinato insieme ad altri tre dalla Cina, che poi non vennero neppure impostati. Questa unità, che nella Marina cinese avrebbe dovuto chiamarsi *Ching Po*, in quella italiana fu battezzata *Ascaro* e differiva dalle altre principalmente per avere la caldaia prodiera a nafta mentre le restanti due erano a carbone e l'armamento originariamente previsto sarebbe consistito in due cannoni da 76 millimetri e quattro da 47 millimetri, che dopo essere stato acquisito dalla Regia Marina fu rimpiazzato da quello scelto per le unità italiane, vedi Erminio BAGNASCO, Achille RASTELLI, *Le costruzioni navali per l'estero*, supplemento a "Rivista Marittima", CXXIV (1991), 12, pagg. 32-33, 104-105.

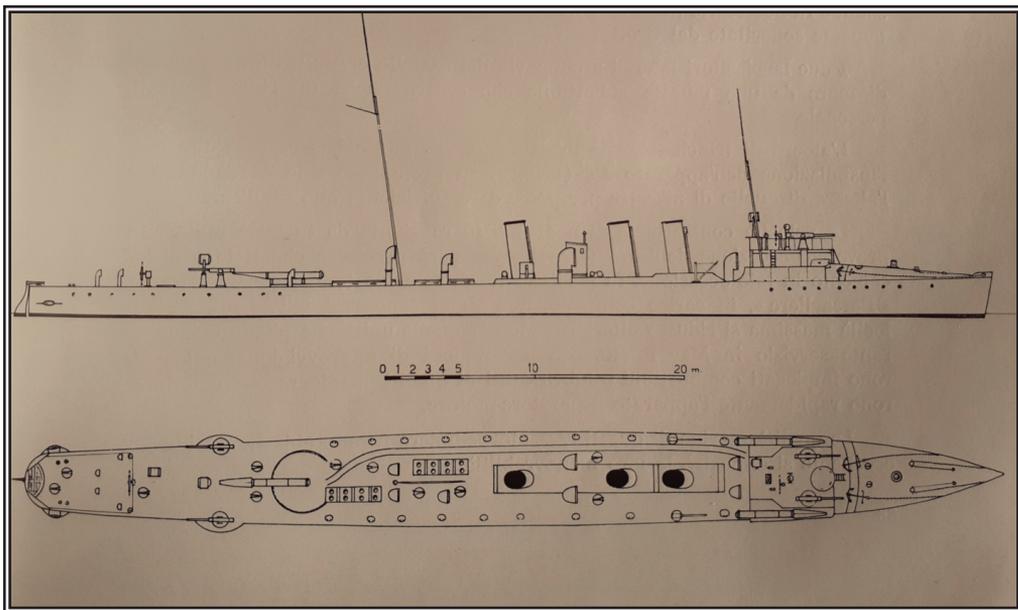
(6) Franco BARGONI, *Tutte le navi militari d'Italia 1861-2011*, cit., pag. 49.

L'apparato motore era formato da tre caldaie Thornycroft a tubi d'acqua con alimentazione a nafta con due macchine a vapore alternative a triplice espansione con una potenza complessiva di seimila cavalli che, agendo su due eliche, consentivano una velocità massima di 28,5 nodi, anche se operativamente non superava i ventiquattro; l'autonomia raggiungeva le millecinquecento miglia nautiche alla velocità di dodici nodi⁽⁷⁾.

L'armamento si basava su quattro cannoni in impianti singoli da settanta-sei millimetri e tre tubi lanciasiluri da 450 millimetri e l'equipaggio era costituito da quattro ufficiali e cinquantadue sottufficiali, graduati e comuni.

Lo scafo era suddiviso da dodici paratie stagne trasversali complete e da altre quattro paratie parziali che si limitavano ai copertini di prua e di poppa; nei locali dell'apparato motore erano presenti un paio di paratie longitudinali che costituivano, con il fasciame esterno, i depositi del combustibile.

L'albero di trinchetto, originariamente più basso di quello di maestra, fu portato all'altezza di quest'ultimo in seguito all'installazione dell'impianto radiotelegrafico su tutti i caccia della classe⁽⁸⁾.



Vista laterale e dall'alto del cacciatorpediniere *Carabiniere*
(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

(7) Oltre al *Carabiniere* anche l'*Alpino*, il *Fuciliere* e il *Pontiere* ebbero caldaie a nafta, mentre i gemelli montavano quelle a carbone, vedi Giuseppe FIORAVANZO, Paolo Mario POLLINA, Giovanni RICCARDI, Francesco GNIFETTI, *I cacciatorpediniere italiani 1900-1971*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1971, pagg. 86-88.

(8) Giorgio GIORGERINI, Augusto NANI, *Almanacco storico delle navi militari italiane. La Marina e le sue navi dal 1861 al 1995*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1996, pagg. 352-353.

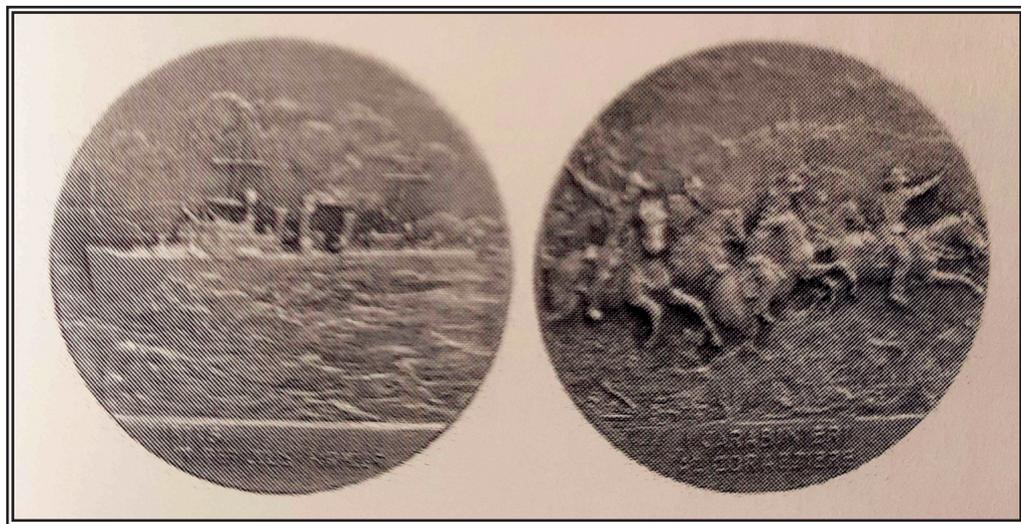
Il primo comandante del *Carabiniere* fu il capitano di fregata Manlio Ginocchio e all'unità venne assegnato il motto dell'Arma dell'epoca, ovvero "Usi obbedir tacendo e tacendo morir"⁽⁹⁾. Il cacciatorpediniere ricevette la bandiera di combattimento offerta dalla stessa Arma dei Carabinieri insieme al gemello *Corazziere* durante una solenne cerimonia che si tenne nel porto di Anzio l'11 novembre 1910 ricorrendo il genetliaco di Vittorio Emanuele III⁽¹⁰⁾. Per la speciale occasione fu stampata una cartolina e la nota ditta milanese Stefano Johnson coniò una medaglia di eccellente fattura che aveva sul dritto l'immagine del caccia in navigazione a elevata andatura e sul rovescio riportava incisa "La Carica di Pastrengo" del celebre pittore Sebastiano De Albertis con in basso la scritta su due righe R.C.T. Carabiniere R.C.T. Corazziere"⁽¹¹⁾. Il *Carabiniere*, dopo essere entrato in servizio, venne assegnato al Dipartimento Militare Marittimo dell'Alto Tirreno con sede alla Spezia e inquadrato nella III Squadriglia e, quando partecipò a esercitazioni complesse, fu posto alle temporanee dipendenze della Forza Navale del Mediterraneo. In quel periodo il governo italiano aveva deciso di impossessarsi della Tripolitania e della Cirenaica, due province dell'Impero Ottomano, e il 28 settembre 1911 fu consegnato un *ultimatum* al governo turco che sarebbe scaduto alle 14:30 del giorno successivo.



La cartolina stampata in occasione della consegna della bandiera di combattimento al *Carabiniere* e al gemello *Corazziere* avvenuta ad Anzio l'11 novembre 1910. In basso è riportato il motto dei corazzieri che significa "Il valore è più fermo nei pericoli", mentre il segnale a bandiere in alto a destra, secondo il Codice Internazionale del 1901, è un messaggio augurale di vittoria

(Fototeca dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

- (9) Francesco LUPINACCI, *I motti delle navi italiane*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1962, pagg. 26-27.
- (10) Quel giorno presenziarono all'evento nel porto laziale anche le torpediniere *Calliope*, *Orfeo*, *Pegaso* e *Serpente*, vedi AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2094, fascicolo 11: "La bandiera di combattimento ai CC. TT. Corazziere e Carabiniere".
- (11) Luca ALAGNA, *I Cacciatorpediniere e gli Esploratori della I Guerra Mondiale nelle medaglie coniate dalla Stefano Johnson*, in "Associazione Italiana di Documentazione Marittima e Navale. Bollettino", XXIX (2015), pagg. 148-149.



La medaglia coniata dalla ditta Stefano Johnson di Milano per la medesima cerimonia
(Collezione privata)

Già prima di questo passo, in vista di quella che sarebbe stata chiamata Guerra di Libia o Guerra italo-turca, erano state costituite le Forze Navali Riunite al comando del viceammiraglio Augusto Aubry, composte da due Squadre Navali, di cui la I costituita da tre Divisioni e la II da due, e dall'Ispettorato delle Siluranti.

A quest'ultimo eterogeneo reparto, agli ordini del contrammiraglio Luigi Amedeo di Savoia Aosta, duca degli Abruzzi, fu assegnato il *Carabiniere* al comando del capitano di corvetta Enrico Princivalle con il compito di sorvegliare le coste del Basso Adriatico eliminando eventuali navi avversarie, dopodiché avrebbe concorso con la I Squadra a mantenere il controllo del mare⁽¹²⁾.

Luigi Amedeo di Savoia, attenendosi alle disposizioni ricevute, fece giungere alle 07:00 del 29 settembre i tre caccia *Carabiniere*, *Alpino* ed *Espero* agli ordini del capitano di fregata Italo Ricci, ai quali si aggiunse la torpediniera *Spica*, nella zona a circa quattordici miglia a nord-nord-ovest di Prevesa, porto che si trova all'imboccatura dell'omonimo golfo collegato al più interno Golfo di Arta, con il compito di pattugliare la linea congiungente Punta Castrosikia e Capo Zuana e di impedire l'uscita dal porto di San Giovanni di Medua del piroscampo ottomano *S'abab* che aveva imbarcato truppe, armi e munizioni.

Alle 14:00, quindi mezz'ora prima che scadesse l'ultimatum presentato all'Impero Ottomano, la torpediniera turca *Tocat* uscì da Prevesa ad alta velocità e poco dopo anche un'altra unità simile, l'*Antalya* lasciò il medesimo porto.

(12) Stéphane Jules BUCHET, Franco POGGI, *Il contributo della Regia Marina nella guerra del 1911-1912 contro l'Impero Ottomano*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 2012, pagg. 22-23.

Modello s.t.

RISERVATISSIMO R. 111 - Carabiniere -

Azione contro *Torpediniera Lucia a "Prevesa"*
 29 settembre 1911.

Munizioni sparate

Calibro	Specie (2)	Quantità	Note
76	Cartucce con gran. AE	53	//
		R	

Informazioni sulla precisione e sull'efficacia del tiro

Distanza 3000 ÷ 1900
 La torped. in nemica fu più volte colpita e costretta ad arrendersi sulle coste.

Informazioni sul comportamento delle munizioni

Le munizioni si sono comportate benissimo.

Osservazioni e proposte

//

(1) In caso di bersaglio costiero accennarne le caratteristiche.
 (2) Per le indicazioni riprodurre quelle dello specchio m.

L' Ufficiale in 2° *X* *Capitano* IL CAPITANO DI FREGATA
 COMANDANTE LA 3^a SQUADRA C.T. Il Comandante *Stucivalle*

Il documento relativo al consumo di munizioni da parte del *Carabiniere* durante l'azione al largo di *Prevesa* il 29 settembre 1911
 (Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

In quel momento le navi di Ricci si stavano dirigendo a Punta Castrosikia e così ebbero modo di serrare le distanze dalla *Tocat*, che faceva rotta verso nord-ovest. Quest'ultima alle 14:45 aprì il fuoco contro le unità italiane che risposero immediatamente centrando più volte la torpediniera ottomana sul fianco di sinistra danneggiando anche il motore che si trovava su quel lato, causando incendi. La *Tocat* accostò sulla dritta e si diresse verso Punta Mitica inseguita dal *Carabiniere* che continuò a colpirla sino a quando si arenò sulla spiaggia e abbandonata dall'equipaggio⁽¹³⁾.

Alcune ore dopo dal *Carabiniere* una pattuglia sbarcò per constatare le avarie patite dalla torpediniera, rese inservibile l'altro motore e, come trofei, si appropriò di un cannone da trentasette millimetri e della sua bandiera⁽¹⁴⁾.

Il comandante dell'*Antalya*, constatato quello che era accaduto alla sezionaria, decise di invertire la rotta per rientrare nel Golfo di Arta, ma si incagliò riportando alcuni danni. In seguito lo scafo fu alleggerito e riportato in galleggiamento e, con l'appoggio di un paio di cannoniere, si portò al riparo delle fortezze di Punta Vaty, mantenendosi pronto ad inoltrarsi ulteriormente nel Golfo di Arta nel caso in cui le navi italiane avessero tentato di raggiungerlo⁽¹⁵⁾.

Il 2 ottobre il *Carabiniere* scortò da San Giovanni di Medua in una base pugliese il piroscafo ottomano *S'abah*, che era stato catturato dall'ariete corazzato *Marco Polo*, dopodiché dal 3 al 10 ottobre fu adibito al servizio di crociera al largo del litorale albanese⁽¹⁶⁾. Il cacciatorpediniere in seguito fu spostato lungo le coste della Tripolitania e della Cirenaica, principale teatro bellico, entrando a far parte dal 1° febbraio 1912 della II Squadriglia della I Squadra e dal 23 marzo della III Squadriglia alle dipendenze della II Squadra⁽¹⁷⁾.

Il 7 aprile fu nominato comandante del *Carabiniere* il tenente di vascello Enrico Accame che operò di fronte alla Libia per svolgere missioni di scorta, per individuare eventuali obiettivi sulla costa ed errori nelle carte nautiche⁽¹⁸⁾.

(13) Durante il combattimento il *Carabiniere* sparò contro la *Tocat* cinquantatré proiettili ad alto esplosivo da 76 millimetri, vedi AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2094, fascicolo 11: "RCT *Carabiniere*. Azione contro torpediniera turca a Prevesa 29 settembre 1911".

(14) Successivamente l'*Antalya* riuscì a disincagliare la *Tocat* e la rimorchiò all'interno del porto di Prevesa, vedi ivi, busta 214, fascicolo 2: telegramma del console d'Italia a Corfù al Ministero degli Affari Esteri spedito il 7 novembre 1911, con n. di protocollo 6692.

(15) Stéphan Jules BUCHET, Franco POGGI, *Il contributo della Regia Marina nella guerra del 1911-1912 contro l'Impero Ottomano*, cit., pag. 25.

(16) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 2094, fascicolo 11: "Notizie storiche sulla silurante radiata *Carabiniere*".

(17) Ivi: "Cacciatorpediniere *Carabiniere*".

(18) Anche quest'ultimo tipo di missione era importante in quanto esistevano dei bassifondi e degli scogli che non erano riportati sulle mappe e che avrebbero rappresentato un serio pericolo per le nostre navi, come la secca non segnata che si protendeva verso il largo da Ras al Milhr che il *Carabiniere* individuò e segnalò, vedi ivi: rapporto del capitano di corvetta Enrico Princivalle al Comando in Capo delle Forze Navali Riunite redatto a Tobruk il 27 febbraio 1912, con n. di protocollo 138 e avente oggetto "Crociera da Tobruk a Ras al Milhr".



Il *Carabiniere* alla fonda
(Collezione Fulvio Petronio)

Nei primi giorni dell'ottobre 1912 il cacciatorpediniere, insieme alla II Squadra al comando del viceammiraglio Marcello Amero D'Aste Stella, fu destinato a compiere un'azione molto importante nella Baia di Smirne, lungo la costa occidentale dell'Anatolia, per attaccare le batterie che proteggevano l'omonima città, così da aumentare la pressione nei confronti del governo ottomano per accelerare le trattative di pace che da tempo si stavano portando avanti in maniera piuttosto inconcludente. Al *Carabiniere*, insieme ad altre sedici unità fra caccia e torpediniere, fu assegnato il compito di rastrellare lo specchio d'acqua fra il meridiano di Kakala Burnu e quello di Pelikan per individuare ed eliminare eventuali mine subacquee, mentre le grandi navi avrebbero cannoneggiato le batterie avversarie. L'operazione si doveva svolgere il 15 ottobre. La sera precedente, quando tutte le unità italiane coinvolte erano nei pressi dell'obiettivo, giunse l'ordine di annullare l'attacco perché il governo della Sublime Porta si era deciso a concludere le trattative di pace⁽¹⁹⁾.

Il *Carabiniere* pertanto, con il resto della formazione, ripiegò nell'Isola di Stampalia, nella parte meridionale dell'Arcipelago delle Sporadi occupate dalle forze italiane nel maggio precedente, dove si ancorò il mattino del 17 ottobre⁽²⁰⁾.

(19) Mariano GABRIELE, *La Marina nella Guerra italo-turca. Il potere marittimo strumento militare e politico (1911-1912)*, Roma, Ufficio Storico della Marina Militare, 1998, pagg. 195-196.

(20) AUSMM, *Raccolta di base*, busta 230, fascicolo 1: rapporto del viceammiraglio Marcello Amero d'Aste Stella al Ministero della Marina-Ufficio del Capo di Stato Maggiore redatto a Stampalia il 19 ottobre 1912, con n. di protocollo 2793 e avente oggetto "Missione a Smirne".

1094
28.2.912



R. CACCIATORPEDINIERE
"Carabiniere,,
N. 138

Risposta al foglio N. _____
del _____
Div. _____ Sez. _____

SOGGETTO
*crociera da Tobruk a
Ras al Milhr.*

Alligati N. 1

hy Comidon

abru

Al فرمانده در لفظه
لواء بحريه رينيه راس
فيكتور عمانوئيل Tobruk

hy Comidon

Tobruk il 27 Febbraio 1912

Regioni comunicate alle S. V. alcune
osservazioni e notizie riferendosi alla crociera
effettuata oggi da questo cacciatorpediniere da
Tobruk a Ras al Milhr.

Da Tobruk fino a poco oltre Ras Bouk
Sheibah la costa si presenta scoscesa sul mare
con rocce stratificate interrotte di frequen-
te da crepacci e stretti avvallamenti.

Dopo El Khecha (poco a levante di Ras
Bouk Sheibah) la costa si presenta con leggero
declivio al mare coperta di cespugli sopra
piccoli dorsi di sabbia e un piccolo pino
verdeggianti, quindi si aprono le numerose
insenature di Ras al Habesh con tratti
verdeggianti sopra le sponde interne sabbiose
con scogli e frangenti che ne limitano le
imboccature.

Dopo Ras al Habesh la costa scende al
mare con leggero declivio, presenta varie
insenature ed è ricoperta di lunghi tratti ver-
deggianti fino all' Encampment più a
ponente.

Dove è segnato sulla carta (carta inglese
N. 244) questo Encampment si notano due
fabbricati di colore rossiccio; uno di questi,
molto più grande dell'altro, è visibile
fino a qualche miglio di distanza seguen-
do la costa tanto andando verso levante

Il frontespizio del rapporto del capitano di corvetta Enrico Princivalle comandante del Carabiniere relativo ad una crociera lungo la costa cirenaica (Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

Terminate le ostilità con l'Impero Ottomano il *Carabiniere* rientrò nelle acque nazionali nel dicembre del 1912 per essere inizialmente impiegato per il servizio postale con le Isole Tremiti, poi, nell'aprile del 1913, per dare assistenza a una gara di idrovolanti che si svolse fra Monaco e Sanremo e infine per pattugliare il litorale albanese alle dipendenze della Divisione Speciale e in seguito del Ministero della Marina.

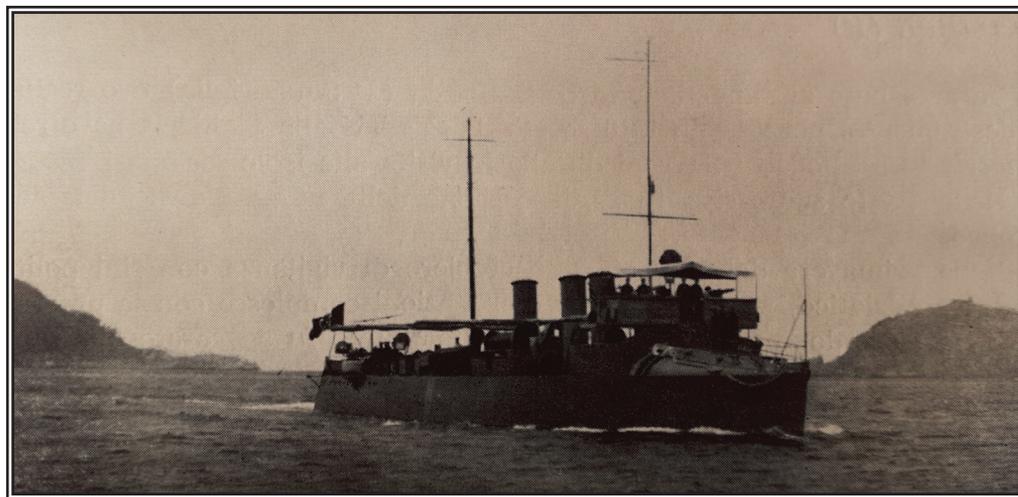
Il 1° novembre venne assegnato alla IV Squadriglia della II Squadra e l'8 dicembre iniziò un ciclo di lavori nell'Arsenale Militare Marittimo della Spezia, completati i quali, al comando del tenente di vascello Guido De Benedetti fu inviato a Venezia e inserito nuovamente nella IV Squadriglia della II Squadra; la medesima squadriglia fu poi aggregata alla I Squadra.

Come è noto il 28 luglio 1914, con la dichiarazione di guerra dell'Austria-Ungheria alla Serbia, iniziò il Primo Conflitto Mondiale e l'Italia, che dal 1882 faceva parte della Triplice Alleanza, pochi giorni dopo proclamò la propria neutralità. Nei mesi successivi in Vittorio Emanuele III e nel governo maturò l'intenzione di entrare in guerra per schierarsi a fianco dell'Intesa e cogliere l'opportunità di completare il processo di unificazione nazionale cominciato con la Prima Guerra d'Indipendenza nel lontano 1848 acquisendo territori che ancora appartenevano agli Asburgo. Le ostilità fra l'Italia e l'Austria-Ungheria iniziarono il 24 maggio 1915 e il *Carabiniere*, come già durante il Conflitto italo-turco, fu in azione già dal primo giorno di guerra. L'unità, al comando del capitano di fregata Venceslao Piazza, e i gemelli Alpino, Fuciliere, Garibaldino e Lanciere ebbero l'incarico di salpare da Venezia e di irradiarsi al largo del capoluogo veneto per eseguire un'esplorazione strategica per proteggerlo da un eventuale attacco di forze navali avversarie.

Il 16 ottobre il cacciatorpediniere, agli ordini del capitano di fregata Lamberto Vannutelli, fu posto alle dipendenze della IV Divisione del contrammiraglio Umberto Cagni che era stata trasferita a Venezia per difendere la città lagunare e l'ala destra del Regio Esercito⁽²¹⁾. Il *Carabiniere* eseguì fra la fine del 1915 e l'inizio del 1916 numerose missioni di guerra nell'Adriatico settentrionale, specialmente di ricognizione e assistenza agli idrovolanti della Regia Marina nel caso fossero stati costretti ad ammarare per avarie ai motori oppure se colpiti dal fuoco contraereo avversario⁽²²⁾.

(21) Ivi, busta 348, fascicolo 3: minuta della lettera del viceammiraglio Paolo Thaon di Revel al viceammiraglio Aristide Garelli redatta a Roma il 23 giugno 1915, con n. di protocollo 1795 RRP e avente oggetto "Dislocazione a Venezia della Divisione Pisa e di una sq. C.T. ad essa aggregata"; ivi: minuta della lettera del viceammiraglio Leone Viale al contrammiraglio Umberto Cagni redatta a Roma il 30 giugno 1915, con n. di protocollo 1867 RRP e avente oggetto "Istruzioni".

(22) Ivi, busta 2094, fascicolo 11: lettera del capitano di fregata Lamberto Vannutelli al Comando della IV Divisione redatta a Venezia il 3 marzo 1916, con n. di protocollo 536 M e avente oggetto "Informazioni".



Il Carabiniere in navigazione
(Collezione Fulvio Petronio)

L'8 aprile 1916 il *Carabiniere*, agli ordini del capitano di fregata Luigi Gais, ritornò a disposizione del comandante in capo del Dipartimento Militare Marittimo di Venezia per operare nella stessa area e l'11 luglio fu una delle unità che parteciparono all'attacco contro la base degli idrovolanti austro-ungarici di Parenzo sulla costa occidentale istriana. Questo obiettivo e alcune batterie poste nelle sue vicinanze erano già state cannoneggiate da alcuni caccia e torpediniere italiani il 12 giugno precedente ma evidentemente i danni causati erano stati minimi tanto che gli aerei avversari basati a Parenzo avevano intensificato i bombardamenti sia delle retrovie del fronte, sia di città come Padova e Rimini, per cui il viceammiraglio Paolo Thaon di Revel, comandante del Dipartimento Militare Marittimo di Venezia, impartì l'ordine di ripetere la missione⁽²³⁾.

Questa volta il compito di cannoneggiare le aviorimesse e le vicine batterie fu assegnato ai caccia *Carabiniere*, *Alpino*, *Fuciliere* e *Zeffiro*, posti al comando del capitano di fregata Gais, con una squadriglia di piccole torpediniere costiere. Questi furono accompagnati dalle più grandi torpediniere *1 PN*, *3 PN* e *24 OS* che avrebbero dovuto assicurare la vigilanza antisommergibile durante l'azione, dagli esploratori *Alessandro Poerio*, *Cesare Rossarol* e *Guglielmo Pepe* che insieme ai caccia *Francesco Nullo* e *Giuseppe Missori* e ad alcune torpediniere costiere avrebbero svolto la funzione di gruppo di sostegno pronto a fronteggiare l'eventuale intervento di navi avversarie, da alcuni idrovolanti basati a Venezia e a Grado che si sarebbero avvalsi del supporto di mas e di una terza squadriglia di torpediniere costiere.

(23) Ivi, busta 539, fascicolo 1: "Azione contro l'hangar di Parenzo (12 giugno 1916). Estratto del rapporto del capitano di vascello Pignatti Morano che da bordo dello *Zeffiro* diresse la spedizione".

Inoltre, un sommergibile si sarebbe posto in agguato a occidente di Orsera e un altro battello subacqueo avrebbe svolto la medesima missione più al largo sul parallelo di Parenzo. Le unità assegnate all'operazione cominciarono a salpare da Venezia pochi minuti dopo la mezzanotte fra il 10 e l'11 luglio in modo che alle 04:00 il *Carabiniere*, l'*Alpino* e il *Fuciliere* si trovassero a cinque miglia da Parenzo nel punto loro assegnato da dove potevano colpire la base degli idrovolanti e la batteria di San Lorenzo con la copertura al largo delle torpediniere costiere che si sarebbero disposte a semicerchio. Lo *Zeffiro*, invece, si era separato dagli altri tre caccia per posizionarsi in una zona che gli avrebbe permesso di sorvegliare il piccolo porto di Parenzo.

Alle 04:45 gli austro-ungarici notarono le navi italiane ed aprirono il fuoco contro di esse dalla batteria posta sull'Isolotto di San Nicolò: i quattro caccia replicarono immediatamente serrando le distanze. Essi si avvicinarono fino a due-mila metri dalla costa ma non andarono oltre per timore delle mine e ben presto alla prima batteria avversaria se ne unirono altre quattro che progressivamente aggiustarono il loro tiro contro le navi italiane. Nonostante ciò il comandante Gais ordinò di sparare contro l'aviorimessa che fu ripetutamente centrata e solo quando notò un forte incendio che divampava nelle sue vicinanze dispose il ripiegamento delle unità, che avevano tirato complessivamente circa duecento cannonate, delle quali trenta erano partite dal *Carabiniere* sul quale era imbarcato⁽²⁴⁾. Nel corso della manovra di allontanamento vennero notati verso sud fumi di navi austro-ungariche e Gais, sperando che esse avessero il compito di intercettare le unità italiane che avevano attaccato Parenzo, ridusse la velocità delle proprie navi a ventidue nodi in modo da permettere a quelle avversarie di inseguirle e così portarle a tiro del gruppo di sostegno formato da esploratori e caccia della Regia Marina. Tuttavia l'accortezza di Gais non dette i risultati sperati in quanto le unità austro-ungariche poco dopo scomparvero all'orizzonte e i suoi caccia, con lo *Zeffiro* leggermente danneggiato da schegge e con cinque feriti fra i membri dell'equipaggio, poterono ormeggiarsi a Venezia alle 08:20⁽²⁵⁾. Nei mesi successivi il *Carabiniere* continuò ad operare nell'Adriatico settentrionale e nell'aprile del 1917 fu assegnato alla VI Squadriglia delle Forze Navali Alto Adriatico; il 19, il 21 e il 23 agosto seguente, insieme ad altre unità, scortò i pontoni armati semoventi *Alfredo Cappellini* e *Faà di Bruno* impegnati nel cannoneggiamento delle posizioni austro-ungariche sull'Hermada e alla foce del Fiume Isonzo⁽²⁶⁾.

(24) Ivi, busta 2094, fascicolo 11: "R. Cacciatorpediniere Carabiniere. Azione contro l'Hangar di Parenzo 11 luglio 1916".

(25) Ivi: lettera del capitano di fregata Luigi Gais al Comando in Capo del Dipartimento Militare Marittimo di Venezia redatta a Venezia il 1° agosto 1916, con n. di protocollo 2576 M e avente oggetto "Missioni di guerra dei C.T. della IV Squadriglia".

(26) Ivi: "Notizie storiche sulla silurante radiata Carabiniere".

Modello S. 1

R. Cacciatorpediniere Carabiniere

Azione contro *L'Hangar di Parenzo*
11 Luglio 1916

Munizioni sparate

Calibro	Specie (2)	Quantità	Note
76/70	Cartridge di granata AE complete O.S.	23	27 LUG
76/60	Cartridge shrapnel	1	<i>A</i>

Informazioni sulla precisione e sull'efficacia del tiro

*Il tiro fu preciso ed efficace contro
L'Hangar di Parenzo.*

Informazioni sul comportamento delle munizioni

funzionamento regolare

Osservazioni e proposte

(1) In caso di bersaglio costiero accennarne le caratteristiche.
 (2) Per le indicazioni riprodurre quelle dello specchio m.

L' Ufficiale in 2:
Marta

IL CAPITANO DI FREGATA
 Il Comandante
[Signature]

Lo statino riguardante i proietti sparati dal *Carabiniere* nel corso del cannoneggiamento della base degli idrovolanti austro-ungarici a Parenzo all'alba dell'11 luglio 1916
 (Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare, Roma)

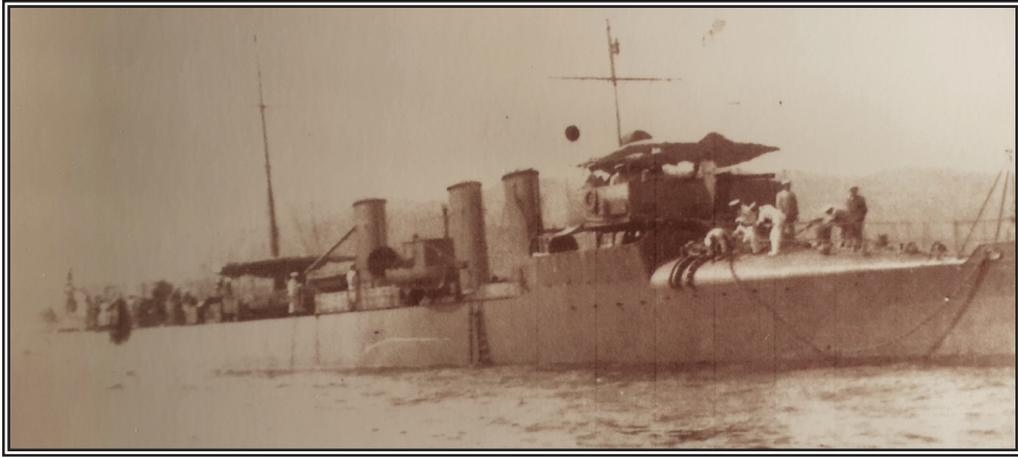
Il *Carabiniere*, agli ordini del capitano di corvetta Romolo Bruzzone, il 18 gennaio 1918 entrò a far parte della VII Squadriglia dipendente dal Comando Base Armata e il 12 febbraio fu assegnato al Comando Servizi della Regia Marina in Sicilia e, in particolare, all'Ispettorato per la Difesa del Traffico Marittimo Nazionale per assolvere l'importante compito di scortare i mercantili impegnati nel trasporto dei rifornimenti e proteggerli dall'insidia dei sommergibili avversari. Nei mesi successivi il cacciatorpediniere eseguì molte missioni del genere e la sera del 31 luglio lasciò Messina per svolgere la funzione di unità caposcorta di un convoglio composto dai piroscafi *Cornelia*, *Famiglia*, *Giovanni Battista*, *Marco Aurelio*, *Monviso*, *Navigator*, *Sibilla* e *Wapping* che si sarebbe diretto a Siracusa con la protezione, oltre del *Carabiniere*, dei MAS 111, MAS 112, MAS 113 e delle vedette G. 5, G. 47 e *Zelinda*⁽²⁷⁾. Poco dopo la partenza il capitano di corvetta Bruzzone fu informato dalla Stazione di segnalazione di San Ranieri che vicino a Siracusa il piroscafo britannico Freshfield era stato attaccato da un sommergibile avversario e che per tale motivo il Comando Marina di Messina, ritenendo troppo pericoloso far proseguire il convoglio fino al porto di destinazione originaria, aveva disposto che esso fosse dirottato a Catania.

Il *Carabiniere*, pertanto, iniziò a mettere al corrente le unità del convoglio della mutazione di rotta e nel fare questo, a causa della notte illune e delle luci oscurate, si trovò in rotta di collisione di controbordo con la vedetta G. 5. Il comandante del caccia si rese conto che l'impatto fra le due unità sarebbe avvenuto nel punto in cui il *Carabiniere* aveva brandeggiato in fuori il tubo lanciasiluri di prora di sinistra per poterlo impiegare più rapidamente in caso di necessità. L'urto molto probabilmente avrebbe causato l'esplosione dell'arma provocando seri danni al caccia e alla vedetta se non addirittura il loro affondamento ma il capitano di corvetta Bruzzone, modificando la velocità del *Carabiniere*, riuscì a fare in modo che la collisione avvenisse più a poppavia del tubo lanciasiluri e con forza limitata, cosicché i danni furono contenuti, tanto che le due unità poterono proseguire la missione di scorta fino a Catania⁽²⁸⁾.

Nei giorni seguenti il *Carabiniere* si trasferì a Palermo e l'8 agosto iniziò le riparazioni delle avarie patite, dopodiché riprese servizio operando ancora a disposizione del Comando Servizi della Regia Marina in Sicilia e dell'Ispettorato per la Difesa del Traffico Marittimo Nazionale.

(27) Ivi, busta 2393, fascicolo 8: lettera del contrammiraglio Pio Lobetti Bodoni all'Ufficio del Capo di Stato Maggiore della Marina - Divisione Operazioni redatta a Roma il 26 settembre 1918, con n. di protocollo 19750 e avente oggetto "Collisione fra il R.C.T. Carabiniere e la vedetta G. 5".

(28) La collisione fu oggetto di un'inchiesta, al termine della quale fu deciso di infliggere un rimprovero sia al comandante del Carabiniere che a quello della vedetta G. 5, vedi ivi: copia della lettera del contrammiraglio Giovanni Sechi alla Direzione Generale degli Ufficiali e Servizio Militare redatta a Roma il 29 settembre 1918, con n. di protocollo 22101 e avente oggetto "Collissione [sic] fra il C.T. Carabiniere e la vedetta G. 5".



Manovra a mano dell'ancora di dritta del *Carabiniere*
(Collezione Fulvio Petronio)

Al termine del Primo Conflitto Mondiale il caccia aveva compiuto centosessanta missioni di guerra e sessantasette di scorta per un totale di 2.165 ore di moto e 983 ore di pronto a muovere⁽²⁹⁾.

Con la cessazione delle ostilità il *Carabiniere* fu posto alle dipendenze del Comando Militare Marittimo della Dalmazia e venne impiegato per la vigilanza della navigazione lungo quel litorale per oltre un paio di anni e per un certo periodo assolse anche la funzione di capo flottiglia delle navi impegnate nelle rischiose missioni di dragaggio delle mine.

Il *Carabiniere*, come tutte le unità gemelle, con il Regio Decreto del 2 giugno 1921 venne riclassificato torpediniere a partire dal 1° luglio successivo e nel medesimo anno fu sottoposto a un nuovo ciclo di lavori presso l'Arsenale Militare Marittimo di Venezia. Rientrata in servizio, per breve tempo l'unità fu assegnata al Comando Militare Marittimo della Maddalena, per poi essere nuovamente trasferita a quello di Venezia e dal 22 aprile 1922 all'Ispettorato Siluranti in sostituzione della torpediniere *Pallade*. La nave nei mesi successivi svolse la funzione di stazionaria nell'Isola di Saseno in Albania e compì brevi missioni nell'Adriatico meridionale, per essere trasferita al Comando Servizi Regia Marina nel Basso Adriatico e Piazza Marittima di Brindisi, poi dal 18 dicembre 1923 al Comando Militare Marittimo di Taranto e aggregata al II Gruppo Torpediniere.

Il 1° ottobre 1924 fu posta agli ordini del suo ultimo comandante, il primo tenente di vascello Pietro Turchi, ed entrò a far parte del II Gruppo Siluranti di base a Taranto; fu radiata dal quadro del Regio Naviglio il 7 maggio 1925⁽³⁰⁾.

(29) Ivi, busta 2094, fascicolo 11: "Notizie storiche sulla silurante radiata Carabiniere".

(30) Ivi: "Cacciatorpediniere Carabiniere".



Dottorssa
Chiara Pistilli^(*)

STUDI MILITARI

Alcune riflessioni in merito alla perdurante legittimità costituzionale del reato di ingiuria tra militari^(**)

*Introduzione a cura del Dottor Antonio Sabino^(***)*

La tutela della persona nel mondo militare si presenta ancora una volta come uno degli aspetti di maggiore interesse per le scienze giuridiche, ma non solo.

La carica emblematica che il tema porta con sé scaturisce per un verso dal peso specifico che i rapporti interpersonali assumono nell'ambito di una realtà in cui la capacità di operare all'unisono risulta essenziale per il proficuo raggiungimento dei fini istituzionali affidati dalla nostra Costituzione alle Forze armate e, per altro verso, dalla necessità che alla persona del militare sia assicurata, nella sua particolare condizione di soggetto in armi, la piena esplicazione del proprio potenziale umano e dei diritti fondamentali che devono essere a tutti riconosciuti in uno stato democratico. È, quindi, con la certezza di incontrare il favore e l'interesse anche dei lettori che si propone in questo numero l'accurato lavoro della dott.ssa Chiara Pistilli, volto ad approfondire, grazie ad una diffusa analisi ricostruttiva dell'evoluzione normativa, dottrinarie e giurisprudenziale, le questioni concernenti il reato di ingiuria di cui all'art. 226 c.p.m.p. sorte a seguito delle rilevanti novità scaturite dalla depenalizzazione dell'omologo reato comune di cui all'art. 594 c.p. e dal vaglio costituzionale svolto dal Giudice delle Leggi con la sentenza n. 215/2017, che ha riconosciuto il perdurare della compatibilità del reato militare con i principi della nostra Carta fondamentale.

(*) Avvocato; Dottoranda di Ricerca in Diritto Penale presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"; Cultore della materia in Diritto Penale.

(**) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(***) Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Roma.

L'Autrice, pur prendendo atto delle perplessità suscitate in alcuni osservatori dalla decisione della Corte, giunge a conclusioni ampiamente condivisibili in ordine alla ragionevolezza della diversità di trattamento che l'attuale assetto riserva alle condotte poste in essere tra militari rispetto a quelle che vedono coinvolti soggetti non in armi.

Legittimamente, quindi, il legislatore ha esercitato la propria discrezionalità nel predisporre meccanismi di tutela penale che tengano conto delle peculiarità, anche valoriali, del contesto di riferimento.

Di particolare rilievo, all'interno delle riflessioni proposte dall'Autrice, assume anche il richiamo all'istituto della richiesta di procedimento del Comandante di Corpo, sotto il profilo della opportunità che sia rimessa all'Autorità militare preposta la facoltà di valutare e decidere se in concreto la condotta ingiuriosa, ove posta in essere al di fuori delle ipotesi di insubordinazione o abuso di autorità, sia meritevole di essere assoggettata alla sanzione penale piuttosto che a quella disciplinare.

Buona lettura.



(Nota a Corte Cost., 27 settembre 2017 (dep. 12 ottobre 2017) n. 215, Pres. Grossi, Rel. Zanon, Ric. Corte Militare d'Appello di Roma)

La Corte Costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità del reato di ingiuria militare di cui all'art. 226 c.p.m.p., all'indomani dell'intervento abrogativo per effetto del quale il legislatore decide, nel 2016, di espungere dal panorama delle fattispecie penalmente rilevanti il parallelo reato di ingiuria comune di cui all'art. 594 c.p. Nel dichiarare infondata la questione, sollevata invocando quali parametri di legittimità gli artt. 3 e 52 Cost., la Consulta, pur analizzando i dubbi manifestati dal giudice rimettente in merito alla perdurante punibilità delle condotte ingiuriose poste in essere da un soggetto in divisa, soprattutto con riferimento a situazioni del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare, fa salva la disposizione censurata in ragione di una riaffermata "specialità" della normativa penale militare. Una specialità da rinvenirsi nelle esigenze intrinsecamente connesse con il consorzio militare, la cui appartenenza impone a chi indossa l'uniforme l'osservanza di precise regole di condotta, anche al di fuori di contesti propriamente militari e della tutela di interessi specifici delle Forze armate.

The Constitutional Court is called upon to pronounce on the question of legitimacy concerning the art. 226 c.p.m.p. about the military crime of injury, the day after the abrogative action by which the legislator decides, in 2016, to expunge the common crime of injury offense (art. 594 c.p.) from the area of criminally relevant cases. In declaring the question unfounded, raised by invoking as parameters of legitimacy the articles 3 and 52 of the Constitution, the Constitutional Court, while analyzing the doubts expressed about the persistent punishment of injurious action committed by a person in uniform, especially with reference to situations completely unrelated to military service or discipline, saves the contested provision on the basis of a reaffirmed "specialty" of military criminal law. A specialty to be found in the needs intrinsically connected with the military consortium, whose membership requires those who decide to wear the uniform to observe precise rules of conduct, even outside of strictly military contexts and protection of specific interests of Armed Forces.



SOMMARIO: 1. La questione: le tre ordinanze di rimessione della Corte Militare d'Appello. - 2. Interviene la Corte Costituzionale: la sentenza n. 215 del 2017. - 3. Riflessioni sparse.

1. La questione: le tre ordinanze di rimessione della Corte Militare d'Appello Con tre distinte ordinanze⁽¹⁾, la Corte Militare d'Appello di Roma ha

(1) La prima ordinanza è la n. 91 del 18 febbraio 2016 (r.o. n. 91 del 2016, Pres. UFILUGELLI, Est. DE LUCA). La Corte Militare d'Appello è chiamata a decidere in ordine al ricorso in appello presentato da F.P., condannato in primo grado dal Tribunale Militare di Roma alla pena di mesi tre di reclusione militare per il reato di ingiuria continuata e aggravata ai danni di un militare subordinato, commesso per cause estranee al servizio e alla disciplina militare (artt. 226 e 47, n. 2, c.p.m.p. e art. 81 c.p.). Il testo del provvedimento è consultabile in GU, Prima Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 19 del 11 maggio 2016. La seconda ordinanza

sollevato questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 226⁽²⁾ del Codice penale militare di pace (d'ora in poi c.p.m.p.)⁽³⁾, nella parte in cui sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o comunque non afferenti a interessi delle Forze Armate dello Stato, le quali, se poste in essere da soggetti ad esse non appartenenti, non sono più previste dalla legge come reato.

Ad essere invocati quali parametro di legittimità della sollevata questione, l'art. 3 Cost., scigno dell'inviolabile e fondamentale canone di eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, e l'art. 52 Cost., espressione del principio di democraticità cui deve ispirarsi l'ordinamento delle Forze Armate, entrambi vulnerati, secondo quanto sostenuto dal giudice rimettente, dalla soluzione normativa adottata dal legislatore del 2016.

Il dubbio di costituzionalità che investe l'art. 226 c.p.m.p., e che ne costituisce principale oggetto di doglianza, deriva infatti dal disposto di cui all'art. 1, lett. c), D.Lgs. n. 7 del 2016⁽⁴⁾, per effetto del quale si è proceduto alla abrogazione, tra i

è la n. 102 dell'11 aprile 2016 (r.o. n. 102 del 2016, Pres. UFFILUGELLI, Est. TORNATORE). La Corte Militare d'Appello è chiamata a giudicare in ordine all'appello presentato dal ricorrente A.T., condannato in primo grado per il reato di ingiuria pluriaggravata per aver rivolto frasi offensive nei confronti di una caporal maggiore mentre si trovavano entrambi all'interno della mensa unificata di una caserma di Milano. Durante la consumazione del pasto, nel narrare ad altri colleghi presenti al tavolo come aveva trascorso la serata precedente, l'imputato, nel corso del racconto, aveva rivolto frasi offensive nei confronti della collega fino a quel momento non coinvolta nella conversazione (artt. 47, n. 2 e 4, e 226 c.p.m.p.). Il testo del provvedimento è consultabile in GU, 1° Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 21 del 25 maggio 2016. La terza ordinanza è la n. 117 del 26 aprile 2016 (r.o. n. 117 del 2016, Pres. UFFILUGELLI, Est. TORNATORE). La Corte Militare d'Appello è chiamata a decidere il ricorso in appello presentato da R.P., condannato in primo grado per il reato di ingiuria aggravata e minaccia aggravata ai danni di un maggiore in occasione di un acceso scambio di battute (artt. 226, 47 n. 2 e 229, 47, n. 2, c.p.m.p.). Il contesto nel quale si consumano i reati di cui al capo di imputazione è quello condominiale, e la discussione scaturiva da questioni attinenti rapporti di vicinato e di condivisione condominiale tra il tenente colonnello ed il maggiore relativa ad alloggi militari. Il testo del provvedimento è consultabile in GU, 1° Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 24 del 15 giugno 2016.

- (2) L'art. 226 c.p.m.p., rubricato "Ingiuria", dispone che: *"Il militare, che offende l'onore o il decoro di altro militare presente, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con la reclusione militare fino a quattro mesi. Alla stessa pena soggiace il militare, che commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa. La pena è della reclusione militare fino a sei mesi, se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato"*.
- (3) Approvato in Italia con RD del 20 febbraio 1941, n. 303 (unitamente al *Codice Penale Militare di Guerra*), disciplina i reati commessi dai militari in tempo di pace. Il codice è suddiviso in tre libri, il primo avente ad oggetto i reati militari in generale; il secondo i reati militari in particolare; il terzo la procedura penale militare.
- (4) D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 (*Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67*), pubblicato in GU n. 17 del 22 gennaio 2016, al quale fa seguito il successivo D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 (*Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'art. 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67*), pubblicato sulla medesima GU. Attraverso i suddetti decreti, entrambi in vigore dal 6 febbraio 2016, ed espressione di una scelta politica volta a deflazionare il sistema

vari, del reato di ingiuria comune previsto e punito dall'art. 594 del codice penale. Ne deriva che la condotta ingiuriosa dolosamente posta in essere non è più sanzionata mediante una risposta di tipo penale, alla quale l'ordinamento espressamente rinuncia, bensì ricorrendo all'applicazione di una sanzione pecuniaria civile, in aggiunta alle restituzioni e al risarcimento del danno quale ristoro per il pregiudizio subito dalla persona offesa⁽⁵⁾.

Le nuove disposizioni, inoltre, operano con efficacia retroattiva, essendo espressamente estesa la loro applicazione anche ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del decreto⁽⁶⁾.

È necessario precisare come la soluzione normativa adottata dal legislatore abbia riguardato unicamente il reato di ingiuria comune di cui all'art. 594 c.p., e non anche quello, sebbene omonimo ma diverso, di ingiuria militare, disciplinato dalla disposizione oggetto di censure.

Sebbene non siano mancate perplessità, sin da subito manifestate in proposito, a sostegno di quanto affermato viene principalmente invocato l'utilizzo da parte del legislatore del 2016 di una tecnica inequivocabile e tale da dissipare qualsivoglia riserva interpretativa al riguardo, consistente nel richiamo espresso e tassativo delle singole fattispecie di reato sulle quali orientare il proprio intervento abrogativo. Ne consegue, evidentemente, l'impossibilità di desumere un coinvolgimento in tal sede del "parallelo⁽⁷⁾" reato militare di ingiuria, il quale, pur volendo ricorrere ad una interpretazione costituzionalmente orientata, non sembra poter essere travolto dal medesimo effetto abrogativo.

In particolare, ripercorrendo le motivazioni addotte dal giudice rimettente, è proprio il carattere tassativo dei reati indicati all'art. 1 del decreto del 2016, rispondente anche ad una più generale esigenza di assicurare certezza giuridica in materia, ad apparire oggettivamente tale da non consentire alcuna

penale, il legislatore persegue due diversi obiettivi mediante il ricorso ad un duplice strumento. Da una parte, come nel caso dell'ingiuria di cui all'art. 594 c.p., decide di abrogare alcune fattispecie di reato previste dal codice penale, con contemporanea sottoposizione dei corrispondenti fatti a sanzioni pecuniarie civili, in aggiunta al risarcimento del danno conseguente alla realizzazione della condotta; dall'altra, decide di trasformare alcuni reati in illeciti amministrativi, con conseguente affidamento esclusivo all'autorità amministrativa del compito di punire determinate condotte di minore gravità. Per una visione d'insieme della riforma, si veda G. L. GATTA, *Depenalizzazione e nuovi illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili: una riforma storica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 25 gennaio 2016, e C. MASIERI, *Decriminalizzazione e ricorso alla "sanzione pecuniaria civile"*, sulla medesima Rivista, in data 1° aprile 2015. Sempre in tema, in relazione ad ulteriori e più specifici aspetti, si segnala anche E. ANDOLFATTO, *Abolition criminis e nuovi illeciti puniti con sanzione pecuniaria civile: le Sezioni Unite negano la possibilità per il giudice dell'impugnazione di pronunciarsi sulle statuizioni civili*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 5 dicembre 2016.

(5) Artt. 3 e 4, comma 1, lett. a).

(6) Art. 12, comma 1.

(7) Corte Cost., 27 settembre 2017 (dep. 12 ottobre 2017) n. 215, Pres. GROSSI, Rel. ZANON, Ric. Corte Militare d'Appello di Roma. Il testo del provvedimento è disponibile sul sito www.giurcost.org.

applicazione analogica in *bonam partem* della normativa abrogata, emergendo inequivocabilmente da esso la chiara volontà del legislatore di riferirsi unicamente alla fattispecie di ingiuria comune di cui all'art. 594 c.p.⁽⁸⁾. Alla luce di quanto premesso e da un'operazione di attenta lettura delle tre ordinanze di rimessione della Corte Militare d'Appello, tutte di analogo tenore, è dunque possibile individuare, nei suoi tratti distintivi, il problema per la cui soluzione la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi nel 2017. Procedendo con l'analisi della questione, emerge come la condotta ingiuriosa dolosamente posta in essere da un comune cittadino costituisca attualmente un illecito civile, diversamente da quanto accade laddove a rendersi autore della medesima condotta sia un soggetto in divisa nei confronti di un collega, ipotesi nella quale la stessa continua tuttora a costituire reato. Tale conclusione - è questo l'aspetto di maggiore interesse - è valida anche nell'eventualità in cui la vicenda ingiuriosa che vede protagonisti i due militari sia riconducibile a situazioni del tutto avulse dal servizio e dalla disciplina militare ma si collochi, come avviene nei fatti in esame⁽⁹⁾, in contesti esclusivamente personali e privati. E che si tratti di vicende sviluppatesi in simili contesti, stante la palese assenza nelle affermazioni ingiuriose di motivi attinenti al servizio o alla disciplina militare, in ragione del momento e del luogo in cui venivano pronunciate, è desumibile dalla esclusa configurabilità, nei suddetti casi, del diverso e più grave reato militare di ingiuria ad inferiore *ex art. 196 c.p.m.p.*⁽¹⁰⁾, sistematicamente collocato tra i reati contro la disciplina militare.

(8) In tal senso depongono le argomentazioni addotte dal giudice rimettente sul punto, delle quali è interessante segnalare il seguente passaggio, in cui, a sostegno di quanto affermato, si precisa che “Del resto, secondo l'insegnamento costante del Giudice delle leggi, “le valutazioni di politica criminale competono esclusivamente al legislatore”, mentre le “sperequazioni” normative tra figure omogenee di reato determinano necessariamente l'intervento della Corte Costituzionale solo se assumono aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare come sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex multis*, sentenza 25 luglio 1997, n. 272). Peraltro” - prosegue - “al giudice di merito non è richiesto di spingersi fino alla valutazione della incostituzionalità della norma da applicarsi, compito da riservarsi evidentemente al Giudice delle leggi, e neanche esprimere un positivo e diffuso convincimento nel senso della fondatezza della questione prospettata, essendo sufficiente il sorgere anche di un mero dubbio sulla costituzionalità della norma impugnata, in termini di non manifesta infondatezza. Né lo stesso giudice di merito, a fronte di una tale delibazione, potrebbe optare per la disapplicazione della norma sospettata di incostituzionalità, poiché una tale soluzione si profilerebbe, per un verso, come provvedimento abnorme in considerazione della già evidenziata tassatività della elencazione legislativa, come già stigmatizzato dalla Consulta, secondo la quale i giudici devono limitarsi a esercitare il loro potere di verificare quale legge si debba applicare nel caso concreto e ad interpretare la legge stessa, ma non possono “espressamente disapplicare le leggi (...) con violazione degli artt. 101, 117 e 134 della Costituzione” (sentenza Corte Costituzionale n. 285 dell'11-14 giugno 1990); e lascerebbe, per altro aspetto, irrisolti anche i problemi connessi ai giudicati pregressi (che per quanto concerne la abrogazione del reato comune di ingiuria, il legislatore ha espressamente disciplinato all'art. 12, comma 2, del D.Lgs. n. 7 del 2016)”. Così, in particolare, nelle ordinanze nr. 117 del 26 aprile 2016 e nella nr. 102 dell'11 aprile 2016.

(9) V. nota 1.

(10) L'art. 196 c.p.m.p., rubricato “Minaccia o ingiuria a un inferiore”, qui richiamato, dispone che: “Il militare, che minaccia un ingiusto danno ad un inferiore in sua presenza, è punito

A tal proposito, è necessario richiamare una fondamentale “norma di confine”, e cioè l’art. 199 c.p.m.p., disposizione che consente di ricavare il limite negativo di applicazione dei più gravi reati di insubordinazione con ingiuria (art. 189 c.p.m.p.)⁽¹¹⁾ e di ingiuria ad inferiore (art. 196 c.p.m.p.)⁽¹²⁾.

L’art. 199, difatti, stabilisce che le norme relative ai reati ora menzionati (tra gli altri) non trovano applicazione laddove alcuno dei fatti da esse previsti sia commesso “per cause estranee al servizio e alla disciplina militare, fuori dalla presenza di militari riuniti per servizio e da militare che non si trovi in servizio o a bordo di una nave militare o di un aeromobile militare”. Pertanto, laddove i fatti ingiuriosi non appaiano lesivi dello specifico interesse riconducibile alla disciplina militare o al servizio, pur sussistendo una differenza di grado tra offensore ed offeso, l’art. 199 c.p.m.p. consente di ricondurli al meno grave reato militare di ingiuria *ex* art. 226 (che è reato contro la persona); in caso contrario, troverebbero altrimenti applicazione i più gravi reati di insubordinazione con ingiuria e ingiuria ad inferiore (che sono invece reati contro la disciplina militare).

L’art. 226, dunque, sembra avere uno spazio applicativo piuttosto ampio, poiché punisce sia ingiurie attinenti a interessi riconducibili al servizio o alla disciplina militare sia, per il profilo che più interessa, quelle che di tale connotazione risultano palesemente prive; e tale considerazione ha sollevato non poche perplessità soprattutto in seguito alla scelta del legislatore di abrogare il reato comune di ingiuria (art. 594 c.p.), generate dal fatto che una simile estensione dell’art. 226 avrebbe determinato una irragionevole dilatazione della nozione di reato militare, facendovi rientrare anche fatti potenzialmente estranei alla tutela degli interessi propriamente militari.

Ancora, si sottolineava come l’art. 226, così formulato, non consentisse di individuare una connotazione di “militarità” della condotta se non con

con la reclusione militare da sei mesi a tre anni. Il militare, che offende il prestigio, l’onore o la dignità di un inferiore in sua presenza, è punito con la reclusione militare fino a due anni. Le stesse pene si applicano al militare che commette i fatti indicati nei commi precedenti mediante comunicazione telegrafica, telefonica, radiofonica o televisiva, o con scritti o disegni o con qualsivoglia altro mezzo di comunicazione, diretti all’inferiore. La pena è aumentata se la minaccia è grave o se ricorre alcuna delle circostanze indicate nel primo comma dell’articolo 339 del codice penale. Se ricorre alcuna delle circostanze indicate nel secondo comma dello stesso articolo 339, si applica la reclusione militare da tre a quindici anni”.

(11) L’art. 189 c.p.m.p., rubricato “Insubordinazione con minaccia o ingiuria”, stabilisce che: “Il militare, che minaccia un ingiusto danno ad un superiore in sua presenza, è punito con la reclusione militare da sei mesi a tre anni. Il militare, che offende il prestigio, l’onore, o la dignità di un superiore in sua presenza, è punito con la reclusione militare fino a due anni. Le stesse pene si applicano al militare, che commette i fatti indicati nei commi precedenti mediante comunicazione telegrafica, telefonica, radiofonica o televisiva, o con scritti o disegni o con qualsivoglia altro mezzo di comunicazione, diretti al superiore”.

(12) V. nota 10.

riferimento alla mera qualità dei soggetti coinvolti, posto che nessun indice ulteriore consentirebbe al giudice militare di distinguere, nell'ambito della generale previsione contenuta nella disposizione citata, un'ingiuria attinente a interessi militari rispetto ad un'ingiuria che invece di tale connotazione appaia priva⁽¹³⁾. Nel procedere con l'analisi delle argomentazioni addotte dal giudice *a quo*, è però un ulteriore aspetto a costituire il fulcro della questione, ravvisabile nel fatto che pur trattandosi di fatti ingiuriosi - apparentemente - privi di qualsivoglia correlazione con gli interessi militari, se non in ordine alla qualità dei soggetti coinvolti, la scelta del legislatore è quella di mantenere una tutela di tipo penale, pur trattandosi di condotte sostanzialmente identiche a quelle fino a quel momento punite dall'art. 594 c.p. La conclusione, si osserva, non può essere invece estesa all'ipotesi in cui della medesima condotta si renda autore un comune cittadino, al quale verrebbe invece applicata, per effetto del decreto del 2016 e come oramai noto, la sanzione civile.

È proprio questo aspetto a costituire il principale oggetto di doglianza da parte della Corte Militare d'Appello, la quale evidenzia, a sostegno dell'asserita irragionevolezza di tale conclusione, come la suddetta soluzione normativa si presti facilmente a generare uno stridente trattamento discriminatorio tra il comune cittadino e quello in armi, ancora costretto, diversamente dal primo, a dover rispondere penalmente di quelle condotte.

In altri termini, se da un lato può ritenersi giustificata, e senza dubbio ragionevole, la scelta del legislatore di mantenere una tutela penale, dunque più intensa, con riferimento a quelle condotte evidentemente correlate con interessi propriamente militari, analoga conclusione non sembra potersi sostenere con riferimento a quelle che invece di tale connessione risultano palesemente prive. Da ciò discenderebbe, secondo il giudice rimettente, una evidente e irragionevole disparità di trattamento rispetto ai cittadini non militari, con conseguente violazione sia del generale canone di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sia del principio di democraticità cui deve ispirarsi l'ordinamento delle Forze Armate, espressamente enunciato dall'art. 52 Cost.⁽¹⁴⁾.

(13) Così sostenuto dal giudice *a quo*.

(14) Come sottolineato nelle ordinanze di rimessione e come richiamato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza in commento, la violazione dell'art. 3 Cost., consisterebbe nella irragionevole disparità di trattamento derivante dalla mancata estensione all'art. 226 c.p.m.p., nella parte precisata, della medesima sorte cui il legislatore ha scelto di sottoporre il reato di ingiuria di cui all'art. 594 c.p.; in relazione invece all'art. 52 Cost., anch'esso invocato quale parametro di costituzionalità, si sottolinea come il riferimento sia al terzo comma del citato articolo. È la stessa Consulta a precisarlo, quando in un importante passaggio della sentenza afferma che "quella all'art. 52 (considerando la giurisprudenza di questa Corte richiamata, si intuisce trattarsi del terzo comma di tale articolo, pur non esplicitamente citato né nelle motivazioni né nei dispositivi delle ordinanze) sarebbe dovuta alla prevalenza delle esigenze dell'ordinamento militare (che dovrebbe essere informato allo spirito democratico della Repubblica) insita in una

Non mancano tuttavia opinioni in senso contrario manifestate da chi non rinviene alcuna lesione dei parametri costituzionali evocati nella scelta del legislatore del 2016. A sostegno di questa differente interpretazione, si invoca l'esigenza di offrire adeguata tutela all'irrinunciabile bene della disciplina militare, esigenza che renderebbe del tutto ragionevole la scelta del legislatore di mantenere una più intensa risposta punitiva per un identico fatto materiale che sia commesso, anche se per ragioni estranee al servizio, in un contesto militare, in cui l'ordinata convivenza è posta a fondamento dell'efficienza stessa delle Forze armate⁽¹⁵⁾. In tale prospettiva, si sottolinea come la diversità di trattamento tra il comune cittadino e quello in divisa trovi la propria ragion d'essere nel fatto che vengono qui in rilievo beni giuridici diversi, trattandosi di interessi che solo apparentemente possono sembrare uguali. Questa interpretazione, diversamente dalla precedente, si schiera dunque a sostegno della ragionevolezza insita nella previsione di una differente risposta punitiva da parte del legislatore.

Alla Corte, dunque, il delicato compito di dipanare l'intricata faccenda.

2. Interviene la Corte Costituzionale: la sentenza n. 215 del 2017

L'intervento della Consulta è *tranchant* ed è tale da rovesciare completamente l'impostazione di fondo dalla quale muoveva la sollevata questione.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità, e lo fa con argomentazioni precise e lineari, conducendo un ragionamento che pone l'accento sulla peculiare posizione assunta dal cittadino che decide di entrare a far parte, oggi liberamente, del consorzio militare.

previsione che stabilisce l'irrogazione della pena della reclusione militare anche a fronte di condotte tenute in contesti che con l'area degli interessi militari paiono privi di connessioni”.

- (15) Questa la posizione assunta in giudizio dalla difesa statale. L'Avvocatura Generale dello Stato, che eccepisce la inammissibilità della questione sollevata, sottolinea, entrando nel merito delle censure, la necessità di tutelare il bene irrinunciabile della disciplina militare, intesa quale coesa e ordinata convivenza nell'ambito del consorzio militare. Anche quelli di efficienza e coesione delle Forze Armate, come già in passato affermato dalla stessa Corte Costituzionale, sono interessi connaturati al concetto di disciplina militare. In tale ottica, non apparirebbe affatto irragionevole la scelta del legislatore di mantenere per i militari una risposta di tipo penale per lo stesso fatto commesso, anche se per cause estranee al servizio, in un contesto militare, ove l'ordinata convivenza è posta a fondamento dell'efficienza stessa delle Forze Armate. Osserva, quindi, l'Avvocatura Generale dello Stato, che “diversamente da quanto sostenuto nelle ordinanze di rimessione, non vi sarebbe alcuna regressione della garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli cittadini militari di fronte alle esigenze della struttura militare”, in quanto l'ordinamento militare non si presenta “come un *aliud* o contrario”, bensì come un regime basato su deroghe puntuali rispetto al modello dell'amministrazione civile. “La diversità di trattamento tra militari e altri cittadini non fonderebbe le proprie ragioni sulla tutela di beni superiori, ma di beni diversi”. Inoltre, afferma, “Il differente regime sanzionatorio lamentato dal rimettente nelle ordinanze di rimessione troverebbe, dunque, la propria ragione d'essere nel fatto che l'art. 4, comma 1, del D.Lgs. n. 7 del 2016 e l'art. 226 c.p.m.p. apprestano la loro tutela ad interessi solo apparentemente uguali”.

Prima di giungere alla definizione dell'aspetto della questione che più interessa, relativo all'asserita lesione dei principi costituzionali evocati, la Corte chiarisce in primo luogo l'effettiva portata dell'art. 226 c.p.m.p., fattispecie della quale conferma la corretta individuazione con riferimento ai casi in esame, delimitandone in maniera precisa la sfera di applicazione.

Sgombrando il campo dai perduranti dubbi interpretativi sollevati in proposito, il giudice delle leggi chiarisce che nell'ambito applicativo dell'art. 226 rientrano sia i fatti ingiuriosi commessi tra militari di pari grado che non risultano in alcun modo ricollegabili all'area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina militare sia quelli che del bene della disciplina militare risultano invece offensivi, proprio perché ad essa strettamente collegati.

Il reato militare di ingiuria, sottolinea la Corte, è innanzitutto un reato contro la persona, e di conseguenza, non è estraneo all'area degli interessi ricollegabili al bene della disciplina militare⁽¹⁶⁾. Alla luce di quanto premesso, la Consulta si sofferma ora sull'asserita irragionevolezza della scelta legislativa dalla quale discenderebbe la censurabile collisione con gli artt. 3 e 52 della Costituzione. Nel procedere con l'analisi di quanto affermato in proposito, è opportuno evidenziare come la Corte avverta le necessità di richiamare in via preliminare il fondamentale principio di riserva di legge vigente in materia penale, dal quale si ricava non solo che il legislatore è l'unico abilitato a disciplinare la suddetta materia, ma anche che allo stesso è riservato uno spazio di intervento caratterizzato da una discrezionalità piuttosto ampia, il cui unico limite è rinvenibile nella manifesta irragionevolezza della scelta compiuta. Ne deriva, che la decisione di non includere il reato militare di ingiuria nell'ambito della abrogazione dei reati che ha invece coinvolto il parallelo reato di ingiuria comune, rientra senza dubbio tra le possibili scelte incriminatrici che il legislatore era libero di effettuare in piena autonomia, proprio alla luce di quella richiamata discrezionalità. Nel proseguire con il ragionamento in tale prospettiva, la Corte Costituzionale affronta il fulcro della questione e scioglie il nodo problematico sollevato proprio alla luce del canone di ragionevolezza invocato dai ricorrenti.

In merito all'asserita lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ravvisabile nella irragionevole disparità di trattamento tra civili e militari, la Corte ritiene di non dover rilevare tale lesione nella soluzione normativa adottata.

Al contrario, nel condividere la scelta legislativa di mantenere nell'area del penalmente rilevante l'ingiuria tra militari, chiarisce come tale soluzione non possa affatto considerarsi irragionevole, e ciò anche laddove i fatti ingiuriosi si rivelino privi di un nesso con la disciplina e con il servizio militare.

(16) Così affermato dalla Corte Costituzionale in uno dei passaggi centrali della pronuncia in commento (V. nota 7).

La “non irragionevolezza” della suddetta scelta, è valutabile alla stregua della peculiare posizione che assume il cittadino che decide di entrare a far parte dell’ordinamento militare, nell’ambito del quale le specifiche esigenze ravvisabili giustificano l’adozione di regole diverse ed altrettanto specifiche. Tale circostanza, difficilmente confutabile, giustifica pienamente - e dunque rende assolutamente ragionevole - la scelta del legislatore di imporre ai militari una più rigorosa osservanza delle regole di comportamento cui gli stessi devono soggiacere, tra le quali quella che vieta loro di offendere l’onore o il decoro di coloro che sono parte del medesimo ordinamento.

È il semplice fatto di “essere militari” di entrambi i soggetti parte della vicenda ingiuriosa, qualifica che assume dunque particolare rilievo in tali contesti, a giustificare la scelta di continuare a punire penalmente l’ingiuria tra gli stessi anche con riferimento a vicende personali e private, poiché la civile convivenza tra coloro che indossano la divisa, soprattutto ma non solo nei luoghi militari, costituisce un presupposto essenziale per la coesione delle Forze Armate.

In tale ottica, la scelta di continuare a riservare ai militari un trattamento sanzionatorio più rigoroso appare certamente condivisibile, e corrisponde all’esigenza non solo di tutelare le persone in quanto tali, ma anche il rapporto di disciplina militare, inteso come insieme di regole di comportamento la cui è osservanza è strumentale alla funzionalità stessa delle Forze armate.

Analoghe considerazioni possono estendersi alla censura relativa alla presunta violazione dell’art. 52, comma 3, Cost., espressione del principio di democraticità cui deve ispirarsi l’ordinamento delle Forze Armate. Anche in tale occasione, a sostegno della ragionevolezza delle scelte effettuate, vengono invocate le peculiari esigenze fondanti l’ordinamento militare, e in particolare, quella della già ricordata necessaria coesione dei corpi militari, sottolineando come la soluzione intrapresa non tradisca quanto richiesto dall’art. 52 Cost.

È inoltre interessante segnalare che il reato di ingiuria militare, rientrando tra i reati per i quali è stabilita la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi, è punito su richiesta del comandante di corpo da cui dipende il militare colpevole, ai sensi dell’art 260 c.p.m.p.⁽¹⁷⁾, anziché a querela di parte.

(17) La disposizione richiamata, rubricata “Richiesta di procedimento”, stabilisce infatti che: “I reati preveduti dagli articoli 94, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111 e 112 sono puniti a richiesta del Ministro da cui dipende il militare colpevole; o, se più sono i colpevoli e appartengono a Forze armate diverse, a richiesta del Ministro da cui dipende il più elevato in grado, o, a parità di grado, il più anziano. I reati, per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi, e quello preveduto dal n. 2 dell’articolo 171 sono puniti a richiesta del comandante del corpo o di altro ente superiore, da cui dipende il militare colpevole, o, se più sono i colpevoli e appartengono a corpi diversi o a forze armate diverse, dal comandante del corpo dal quale dipende il militare più elevato in grado, o a parità di grado, il superiore in comando o il più anziano. I reati qui previsti sono uniti a richiesta del comandante di altro ente superiore, allorché il comandante del corpo di appartenenza del

Come già rilevato in precedenza dalla stessa Corte Costituzionale⁽¹⁸⁾, la *ratio* della suddetta disposizione è quella di attribuire al comandante di corpo un'opportunità di scelta oscillante tra due possibili alternative, e cioè adottare un provvedimento di natura disciplinare oppure ricorrere all'ordinaria azione penale, da valutarsi principalmente alla luce della gravità del reato posto in essere dal militare autore della condotta⁽¹⁹⁾.

La Corte si sofferma anche su questo importante aspetto di natura procedimentale, evidenziando come l'eventuale accoglimento della sollevata questione avrebbe certamente generato effetti anche al riguardo, poiché avrebbe comportato l'assorbimento delle vicende ingiuriose nella sfera civilistica dei soggetti coinvolti, con la conseguenza di precludere al comandante di corpo la possibilità di avanzare richiesta di procedere penalmente nei confronti del militare resosi autore del fatto.

Si tratta di un effetto evidentemente non trascurabile, che potrebbe spingersi fino al punto di privare il comandante dell'opportunità di avere effettiva contezza dei fatti accaduti, contezza che funge invece da necessario presupposto per avviare, almeno, la residua azione disciplinare.

Effetti non trascurabili si produrrebbero anche in capo alla stessa persona offesa, la quale vedrebbe così definitivamente svanire la speranza di trovare tutela in sede penale.

Da queste considerazioni, discende la decisione della Corte di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 226 c.p.m.p.

militare colpevole sia la persona offesa dalla condotta contestata. Agli effetti della legge penale militare, per i militari non appartenenti all'esercito, al comandante del corpo è sostituito il comandante corrispondente delle altre Forze armate dello Stato. Nei casi preveduti dal secondo e dal terzo comma, la richiesta non può essere più proposta, decorso un mese dal giorno, in cui l'autorità ha avuto notizia del fatto che costituisce il reato. Nei casi preveduti dal primo e dal secondo comma:

1) se il colpevole non è militare, alla richiesta del Ministro indicato nel primo comma è sostituita la richiesta del Ministro della forza armata alla quale appartiene il comando dell'unità presso cui è costituito il tribunale militare competente; e alla richiesta del comandante del corpo è sostituita la richiesta del comandante dell'unità, presso cui è costituito il tribunale militare competente;

2) se più sono i colpevoli e alcuno di essi non è militare, la richiesta di procedimento a carico del militare colpevole si estende alle persone estranee alle Forze armate dello Stato, che sono concorse nel reato”.

(18) Il riferimento è alle precedenti sentenze della Corte Costituzionale n. 449 del 1991; n. 114 del 1982; n. 189 del 1976; n. 42 del 1975; nonché alle ordinanze n. 186 del 2001; n. 562 e n. 410 del 2000; n. 396 del 1996, richiamate dalla stessa Corte nella pronuncia in commento.

(19) Questa opportunità di scelta offerta al comandante di corpo da cui dipende il militare colpevole dovrà essere oggetto di una specifica valutazione da parte dello stesso, considerando che, come la stessa Corte evidenzia, “vi sono casi in cui per la scarsa gravità del reato, l'esercizio incondizionato dell'azione penale può causare al decoro dell'istituzione militare un pregiudizio proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato stesso”.

3. Riflessioni sparse

La pronunzia in commento, la quale rappresenta un significativo arresto sul tema esaminato, offre l'occasione per alcune brevi considerazioni.

Non è difficile immaginare come quanto affermato dalla Corte Costituzionale abbia sollevato non poche perplessità, avanzate da quanti continuano ancora oggi a ritenere ingiustificata e intollerabile la disparità di trattamento tra civili e militari. Si osserva come il differente trattamento che allo stato discende nei confronti di un militare appaia poco condivisibile, al punto da auspicare, in una prospettiva *de iure condendo*, un'attenta e ponderata valutazione da parte del legislatore in merito alla effettiva necessità di continuare a prevedere come delitto l'ingiuria commessa da un militare nei confronti di un collega. Tuttavia, pur registrando le obiezioni di quanti non condividono la soluzione tracciata dal giudice delle leggi, è importante soffermarsi sulle argomentazioni attraverso le quali vengono elaborate tali conclusioni. La Corte Costituzionale sviluppa le proprie motivazioni affrontando la questione in una prospettiva sistematica e valoriale, ponendo in risalto peculiarità e aspetti propri di un sistema, quello penale militare, che continua ancora oggi ad atteggiarsi in modo diverso rispetto a quello penale comune. Un modo che, in seguito all'entrata in vigore del decreto del 2016, sembra andare a vantaggio del sistema militare, che finisce con il comportarsi in maniera più attenta ed efficace di quello comune nella predisposizione degli strumenti di tutela dell'onore e del decoro della persona in armi⁽²⁰⁾, anche quando i fatti ingiuriosi non presentano alcun nesso con il servizio o con la disciplina militare. La necessità di offrire adeguata tutela a condotte che colpiscono la persona offesa in una sfera fortemente personale, quale quella del proprio onore e decoro, risuona oggi sempre più attuale nel contesto dei rapporti interpersonali tra militari, complice anche la consuetudine all'uso del "linguaggio da caserma"⁽²¹⁾, formula dietro la quale venivano in passato celate intollerabili espressioni che nel linguaggio civile sono considerate chiaramente ingiuriose. Un linguaggio che, purtroppo, viene spesso indirizzato anche alle colleghe soprattutto con riferimenti a sfondo sessuale, come tra l'altro accadeva in uno dei fatti ingiuriosi alla base delle ordinanze di rimessione⁽²²⁾, giungendo in tal modo ad assumere livelli di invasività ancora più elevati in ragione del fatto di essere rivolto alla persona offesa in un contesto lavorativo e pubblico, e dunque in grado di ledere l'onore e il decoro in maniera ancora più significativa.

(20) In questi termini è stato autorevolmente sostenuto da A. SABINO, *La rilevanza delle ingiurie verbali a sfondo sessuale nel diritto penale militare*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, Supplemento al n. 1/2020, *Panorama di Giustizia Militare*, il quale afferma efficacemente che l'entrata in vigore della riforma del 2016 ha generato, nei termini indicati, "un ribaltamento di piani".

(21) *Ibidem*.

(22) V., nota 1.

O ancora, si pensi a episodi di “nonnismo”, il cui permanere è rilevato dalla stessa Corte, ancora perduranti nonostante il venir meno della leva obbligatoria. La confermata rilevanza penale dell’ingiuria tra militari, anche con riferimento a fatti non riconducibili al servizio e alla disciplina militare, va pertanto salutata con favore. In un simile contesto, difatti, non si tratta di tutelare semplicemente la persona o il fondamentale valore della convivenza civile tra militari anche al di fuori dei luoghi militari stessi, ma ancora di più il rapporto di disciplina, quelle regole di comportamento che un militare, forse più di altri, è tenuto in ogni caso a rispettare. A tal proposito, è stato autorevolmente evidenziato come, alla luce di quanto affermato dalla Consulta, sembri trasparire una concezione della disciplina militare quale insieme di doveri che gravano permanentemente sugli appartenenti alle Forze armate⁽²³⁾, alla cui osservanza gli stessi sono tenuti anche al di fuori del servizio e dei luoghi militari ogni qualvolta si rapportano con altri colleghi. E a quanti obiettano che tale conclusione non dovrebbe valere con riferimento a quelle situazioni di carattere esclusivamente privato e personale, è possibile replicare affermando che, in realtà, anche in siffatti contesti l’art. 226 c.p.m.p. consente di ricavare “il requisito minimo”⁽²⁴⁾ che permette di individuare un’offesa agli interessi militari, anche in occasione di fatti ingiuriosi del tutto avulsi da ragioni attinenti al servizio o alla disciplina. Tale requisito, si sostanzia nel fatto che entrambi i soggetti del reato sono militari, circostanza sufficiente per affermare che sussiste un interesse militare consistente nell’assicurare che nei rapporti tra colleghi in divisa non siano mai superati, anche al di fuori di luoghi e contesti lavorativi, quei limiti di civile convivenza la cui violazione può generare conseguenze in grado di ripercuotersi potenzialmente anche nelle relazioni attinenti al servizio⁽²⁵⁾. Tra l’altro, a sostegno di quanto affermato è possibile osservare che in caso contrario, laddove cioè le vicende ingiuriose finora richiamate fossero considerate fatti che con gli interessi militari non presentano alcun legame, difetterebbe il presupposto minimo necessario per configurare un reato militare. Come autorevolmente sostenuto, difatti, per qualificare legittimamente una violazione come reato militare, “occorre comunque, anche nei reati offensivi in via principale della persona, una concorrente e significativa lesione dell’interesse militare e un collegamento, quindi, per quanto estrinseco”⁽²⁶⁾ con l’area dei suddetti interessi.

(23) G. MAZZI, *Il reato di ingiuria tra militari supera l’esame della Corte Costituzionale*, in *Rassegna dell’Arma dei Carabinieri*, Supplemento al n. 1/2020, *Panorama di Giustizia Militare*.

(24) *Ibidem*.

(25) *Ibidem*.

(26) Così afferma G. MAZZI, op. cit. Anche la stessa Corte Costituzionale aveva evidenziato, in decisioni precedenti, come nei reati militari sia sempre insita un’offesa al servizio o alla disciplina. Cfr. Corte Cost. sent. n. 81/1980 e 298/1995, in cui si afferma che i reati militari offendono, accanto ad interessi tutelati dalla legge comune, interessi avente natura propriamente militare.

In definitiva, è nelle peculiari esigenze intrinsecamente connesse con il consorzio militare che la Corte Costituzionale rinviene la “specialità” della normativa penale militare, alla luce della quale ritiene legittima, poiché ragionevole, la perdurante distinzione di trattamento tra civili e militari.

Questi ultimi, indossata l’uniforme e assunto sulle spalle il peso delle stellette, in senso evidentemente non solo metaforico, divengono parte integrante di un sistema costruito secondo schemi rigorosi e logiche peculiari, e di un ordinamento caratterizzato da regole proprie di un mondo che richiama per sua natura esigenze specifiche, anche al di fuori di contesti militari e del servizio.





LIBRI



Chiara Mercuri

**IL MESTIERE DELLE ARMI.
GUIDA AI SACRARI E AI MUSEI MILITARI**

All Around, 2020, pagine 208, euro 12,00

Parlare di memoria è un dovere e una grande responsabilità, perchè è attraverso la forza aggregante della memoria che una collettività si plasma e diventa popolo. Memoria di fatti, luoghi e persone che hanno scritto, insieme, la storia di un Paese.

Coltivare la memoria significa anche riconoscere l'impegno affidato a chi è chiamato a custodirla, diffonderla e tramandarla. I Musei e i Sacrari militari sono per questo luoghi significativi: i primi raccontano di un mondo, quello militare, che da sempre cammina di pari passo con la vita del Paese; i secondi sono nati per onorare il sacrificio e dare degna sepoltura alle spoglie mortali di coloro che hanno combattuto per la conquista dell'indipendenza e della libertà del popolo italiano.

L'esempio dei nostri Caduti insegna il valore del sacrificio che dà senso alla vita, lo stesso che tanti uomini e donne delle nostre Forze armate compiono ogni giorno, ora come allora, in Patria e all'estero, per garantire la difesa del Paese e la sicurezza internazionale.

Questa breve premessa mi sembrava necessaria per esprimere il mio particolare apprezzamento per la pregevole iniziativa editoriale *Il Mestiere delle Armi. Guida ai Musei e ai Sacrari militari* che non è, a dispetto del titolo, una "semplice" guida turistica, ma un manuale divulgativo ad uso di quanti vogliono conoscere il pur interessante patrimonio architettonico dei Musei e dei Sacrari militari presenti nel nostro Paese.

Essa rappresenta un vero e proprio omaggio alla memoria del nostro popolo, alla nostra storia nazionale, uno strumento per pensare e non restare indifferenti, perchè la memoria è storia, individuale, familiare, collettiva.

In questo tendere verso le proprie radici c'è anche il segreto della forza che ci trascina, in modo positivo, verso il futuro.

Allo stesso modo rivolgo il mio più sentito ringraziamento al Commissariato Generale per le Onoranze ai Caduti per la preziosa collaborazione alla realizzazione dell'opera e a tutte le donne e agli uomini della Difesa che operano al fine di curare e valorizzare il patrimonio culturale e architettonico rappresentato dai Musei e dai Sacrari militari.

Credo che uno dei compiti fondamentali delle Istituzioni sia proprio quello di educare le nuove generazioni al culto della nostra memoria storica: far capire chi siamo, partendo dalla conoscenza del nostro passato.

A chiedercelo, in un silenzio carico di insegnamenti e pensieri su cui soffermarci, sono anche i tanti Caduti che riposano nei sacrari e le tante vicende belliche “raccontate” nei nostri musei.

Gabriel Garcia Marquez scriveva: *«La vita non è quella vissuta, ma quella che si ricorda e come la si ricorda per raccontarla»*.

Disperdere la memoria, cancellandola dal nostro orizzonte, sarebbe come sprecare un pezzo della nostra vita e della nostra storia.

Ministro della Difesa
Lorenzo Guerini



Rita dalla Chiesa

**IL MIO VALZER CON PAPÀ.
UN RITRATTO FAMILIARE DEL GENERALE DALLA CHIESA**

Rai Libri editore, 2020, pagine 200, euro 16,00

“Ho vissuto spostandomi continuamente attraverso l’Italia intera, da Nord a Sud, ma questo mi ha anche insegnato a considerare l’Arma dei Carabinieri come l’unica vera casa che avremmo mai avuto. Il punto fermo della nostra vita familiare”.

Questa frase che Rita dalla Chiesa scrive nel suo nuovo libro “Il mio valzer con papà”, per le edizioni Rai Libri, raccoglie il senso profondo che impregna il suo racconto, che in qualche modo è in realtà non solo la storia privata sua e di un grande Carabiniere, ma anche la storia della vita di una famiglia tipo dei

Carabinieri. La giornalista in queste pagine ha voluto raccontare le vicende familiari e il suo rapporto personale con il suo grande genitore, martire per mano della mafia, il Generale C.A. Carlo Alberto dalla Chiesa. Ma in qualche modo ha descritto il modello universale di quella che è la vita quotidiana di un militare dell’Arma. Ed è forse anche per questo che l’autrice ha confidato: *“Tutta la vita con papà è stata un valzer. Ho scritto questo libro perché ho voluto che tutti i proventi fossero interamente destinati agli orfani dei Carabinieri tramite l’ONAOMAC”.*

Per scelta si è voluta concentrare sugli anni meno noti al grande pubblico, in particolare quelli della lotta al terrorismo delle Brigate Rosse, terminando il suo racconto nell’agosto 1982, in occasione delle ultime vacanze di famiglia, tralasciando la tragica e più nota storia di quei terribili cento giorni da Prefetto a Palermo, culminati il 3 settembre con l’agguato mortale in cui il Generale perse la vita insieme alla giovane seconda moglie Emanuela Setti-Carraro e all’agente di scorta, Domenico Russo. Ma nonostante l’autrice abbia voluto rifuggire dagli aspetti pubblici ed eroici del padre, in realtà forse inconsapevolmente ha finito con il renderlo ulteriormente un soggetto esemplare che può racchiudere nella sua esperienza la sintesi della vita nell’Arma e diventare modello anche in questo, anche nella dimensione privata.

Il Generale dalla Chiesa infatti emerge come un ufficiale che vive profondamente la sua “Carabinieriità” anche nella vita domestica e familiare, condividendo problematiche, sfide e aspetti positivi che ogni appartenente all’Arma si trova ad affrontare nella sua vita e nella sua carriera, così come i suoi familiari si sono dovuti confrontare (anche drammaticamente, in questo caso) con gli onori e gli oneri che pesano su tutti coloro che hanno un genitore o un coniuge arruolato sotto la Fiamma. Tanto che la figlia del Generale rivela un dalla Chiesa che con la moglie sta attento ai conti, si preoccupa di conciliare gli orari, segue i compiti dei figli, fa l’albero di Natale alla vigilia, perché ci tiene ma prima non aveva il tempo necessario. E soprattutto deve fare i conti con i figli che non vogliono ogni volta trovarsi a lasciare gli amici, il loro mondo, per non parlare delle frequentazioni e degli innamoramenti.

“Costretti a dover salutare a ogni trasferimento le persone a cui si era più legati - scrive Rita dalla Chiesa, interpretando sentimenti universalmente provati dai Carabinieri - era come se fossimo parte di una grande famiglia, che si rinnovava, con facce nuove, in qualsiasi parte d’Italia”.

Fino poi a raccontare dei nipoti, che generano dei sentimenti del tutto particolari nei nonni, anche se sono Generali dei Carabinieri: *“Mi ritrovai davanti a un papà che, da nonno, quasi non riconoscevo. Se un tempo aveva educato perfino i nostri cani a non saltargli addosso per non rischiare di sporcargli la divisa, ora Giulia non aveva nessun confine”*.

Ma intanto una vita sempre all’erta, sempre pronta al servizio, per la quale le mura di casa - spesso all’interno della caserma - non rappresentano una separazione netta fra la vita familiare e quanto può accadere fuori: *“Quelle rare volte che era a casa - narra del padre la giornalista - rimaneva sempre vestito con i pantaloni della divisa. Ci metteva sopra un gilet, blu o beige, così se lo avessero chiamato per un’emergenza lui in un attimo si sarebbe tolto il gilet, infilato la giacca, e sarebbe stato pronto per uscire con i suoi Carabinieri”*. Come forse successe nel 1968 in Sicilia, con il devastante terremoto del Belice. Ricorda Rita dalla Chiesa: *“La mattina mio padre è già in viaggio verso quelle terre devastate, seguito da una colonna di camion dei Carabinieri. La popolazione ha bisogno di aiuto e loro sono in prima fila”*.

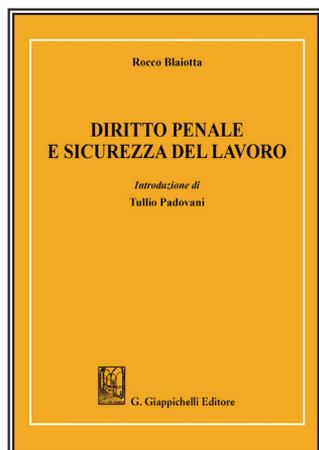
Ma oltre alla natura i veri avversari del Generale dalla Chiesa furono altri. La figlia Rita ricorda brevemente il periodo di comando a Palermo, mentre più da vicino si sofferma sugli anni torinesi, con l’impegno contro le Brigate Rosse: *“Papà aveva ora di fronte a sé un nuovo avversario, reso ancora più pericoloso dal fatto che una certa parte della cultura del Paese considerasse il fenomeno del terrorismo interessante. Da tenere d’occhio, ma con il fascino di una nuova rivoluzione”*. Fu in quel periodo che il Generale dalla Chiesa diede vita al Nucleo Speciale Antiterrorismo, uno dei suoi tanti importanti contributi alle tecniche di indagine e di contrasto nei confronti delle grandi realtà nemiche delle istituzioni, che però poi nel 1976 venne sciolto dalle autorità. Allo stesso tempo lui e di conseguenza i suoi familiari erano diventati dei bersagli, e così ancora una volta per il Carabiniere vita privata e servizio si intrecciano, anche drammaticamente. Una vita difficile, fatta anche di critiche ingiuste e ingiustificate. *“Per lui non esisteva il potere, ma solo il dovere”*. E di dolori: nel febbraio 1978 l’amata moglie Dora morì, non sotto i colpi di armi da fuoco, ma tutti sapevano che era stato lo stress di quella situazione insostenibile a farle cedere il cuore. Il momento più duro della vita del Generale. Eppure non si fermò, non si tirò indietro. Commenta la figlia Rita qualche pagina più avanti: *“Penso a quanto amo un papà che è sempre stato dalla parte della giustizia. Che sta combattendo una battaglia per difendere lo Stato e i cittadini. Che mette a rischio la sua vita per proteggere noi tutti. Anche quelli che gli danno del fascista. Anche gli intellettuali vergognosamente schierati dalla parte dei terroristi”*. Un uomo che non ha mai perso la sua umanità - forse anche proprio in virtù dei legami mai allentati con la sua vita familiare - e grazie a questo suo modo di essere finì per conquistare la fiducia anche di alcuni di quelli che lo volevano uccidere, tanto che instaurò un rapporto di stima e quasi amicizia con Patrizio Peci fino a condurlo ad essere il primo pentito delle Brigate Rosse.

Di questo parla il libro, e anche di lotta alla mafia, di rapporti politici, di collateralismo della società. Ma parla soprattutto della vita familiare di un Ufficiale dei Carabinieri, di quello specialissimo Ufficiale dei Carabinieri che però assurge a modello di ogni Ufficiale dei Carabinieri e della vita familiare di ogni appartenente all’Arma. *“La foto di quel valzer con papà, per me, rappresenta tante cose. Soprattutto una spensieratezza che non era certo la nostra compagna di vita. Ma anche il forte amore che c’era nella nostra famiglia”*, scrive l’autrice spiegando la scelta del titolo. *“Papà ha vissuto pubblico e privato in maniera compatta, i Carabinieri erano suoi figli e ai suoi figli insegnava gli stessi valori che richiedeva ai suoi Carabinieri”*, ha ricordato Simona dalla Chiesa in occasione del centenario della nascita del padre celebrata a Roma presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.



Centenario che è stato costellato anche di molte altre importanti iniziative. Poste Italiane ad esempio ha ricordato il centenario del Generale con l'emissione di un francobollo che lo raffigura in primo piano con Saluzzo (Cuneo), sua città natale, sullo sfondo. Per l'occasione del 27 settembre è stata realizzata anche una cartella filatelica in formato A4 a tre ante, contenente una quartina di francobolli, un francobollo singolo, una cartolina annullata ed affrancata e una busta primo giorno di emissione, al prezzo di quindici euro. Saluzzo poi ha dedicato un nuovo monumento al suo illustre figlio, e per omaggarlo ha concesso la cittadinanza onoraria all'Arma dei Carabinieri.

Maggiore
Oswaldo Baldacci



Rocco Blaiotta

DIRITTO PENALE E SICUREZZA DEL LAVORO

Giappichelli Editore, 2020, pagine 357, euro 36,00

Uno studioso, nei primi del Novecento, scriveva: “è dolorosa necessità riconoscere che il lavoro, per quanto cautamente e prudentemente condotto, ha le sue vittime fatali, presenta un numero ed una gravità per così dire irriducibile di infortuni, che nessun regolamento può impedire”⁽¹⁾. Si crederebbe un pensiero vetusto, che radicato in un mondo sommerso dall’oscurità del tempo remoto, è sparito con esso. Con ogni probabilità non è così. Nel 2008 un’indagine del Consorzio universitario per l’Ingegneria nelle Assicurazioni ha svelato che in un campione di quattrocento responsabili aziendali in tema di sicurezza

in imprese operanti nel settore chimico, edilizio, manifatturiero e metallurgico, l’opinione prevalente è che l’infortunio è per lo più dovuto ad errore umano non evitabile.

Il diritto penale della sicurezza del lavoro è stato a lungo una remota e trascurata provincia del diritto criminale. Inutile in questa sede interrogarsi sulle ragioni, certamente plurali e complesse. Inutile perché intanto molto è cambiato e il settore confinato nelle propaggini ha conquistato il centro della galassia penale.

Credo che all’origine di questa felice evoluzione vi sia un’altra storia di ‘successo’. Della quale è protagonista la colpa penale. Da un canto il progresso tecnologico e scientifico e la globalizzazione hanno reso immanente e ubiquitario il rischio; se, come è stato scritto, esso costituisce un fattore di stress per le istituzioni del diritto (e non solo) è anche vero che è divenuto un imprescindibile oggetto di studio e di regolamentazione. Il concetto di rischio rimanda immediatamente alle cautele; e le cautele alla colpa. Dall’altro, la teoria normativa della colpevolezza ha definitivamente sottratto proprio la colpa al ruolo ancillare al quale era stata relegata dall’essere concepita come sorella minore del dolo. L’autonomia guadagnata e la struttura principalmente valutativa ha fatto della colpa penale un formidabile laboratorio, nel quale i giuristi, novelli alchimisti, si esercitano nel tentativo di dominare gli spiriti animali che il concetto di rischio sprigiona nel recinto del terribile diritto. Un laboratorio nel quale i fatti mettono continuamente alla prova le teorie e queste evolvono secondando le sensibilità che vanno imponendosi.

E chi più del mondo del lavoro offre di simili propellenti? Ed infatti, gli studi hanno guardato con sempre maggiore interesse ai diversi settori nei quali si manifesta l’illecito colposo, tanto caratterizzanti da far intravedere l’utilità di approfondire le differenze correnti tra la colpa sanitaria, la colpa da circolazione stradale e, per prima e soprattutto, la colpa da rischio lavorativo.

Ne è risultato un rapporto osmotico tra teoria generale e diritto penale della sicurezza, che ormai si intrecciano indissolubilmente.

Il volume che dobbiamo a Rocco Blaiotta segnala questo connubio sin dal titolo. ‘Diritto penale e sicurezza del lavoro’ mette in evidenza proprio la diretta, profonda connessione ormai stabilitasi tra il diritto penale e l’ontologico contesto di rischio rappresentato dall’ambiente di lavoro.

(1) AGNELLI, *Commento alla legge sugli infortuni del lavoro*, C.E. Libreria, Milano 1903, pag. XIV.

Il lettore sin da principio è posto in condizione di scorgere il *fil rouge* che si dipana lungo l'intero lavoro; è la rilettura - ma in realtà la riscrittura - dei ben noti capitoli del diritto penale prevenzionistico alla luce delle più aggiornate concezioni della teoria della colpa. Né poteva essere diversamente, dal momento che l'Autore è uno dei principali protagonisti di quel pensiero giurisprudenziale che a partire dai primi anni di questo secolo, dentro le disadorne aule della Quarta sezione penale della Corte di cassazione, ha intrapreso la 'costituzionalizzazione' dell'illecito colposo, perseguito attraverso un costante dialogo con la migliore dottrina.

Questo particolare punto di osservazione e la assoluta padronanza, con la quale l'Autore si confronta con i pilastri del diritto penale 'generale', rendono nuova e palpitante la trattazione di temi usualmente arati. Leggendo delle figure che vanno a comporre il reticolo dei garanti, della gestione del rischio nel contesto di lavoro, dell'articolazione degli strumenti normativi posti a disposizione da una legislazione rinnovata ben più profondamente di quanto non dica la cronologia delle novelle e delle addizioni, si è introdotti nei luoghi più avventurosi della nostra disciplina: il reato colposo di evento, il reato omissivo improprio, la cooperazione colposa, la causalità giuridica, l'epistemologia giudiziaria, la colpa di organizzazione. Un itinerario sulle creste del diritto penale moderno, che a volte incute timore, sempre avvince e sollecita profusione di energie.

Ma cadrebbe in errore chi immaginasse un lavoro di taglio puramente teorico. Il procedere della esposizione raggiunge tutti i luoghi del sistema prevenzionistico (soggetti, misure, struttura tripartita, strumenti di degradazione dell'illecito concreto, responsabilità superindividuale) e nel farlo presenta tutti i più recenti orientamenti giurisprudenziali formatisi a proposito dei tanti snodi essenziali del diritto penale della sicurezza del lavoro (ricche e aggiornate sono le citazioni delle pronunce del giudice di legittimità). Particolarmente acuta è l'attenzione nella messa a fuoco delle sottostanti fattispecie concrete, indispensabile antidoto ad una lettura estraniata dei principi. Ecco allora che temi sovente trattati facendo a ricorso a formule che si ripetono stancamente - e penso, ad esempio, alla cosiddetta interruzione del nesso causale - vengono affrontati ricercando nelle concrete vicende il segno della persuasività e della coerenza delle soluzioni teoriche.

La trattazione è anche scandita dalla evocazione di *leading cases* (Ilva, Eternit, Portomarghera, Thyssenkrupp, nomi che bastano a suggerire tragici eventi e complesse vicende giudiziarie, tra le quali spiccano i processi per malattie asbesto derivate), presentati per la loro capacità di sollecitare nuovi interrogativi e talvolta nuove risposte. Come la teoria del rischio quale chiave di soluzione dell'annoso problema della 'causa da sola sufficiente' a determinare l'evento; o la reinterpretazione in chiave metodologica dell'antico brocardo *iudex peritus peritorum*. Tappe di una riflessione che è destinata a rinnovarsi costantemente perché il cardine sul quale tutto ruota è il rischio e la gestione dei rischi. Entità cangiante, il rischio, perché l'antico si presenta sovente in forme nuove, perché siamo sempre più esposti a rischi non già censiti. Come ben dimostra anche la coeva pandemia, le cui implicazioni nel settore della sicurezza del lavoro l'Autore analizza chiarendone le relazioni con il consueto quadro di principi.

Non si può tacere, per quanti non ne siano ancora informati, che Rocco Blaiotta è l'estensore, tra le altre, di due tra le più importanti sentenze dell'ultimo decennio: la sentenza Cozzini, che ha aperto nuovi orizzonti al giudice alle prese con la prova specialistica e praterie alla riflessione giuridica; la sentenza delle Sezioni Unite in quello che è noto come il 'caso Thyssenkrupp', la cui ampiezza di contenuti è ancora in cerca di un compiuto censimento.

Decisioni, più volte richiamate e analizzate nel volume, che hanno come sfondo gravissimi infortuni sul lavoro e malattie professionali dal tragico esito. Vicende di questo tipo 'stressano' il processo di attribuzione della colpa - *blaming* - che gli antropologi indicano come una risorsa alla quale si è inclini a ricorrere come prima istanza, appena sedato lo smarrimento che colpisce di fronte alle 'sventure'. Le ordalie si sono evolute in riti che sono intesi come strumenti di difesa dell'individuo dalla vendetta; ma essi minacciano ogni volta di cedere di fronte alla pressione incomparabile delle nuove piazze mediatiche e globali.

La tensione a non smarrire il bandolo che ci è stato consegnato dall'ammonimento di von Listz, che il diritto penale è la Magna Charta del reo, percorre l'intera trattazione dell'Autore (ben attento a non isolarsi in un utopico oltranzismo) e si manifesta in termini del tutto evidenti nelle soluzioni proposte per gli snodi più intricati dell'illecito colposo. Ad esempio, a riguardo del ruolo dell'agente modello si condivide la denuncia fatta dalla dottrina dell'uso giurisprudenziale, incline a tratteggiarlo come entità onnipotente e quindi inarrivabile dall'uomo mortale tratto a giudizio; ma al tempo stesso se ne dichiara l'irrinunciabilità nei casi in cui manca una regolamentazione adeguata, individuando nella attenta ricostruzione del singolo caso, in ogni sua particolarità, la strada per esorcizzare il demone della responsabilità oggettiva.

La medesima tensione anima la ricostruzione della responsabilità dell'ente per l'ipotesi che sia commesso taluno dei reati previsti dall'art. 25-*septies* del D.Lgs. n. 231/2001. Un modello disciplinare nato sotto l'impronta di una ibridazione tra illecito amministrativo ed illecito penale viene riplasmato, in consonanza con la più recente dottrina, assumendo quale stella polare il ripudio, anche per l'ente morale, di ogni forma di responsabilità oggettiva. Ancora una volta l'archetipo dell'illecito colposo di evento offre la struttura portante, per la quale devono essere adottati i correttivi e i necessari adeguamenti che la diversa sostanza di cui son fatti la persona fisica e l'ente morale pretende. Ancora una volta, il percorso è tratteggiato con sapienza ed equilibrio, senza fughe in avanti e tuttavia senza rinunce.

L'insieme che l'Autore riesce a restituire, in un lavoro che offre al lettore anche la piacevolezza dello stile, è un viaggio nel presente e nel futuro del diritto penale, colto dal punto di osservazione ove lo sguardo trascorre di continuo sui territori della scienza, del diritto, dell'economia e su altri ancora.

Una guida sicura per chi vuole inoltrarsi in un settore tanto affascinante quanto specialistico; un compagno indispensabile per chi vorrà associarsi al cammino.

Dottor
Salvatore Dovere



Flavio Carbone

LA GRANDE GUERRA DEI CARABINIERI

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Ufficio Storico,
2020, pagine 234

Alla già ricca bibliografia dedicata alla Grande guerra si è aggiunto di recente un nuovo e documentato lavoro che si distingue per una originale e diversificata lettura di quell'evento bellico, incentrata sulla partecipazione dell'Arma dei Carabinieri, allora Reali Carabinieri, allo storico conflitto. Si tratta de *La Grande Guerra dei Carabinieri*, volume pubblicato dall'Ufficio Storico del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri con il supporto dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore della Difesa, nel quadro dei progetti di valorizzazione del patrimonio storico che l'Arma dei Carabinieri custodisce sia presso quell'Ufficio che all'interno del Museo Storico a Roma.

L'argomento trattato si concentra sui gravosi impegni dei militari in quella prolungata fase bellica e sulla efficace collaborazione interforze realizzatasi nella circostanza, ciò facendo con una ricostruzione storica che si svolge, pagina dopo pagina e in un ricco corredo iconografico, lungo il filo di un racconto a più mani e su più piani, tra le diverse testimonianze e sensibilità. Come è nell'imperativo di ogni ricerca storica, il lavoro che qui presentiamo ha lo scopo di acquisire nuove conoscenze, organizzarle e proporle al più vasto pubblico con l'obiettivo di corrispondere alla pura esigenza della conservazione della memoria.

E non caso, proprio durante la prima presentazione del volume, il Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri, già Comandante Generale, ebbe a sottolineare come, tra la moltitudine di vittime del conflitto, vi furono numerosi Carabinieri, testualmente: "Non solo quelli tragicamente caduti nell'adempimento del dovere in battaglia, ma anche coloro che si trovarono a combattere su un fronte diverso, quello degli effetti del conflitto nella quotidianità nazionale. Dinanzi agli stravolgimenti economici e sociali che attraversarono il Paese, i Carabinieri agirono con la consapevolezza del loro ruolo e delle loro responsabilità".

Il volume è stato realizzato riprendendo, anche ampliandoli, alcuni dei temi trattati nel corso della mostra allestita tra il 2017 e il 2018 e dedicata proprio al ruolo e alla presenza degli appartenenti all'Arma durante la guerra. Coloro che amano seguire la storia della Forza Armata, troveranno dunque ampia soddisfazione nella lettura dei temi dedicati alle vicende del Monte Podgora e a quelle del Reggimento Carabinieri Reali Mobilitato (Generale Vincenzo Pezzolet), alle azioni dei Carabinieri pionieri del volo e, non ultimo, all'impegno all'estero di diversi reparti dell'Arma e di singoli militari (Tenente Colonnello Flavio Carbone). La trattazione del tema della Prima guerra mondiale può partire da punti di osservazione diversi e, in questo caso, si è scelto di mettere in primo piano il contesto operativo piuttosto articolato nel cui ambito si trovarono ad agire i Carabinieri: sia nelle attività al fronte sia nelle retrovie del conflitto (Tenente Colonnello Raffaele Gesmundo). Altro interessante racconto riguarda le operazioni dei Corazzieri chiamati all'impegno istituzionale di protezione del sovrano (Prof. Piero Crociani); così come risulta di piacevole lettura, l'argomento della delicata funzione dei servizi informativi svolti nell'occasione (Prof.ssa Maria Gabriella Pasqualini). Da ultimo, ma non per ultimo, il volume raccoglie testimonianze preziose sulle funzioni di Forza Armata e di polizia militare al servizio della popolazione per la tutela della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico (Capitano Laura Secchi).

L'impegno a realizzare un testo con un ampio orizzonte si è concretizzato con la proposizione anche delle azioni di altri comparti della Difesa, come le attività di *counter-intelligence* della Marina che raggiunsero l'apice del successo nel cosiddetto "Colpo di Zurigo" (Capitano di Fregata Claudio Rizza); parimenti le suggestive operazioni dell'aviazione (Generale Ispettore Capo Basilio Di Martino), l'impegno internazionale del nostro Paese durante il conflitto (Dott.ssa Federica Onelli), fino alle vicende di singoli personaggi chiamati a ruoli particolari, come il Colonnello Antonio Vannugli, qui ricordato, uno per tutti, che durante il conflitto divenne Direttore del campo di prigionia dell'Asinara.

La ricerca storica per l'allestimento di questo vasto lavoro monografico ha percorso dunque sentieri diversi che non possiamo esimerci dal segnalare, almeno nei "titoli" per motivi di spazio, e così facciamo a partire dai contributi dedicati alla fotografia nella Grande guerra (Dottor Emanuele Martinez), quelli dedicati all'arte e alla poesia (Professor Vittorio Maria De Bonis) e, ancora, le pagine attinenti al ruolo della Diocesi castrense e del sostegno ai militari e alle loro famiglie (1° Luogotenente Rodolfo Parente), quelle dedicate ai Carabinieri ebrei (Dottor Giovanni Cecini) e alla tutela dei caduti e dei luoghi di sepoltura (Tenente Colonnello Roberto Giannola).

Come è facile rilevare, l'osservazione della partecipazione dei Carabinieri durante il conflitto e negli anni successivi avviene da prospettive piuttosto peculiari, sicuramente utili a stimolare la curiosità dei lettori, a sollecitare riflessioni e consentire nuove conoscenze legate ad uno dei periodi più complessi della storia nazionale.

Una densa raccolta di documenti fa da corredo al lavoro svolto che non manca perfino di una trattazione delle armi impiegate, al ruolo delle foreste nello sforzo bellico e di studi storici afferenti alle gendarmerie austro-ungarica, belga e francese parimenti coinvolte, e travolte, nel conflitto globale (Professor Jonas Campion, Tenente Colonnello Nicolò Giordano, Appuntato Scelto Carabinieri Daniele Mancinelli, Dottor Louis Napoleon Panel, Dottor Cristian Maria Ortner).

Giova rammentare, altresì, che questo libro rappresenta il punto terminale di un progetto strutturato che, a partire da una mostra specifica dedicata al medesimo tema e facendo leva sul luogo privilegiato della conservazione della memoria quale è il Museo Storico, ha voluto raggiungere, con uno strumento più agile e "mobile", come può avvenire con un volume, un pubblico più vasto e lontano. Piace pensare a chi scrive, che si tratta comunque di una lontananza solo fisica e, invece, ben vicina per sentimento.

Questo pensiero si può cogliere nelle parole del Generale Nistri quando testualmente ha ricordato nella originaria presentazione che: "(...) senza alcun dubbio furono compiti gravosi da adempiere, per l'intera Arma e, forse soprattutto, per gli stessi Carabinieri: un servizio, sì, ma anche un pesante fardello da portare sulle spalle. Però era ciò che la situazione contingente imponeva e che venne loro affidato dalla Nazione (...) fu loro chiesto molto. Un dovere a cui mai si sottrassero".

Anche queste righe, come accade per ogni recensione, sono un invito alla lettura, ma non solo; qui si vuole dare anche una indicazione alla scoperta, all'esplorazione fotografica, soprattutto per quanti vogliano percepire come in questo caso il ricostruttore storico, non necessariamente di professione, abbia quasi indossato i panni dei personaggi osservati, usato i loro strumenti, le armi, ma non limitandosi alla semplice raccolta di testimonianze, alla selezione e all'analisi critica, andando oltre il linguaggio consolidato della tradizione, fino a creare così quel "ponte" culturale tra chi si impegna a divulgare e chi ha sete di conoscenza.

Colonnello
Michele Lippiello

ELENCO AUTORI

➤ **COLONNELLO FAUSTO BASSETTA**

Titolare di Cattedra di Diritto Militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri, Dottore di ricerca in Diritto Pubblico.

➤ **PROFESSORE VITTORIO CAPUZZA**

- *Abilitato alle funzioni di Professore di seconda fascia (professore associato) di Diritto amministrativo.*
- *Docente di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Medicina e Chirurgia (CdL E.S.A) e nella Scuola di Specializzazione per l'Area Sanitaria di Igiene e Medicina Preventiva. Docente di Organizzazione del cantiere e di Ingegneria forense, Facoltà di Ingegneria, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".*
- *Responsabile scientifico-didattico dell'Ufficio Studi per l'applicazione della normativa area didattica - Direzione I, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".*

➤ **CAPITANO LAURENT CHAUVET**

Capitano di Gendarmeria. Ufficiale di collegamento presso il Servizio di Sicurezza Interna dell'Ambasciata di Francia.

➤ **PROFESSORE NANDO DALLA CHIESA**

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

➤ **DOTTORE RICCARDO CRUCIOLI**

Giudice del dibattimento penale presso il Tribunale di Genova.

➤ **AVVOCATO CARLO FARINA**

Attività di docenza di Diritto penale dell'economia (in qualità di titolare affidatario del corso) presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

➤ **DOTTORE PASQUALE FIMIANI**

Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione.

➤ **PROFESSORE MICHELE FREPPAZ**

Professore Associato. Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari Università degli Studi di Torino - DISAFA.

➤ **PROFESSORE MARCO GEMIGNANI**

- *Professore Aggregato di "Storia Navale" presso l'Accademia Navale di Livorno;*
- *Consigliere dello Stato Maggiore della Marina per la pubblicistica navale;*
- *Membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare (COMISTORLA);*
- *Consulente del Museo Tecnico Navale della Spezia.*

ELENCO AUTORI

- **TENENTE COLONNELLO STEFANO GERBALDO**
Comandante Gruppo Carabinieri Forestale di Cuneo Responsabile Centro Settore Meteomont Piemonte.
- **TENENTE COLONNELLO VITO MASSIMILIANO GRIMALDI**
Comandante del Nucleo Radiomobile di Bologna.
- **COLONNELLO MICHELE LIPPIELLO**
Redattore Capo della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri".
- **PROFESSORE AVVOCATO ANTONELLO MADEO**
Professore di Diritto e Procedura Penale e di Ordinamento Giudiziario e Penitenziario presso l'Università degli Studi della Tuscia. Titolare di attività di ricerca in diritto penale presso il Centro per l'Innovazione Tecnologica e lo Sviluppo del Territorio dell'Università della Tuscia.
- **TENENTE MARIO MARTELLO**
Comandante di Plotone presso la Scuola Marescialli e Brigadieri - Firenze.
- **PROFESSORE GEORG MEYR**
 - *Professore associato di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università (di Trieste;*
 - *Coordinatore Corso di Laurea in Scienze Internazionali e Diplomatiche e Corso di Laurea magistrale in Diplomazia e Cooperazione internazionale all'Università (di Trieste, sede di Gorizia;*
 - *Membro del Comitato tecnico-scientifico della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri;*
 - *Presidente del Club Unesco di Gorizia;*
 - *Membro del Comitato direttivo del Centro Interuniversitario di Storia e Politica Euro-Americana CISPEA;*
 - *Coordinatore area storica Master di preparazione alla carriera diplomatica dell'Istituto Ricerca sul Negoziato di Gorizia;*
 - *Membro del Consiglio di Indirizzo della Fondazione Carigo.*
- **DOTTORESSA ILARIA MELI**
Dottoranda in Applied Social Sciences alla Sapienza Università di Roma e membro di Cross (Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano).
- **AVVOCATO ANTONIO FRANCESCO MORONE**
Dottore di ricerca in diritto penale, Docente a contratto presso la Scuola Univ. Interdipartimentale in Scienze Strategiche di Torino.
- **DOTTORESSA CHIARA PISTILLI**
Avvocato; Dottoranda di Ricerca in Diritto Penale presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"; Cultore della materia in Diritto Penale.

INSERTO

- **MAESTRO MASSIMO MARTINELLI**
Direttore della Banda dell'Arma dei Carabinieri.

INDICE GENERALE ANNO 2020

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2019-2020

Intervento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri <i>Generale di Divisione Riccardo Galletta</i>	I 13
Intervento del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri <i>Generale di Corpo d'Armata Giovanni Nistri</i>	I 18
Intervento del Ministro della Difesa <i>Onorevole Lorenzo Guerini</i>	I 28
Intervento del Presidente del Consiglio <i>Professore Giuseppe Conte</i>	I 32

DOTTRINA

Codice rosso: i profili processuali <i>Giorgio Spangher</i>	I 39
Una <i>leadership</i> "profonda" e "complessa" per governare le organizzazioni pubbliche <i>Paola Adinolfi e Fernando Giancotti</i>	I 43
L'importanza della comparazione nella formazione del giurista contemporaneo <i>Michel Boudot e Sirio Zolea</i>	I 57
Lo scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata. Analisi e spunti di riforma dell'art. 143 TUEL <i>Felice Piemontese</i>	I 67
Intercettazioni: l'attività della polizia giudiziaria <i>Giorgio Spangher</i>	II 13
Le misure precautelari dell'arresto in flagranza e del fermo e la relativa convalida <i>Valerio de Gioia</i>	II 19
Analisi di <i>Intelligence</i> e proposte di <i>policy</i> sul post-pandemia Covid-19 (aprile 2020 - aprile 2021) <i>Mario Caligiuri</i>	II 35
Economia e Diritto del post Covid-19: alcune conseguenze della pandemia <i>Ranieri Razzante</i>	II 49
La progettazione nel codice dei contratti pubblici <i>Vittorio Capuzza</i>	II 59
Prospettive per una <i>leadership</i> militare femminile <i>Francesca Turchet</i>	II 75
Le proposte e gli accessi ispettivi ai sensi dell'art. 143 TUEL <i>Guido Volpe</i>	II 93

Le mafie a Roma. Una storia a strati. Dal Dopoguerra al Duemila - <i>(prima parte)</i> <i>Nando dalla Chiesa, Iaria Meli</i>	III	13
L'accesso civico generalizzato, caratteristiche, profili di interesse ed elementi distintivi nell'interpretazione della Giurisprudenza e della Pubblica Amministrazione <i>Giulio Mancini</i>	III	39
Ergastolo ostativo e Costituzione: punti di arrivo e di partenza alla luce degli orientamenti giurisprudenziali comunitari e nazionali <i>Giandomenico Salcuni, Felice Piemontese</i>	III	47
La valutazione del rischio di recidiva criminale attraverso l'HCR-20 ^{V3} <i>Adriano Schimmenti, Vincenzo Caretti, Gianluca Santoro</i>	III	63
La giustizia a distanza <i>Giorgio Spangher</i>	III	73
La criminalità mafiosa a Roma: Scenari di inizio millennio - <i>(seconda parte)</i> <i>Nando dalla Chiesa, Iaria Meli</i>	IV	11
La bancarotta "impropria" fraudolenta <i>Carlo Farina</i>	IV	35
Le recenti novità in tema di reati tributari <i>Pasquale Fimiani</i>	IV	61
L'omicidio stradale, profili costituzionali e giurisprudenziali <i>Vito Massimiliano Grimaldi</i>	IV	73
Decreto Semplificazioni: DL 76/2020		
> La riforma dell'abuso d'ufficio tra esigenze di semplificazione e burocrazia difensiva <i>Antonello Madeo</i>	IV	85
> Le riforme operate dall'art. 21 del Decreto semplificazioni all'elemento soggettivo per la responsabilità contabile <i>Vittorio Capuzza</i>	IV	117
Il controllo giudiziario delle aziende: una moderna concezione di prevenzione patrimoniale <i>Mario Martello</i>	IV	125
I delitti di "quasi corruzione": l'evoluzione normativa di una nuova categoria di reati <i>Antonio Francesco Morone</i>	IV	139

ECO AMBIENTE

La gestione dei rifiuti e le indicazioni sulle modalità in deroga al regime ordinario per affrontare l'emergenza Covid-19 <i>Valentina Vattani</i>	I	77
--	---	----

L'ambiente come "bene comune" al centro della politica dell'Unione Europea <i>Marco Pucciatti</i>	I	83
Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) - (Prima parte) <i>Mauro Kusturin</i>	I	95
Il ruolo dell'Europa e dell'Italia sui cambiamenti climatici <i>Tullio Berlinghi</i>	II	117
La tutela penale del <i>Made in Italy</i> in ambito agroalimentare <i>Andrea Cianci</i>	II	127
Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) - (Seconda parte) <i>Mauro Kusturin</i>	II	151
La cultura del bosco tra Umanesimo, Scienza, Etica e Arte <i>Orazio Ciancio</i>	III	77
Pianificazione forestale nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali <i>Piermaria Corona</i>	III	85
I delitti di inquinamento e disastro ambientale attraverso l'interpretazione della giurisprudenza di Cassazione <i>Valentina Vattani</i>	III	93
Problematiche idrogeologiche in zona montuosa		
> Le valanghe: non solo fattori di rischio ma formidabili agenti di modificazione ambientale <i>Michele Freppaz</i>	IV	153
> La responsabilità penale in montagna <i>Riccardo Crucoli</i>	IV	169
> Il servizio "Meteomont" Carabinieri in Piemonte: monitoraggio del manto nevoso e previsione del pericolo valanghe <i>Stefano Gerbaldo</i>	IV	185

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

Externalizing migration management: the EU proposal for the establishment of regional disembarkation platforms <i>Paolo Bargiacchi</i>	I	119
La protezione dei beni culturali nei conflitti armati <i>Edoardo Greppi</i>	I	133
Missili: un sistema di deterrenza fondato sulla continua ricerca e sperimentazione <i>Giuseppe Amato</i>	I	165
Il proselitismo islamico: quali sfide? <i>Leonardo Parisi</i>	II	173

Dai social media alle applicazioni di messaggistica protette da cifratura. Le dimensioni della radicalizzazione on-line di ispirazione islamista	
<i>Raffaele Rivola</i>	II 191
Il Kurdistan Regional Government	
<i>Silvio Mele</i>	II 221
La videoconferenza nella procedura penale dopo la legge francese del 23 marzo 2019. Considerazioni sul pragmatismo contemporaneo	
<i>Jérôme Bossan</i>	III 107
Sicurezza contro Libertà religiosa. Giurisprudenza italiana e canadese a confronto	
<i>Laura De Gregorio</i>	III 133
Presentazione di un'Istituzione sorella. La Gendarmeria Nazionale Francese	
<i>Laurent Chauvet</i>	IV 199
Uno sguardo sull'instabilità del Medio Oriente	
<i>Georg Meyr</i>	IV 215

PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE

Sulla configurabilità del reato di ubriachezza in servizio a carico del militare reperibile	
<i>Antonio Sabino</i>	I 191
Sull'ammissibilità anche in fase di appello dell'acquisizione agli atti del processo della richiesta di procedimento	
<i>Antonio Sabino</i>	I 195
La nozione di amministrazione militare nel reato di truffa: questione sempre aperta	
<i>Giovanni Barone</i>	II 247
L'insubordinazione e l'abuso di autorità mediante ingiuria: il valore della dignità della persona nella tutela del rapporto gerarchico militare	
<i>Antonio Sabino</i>	III 165

COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE

Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I - (<i>Quinta parte</i>)	
<i>Fausto Bassetta</i>	I 197
Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I - (<i>Sesta parte</i>)	
<i>Fausto Bassetta</i>	II 253
L'assistenza del legale nei procedimenti disciplinari di stato - (<i>Prime considerazioni</i>)	
<i>Fausto Bassetta</i>	III 171

TRIBUNA DI STORIA MILITARE

Una collana per la storia della polizia e del controllo del territorio <i>Livio Antonielli</i>	I	205
Bisanzio e la sua Intelligence: cenni <i>Daniilo Ceccarelli Morolli</i>	I	217
I due chirurghi dell'Imperatore Bonaparte <i>Riccardo Garcea</i>	II	263
Una lucida lezione di vita: Napoleone scrive a Eugenio de Beauharnais, Viceré d'Italia <i>Maria Gabriella Pasqualini</i>	III	177
Il Generale Filippo Caruso e la sua Organizzazione a Roma nei nove mesi dell'occupazione nazifascista <i>Riccardo Vommaro</i>	III	185

CONTRIBUTI DALL'ARMA

Il trattamento chirurgico dei disturbi del movimento in fase avanzata: la DBS. L'impegno dell'Arma dei Carabinieri nei confronti di una patologia ad alto impatto sociale <i>Francesco Abbate</i>	III	213
La corruzione nelle società a partecipazione pubblica: proposta legislativa e strategia operativa nell'attività di polizia <i>Raffaele Castanò</i>	III	223

STUDI MILITARI

Sui rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare (<i>Spunti di riflessione</i>) <i>Fausto Bassetta</i>	IV	227
Le navi della Regia Marina e della Marina Militare con il nome Carabiniere (<i>prima parte</i>) <i>Marco Gemignani</i>	IV	237
Alcune riflessioni in merito alla perdurante legittimità costituzionale del reato di ingiuria tra militari (<i>Introduzione di Antonio Sabino</i>) <i>Chiara Pistilli</i>	IV	255

ATTUALITÀ E INFORMAZIONI

Il contrasto ai traffici transnazionali di sostanze stupefacenti. Il "modello italiano" di coordinamento: la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga <i>Gerardo Iorio</i>	I	225
--	---	-----

EVENTI

Cambi di paradigma nella cultura, nella religione e nella società contemporanea <i>Gianfranco Ravasi</i>	I	237
Avvicendamento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri e Direttore responsabile della “Rassegna dell’Arma dei Carabinieri”	II	275
Discussione delle tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza degli Ufficiali del 26° Corso di Perfezionamento	II	286
Commemorazione del centenario della nascita del Gen. C.A. Carlo Alberto dalla Chiesa	III	233

LIBRI

I Battaglioni Mobili - Dalle origini alle operazioni di <i>peacekeeping</i> e di <i>training</i> di <i>Nicolò Mirena</i>		
<i>Recensione di Flavio Carbone</i>	I	247
Prove tecniche di rivoluzione. L’attentato a Togliatti, luglio 1948 di <i>Giuseppe Pardini</i>		
<i>Recensione di Ferdinando Angeletti</i>	I	249
Dalla “Valtellina” a “Trieste” di <i>Carmelo Burgio</i>		
<i>Recensione di Virgilio Ilari</i>	II	287
La cultura del controllo indipendente nell’ordinamento italiano di <i>Rosario Scalia</i>		
<i>Recensione di Fabiola Cimbali</i>	II	290
La decisione nel prisma dell’intelligenza artificiale di <i>Ermanno Calzolaio</i>		
<i>Recensione di Sirio Zolea</i>	II	292
Ebrei non più italiani e fascisti. Decorati, discriminati, perseguitati di <i>Giovanni Cecini</i>		
<i>Recensione di Flavio Carbone</i>	II	294
“Socrate va alla guerra. Filosofia della guerra e della pace” di <i>Giangiuseppe Pili</i>		
<i>Recensione di Ferdinando Angeletti</i>	II	295
Attacco all’Europa. Un Atlante del crimine per comprendere le minacce, le risposte, le prospettive di <i>Filippo Spiezia</i>		
<i>Prefazione di Maria Falcone</i>	III	235
La violenza domestica. L’ammonimento del Questore. Diritti, responsabilità, poteri e altri strumenti per la prevenzione della violenza di genere di <i>Giovanni Aliquò</i>		
<i>Recensione di Carlo Mosca</i>	III	238

Guida pratica operativa alle investigazioni <i>di Antonello Madeo e Vincenzo Cianchella</i>	III	241
<i>Recensione di Rocco Blaiotta</i>	III	241
Il diritto di superficie nei sistemi delle regole di appartenenza: uno studio comparativo <i>di Sirio Zolea</i>	III	243
<i>Recensione di Stefano Guerra</i>	III	243
Il Cadetto del Rosso Maniero <i>di Carlo Tacconelli</i>	III	245
<i>Recensione di Michele Lippiello</i>	III	245
Il mestiere delle armi. Guida ai musei militari e ai sacrari <i>di Chiara Mercuri</i>	IV	271
<i>Prefazione del Ministro della Difesa Lorenzo Guerini</i>	IV	271
Il mio valzer con Papà. Un ritratto familiare del Generale dalla Chiesa <i>di Rita dalla Chiesa</i>	IV	273
<i>Recensione di Osvaldo Baldacci</i>	IV	273
Diritto penale e sicurezza del lavoro <i>di Rocco Blaiotta</i>	IV	276
<i>Recensione di Salvatore Dovere</i>	IV	276
La Grande Guerra dei Carabinieri <i>di Flavio Carbone</i>	IV	279
<i>Recensione di Michele Lippiello</i>	IV	279

INSERTO

L'impegno all'estero dell'Arma dei Carabinieri	I
Nel centenario della nascita del martire Salvo D'Acquisto	III
<i>di Saverio Gaeta</i>	
La Banda dell'Arma dei Carabinieri - Centenario	IV
<i>di Massimo Martinelli</i>	

La Banda dell'Arma dei Carabinieri
Centenario

INSERTO

Stampa artistica

La raffigurazione che segue rappresenta in primo piano sulla destra alcuni orchestrali della Banda dell'Arma dei Carabinieri e a sinistra Apollo che regge tra le mani un medaglione con il logo del complesso musicale. Fa sfondo parte del globo terrestre e il pentagramma stilizzati.

Realizzata con tecnica calcografica, è stampata su carta Old Mill nelle Officine Carte Valori con moderne e avanzate tecnologie che hanno sostituito il tradizionale procedimento della "calcografia".

*Ingegnere Alberto Mormile
Direttore Operativo
Poligrafico e Zecca dello Stato*

BANDA DELL'ARMA DEI CARABINIERI CENTENARIO

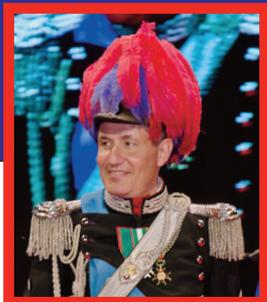


M.C. Perrini inc.



POLIGRAFICO
E ZECCA
DELLO STATO
ITALIANO





**Maestro
Massimo Martinelli(*)**

La Banda dell'Arma dei Carabinieri - Centenario

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. 15 marzo 1920: istituzione della Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri, storia e percorsi musicali. - 3. L'organico della Banda dell'Arma. Le partiture musicali originali o trascritte che hanno fatto conoscere il complesso musicale e il suo Archivio. - 4. La direzione di orchestre di fiati e complessi musicali di fiati in Italia, in particolare nell'ambito militare. Formazione e Concorsi. Una sfida per il futuro e una grande opportunità di lavoro. - 5. Il passato delle bande musicali in Italia. Prospettive per il futuro.

1. Introduzione

È una storia affascinante e al contempo appassionante quella che riguarda le bande musicali in Italia, da nord a sud, passando per il centro senza dimenticare le nostre due isole principali, neanche le più piccole. Ricordo che pochi anni fa, ad un concerto che la Banda dell'Arma tenne a Ventotene, venimmo accolti da uno sparuto numero di musicisti in rappresentanza della banda della comunità di quella meravigliosa isola, composta dal segretario comunale, il vigile, il proprietario di una piccola bottega, tutti accumulati dalla passione per la musica, condivisa certamente in una dimensione non professionale.

Pure in piccoli paesi che a malapena raggiungevano i mille abitanti vi erano fino a non molto tempo fa anche due bande comunali che si confrontavano tra loro. Una tradizione tipicamente italiana, in particolare dei centri minori, che ha delimitato i confini della vita musicale di quei luoghi, spesso rappresentandone il tratto distintivo e aggregante e che ha numeri ben diversi in Italia rispetto alla presenza di orchestre d'archi, vera e propria rarità nel panorama musicale nostrano.

Forse l'allontanamento della popolazione dai borghi italiani in favore dei centri più grandi o delle città metropolitane ha coinciso con il venir meno delle bande musicali, tessuto connettivo delle comunità rurali e non industrializzate presenti in varie macro aree nel nostro Paese; tali bande con l'andar del tempo hanno perso il sostegno e le sovvenzioni che ne costituivano la linfa vitale.

(*) Colonnello - Direttore della Banda dell'Arma dei Carabinieri.

Rimangono ancora oggi *scuole di musica e società filarmoniche*, che danno impulso economico, da sole, all'attività musicale di bande, cori e gruppi musicali locali, ma l'assenza dei contributi pubblici a favore di queste manifestazioni culturali ne costituisce un limite. Nel mondo dell'isolamento sociale procurato proprio dai cosiddetti *social* che avrebbero dovuto favorire i contatti e le condivisioni di esperienze anche in campo musicale, ci si ritrova sempre più spesso a guardare alle bande e a simili modelli di formazioni musicali come a rappresentazioni di tipo folklorico, nel senso, ahimè riduttivo, che erroneamente viene attribuito a questo termine. A ben riflettere è lecito affermare che il *social* di oggi altro non è che il *folk* di domani; ciò che oggi è *social* verrà guardato tra cent'anni con lo stesso atteggiamento di distacco, talvolta di dileggio con cui taluni guardano le manifestazioni *folk* di ieri. Sarei curioso di sapere come verranno definite le mode musicali oggi più in voga tra i giovani come il *rap* tra una o due generazioni? Probabilmente, a parer mio, sono un modo di imitare l'industria musicale americana particolarmente capace di influenzare tutte le altre, che per prima ha divulgato tramite internet e i *social* questo genere musicale tipicamente statunitense negli altri Paesi del mondo.

Il nostro è stato, e in parte lo è ancora, un Paese disseminato di bande con una grande varietà di repertorio e caratteri regionalistici propri. Questa diversità si è fatta mano a mano omologazione ai modelli strumentali e programmatici anglo-americani e nord-europei per subire ancora, come purtroppo la nostra storia troppo spesso ci ha insegnato, una nuova dominazione, questa volta in campo musicale: il diffondersi e l'adeguarsi alla legge del mercato musicale moderno e agli stereotipi musicali d'oltralpe. Si è così persa, forse per sempre, la nostra identità musicale fatta di musica classica di elevata fattura, in particolare quella operistica di assoluto valore internazionale. Anche per quanto concerne la musica da film abbiamo delle eccellenze che si identificano nei compositori contemporanei di riconosciuto pregio mondiale, basti pensare al compianto Ennio Morricone e a Nicola Piovani: entrambi premi oscar per la musica cinematografica, che nonostante l'imperante industria americana del cinema, hanno saputo trovare un proprio spazio e sono riusciti ad emergere grazie alla loro eccezionale vena lirica e alla straordinaria capacità compositiva. Le bande hanno aiutato a diffondere i loro lavori musicali per il cinema attraverso trascrizioni e arrangiamenti, anche per complessi di piccole dimensioni.

Come affermato in uno studio datato 1899 di Enrico Mineo sulla banda musicale in Italia, una delle prime serie indagini sull'argomento, vi erano almeno cinquemila bande che rappresentavano praticamente ogni singola comunità esistente e ogni compagine musicale militare del nostro Paese.

Alla fine del XIX secolo come sottolineato dall'amico Jim Herbert, trombonista e didatta americano⁽¹⁾, ci fu per più di un secolo, dall'inizio del Novecento, una migrazione di musicisti italiani di strumenti a fiato, ancor più ottoni, che raggiunsero posizioni di prestigio nelle orchestre americane e che contribuirono enormemente ad innalzare il loro livello sia in qualità di direttori (si ricordi su tutti il grande successo ottenuto negli anni compresi tra le due guerre negli Stati Uniti da Toscanini) sia di esecutori. Un gran numero di musicisti italiani andò altresì ad arricchire le bande civili e militari americane e si impose anche in ambito didattico risultando un sicuro riferimento per generazioni di studenti americani, si pensi al *bandleader* Nick La Rocca, uno dei pionieri del Jazz in America. Oggi invece si può tranquillamente affermare che i termini si sono invertiti e la scuola americana di strumenti a fiato ha sicuramente soppiantato quella italiana: l'allievo ha superato il maestro, come spesso accade! Ricordo di aver ascoltato circa vent'anni fa un gruppo di ottoni della *Chicago Symphony Orchestra*, a Roma negli studi di via Asiago, ospiti di una trasmissione radiofonica e di essere rimasto strabiliato dalla loro precisione esecutiva e dalla tecnica.

Ma la realtà italiana della musica per fiati è in attesa di un riscatto che non può non venire dalla tradizione, di pari passo al rinnovamento di un modello di gruppo musicale vicino alla gente che è la banda, magari in una veste più dinamica rispetto a prima, che assecondi i nuovi riti collettivi della società moderna quali i concerti pop e che allarghi la prospettiva verso generi musicali diversi. Le bande militari partecipano con una certa frequenza, da ormai mezzo secolo a questa parte ai Tattoo militari; queste manifestazioni, molto seguite nel Nord Europa, negli Stati Uniti e in Russia, sono un luogo dove le bande, un tempo solo quelle militari oggi anche quelle civili e i gruppi folklorici, si esibiscono di fronte a spettatori paganti assiepati sugli spalti all'aperto, o all'interno di impianti sportivi al chiuso, in spettacoli musicali che prevedono delle coreografie e movimenti prestabiliti.

Le bande civili entrano sempre con più frequenza in video musicali di artisti pop italiani e stranieri; si pensi al video girato da Marco Mengoni per il singolo *Muhammad Ali*⁽²⁾, ma anche al trombettista jazz di fama internazionale Paolo Fresu, che ha realizzato proprio in questo periodo di *lockdown* un bellissimo video con la Banda sociale di Pozza di Fassa con delle suggestive immagini della banda, che suona insieme all'artista; a far da sfondo le meravigliose montagne dell'Alto Adige.

(1) Autore di una bellissima tesi di laurea, nel 1986, presso la *Columbia University* dal titolo *The wind band of nineteenth-century Italy: its origins and transformation from the late 1700's to mid-century*.

(2) Banda Musicale Alceo Cantiani di Ronciglione e Marco Mengoni <https://youtu.be/-dABj9R5D5s>.

La cantante Beyonce, nel Tour 2018, in un concerto al *Coachella Festival* ad Indio in California ha realizzato una *performance* davvero spettacolare visibile in un video⁽³⁾ in cui si esibisce con una *marching band*; l'artista americana apre il concerto cantando *Crazy in love* insieme ad altre sue *hit* di grande successo; la banda è posizionata sul palcoscenico, ma gli strumentisti si muovono a tempo di musica, un corpo di ballo, di cento danzatori, le fa da cornice e il coinvolgimento del pubblico è davvero impressionante!

Nel mondo circoscritto, apparentemente un po' isolato di qualche tempo fa, vi erano piccole comunità che partecipavano e condividevano il tempo libero nelle piazze. Le persone erano costrette a conoscersi e a parlarsi quotidianamente senza chiudersi nel proprio isolamento familiare e individuale favorito oggi da *internet*, un "placebo" che nasconde a ciascuno di noi l'incapacità di relazionarsi con l'altro e che ci allontana immediatamente dalle difficoltà della quotidianità moderna e dalla realtà che viviamo per trasportarci in un mondo che non è il nostro e in cui è apparentemente facile conquistarsi un proprio spazio e luogo di felicità, un illusorio successo personale spesso e volentieri fondato su basi poco solide e precarie. Ciò che oggi è *social* ha poco a che vedere con il *sociale*. Nelle manifestazioni *social* è l'individualismo sfrenato alla ricerca del facile successo che la fa da padrone. Un successo che sembra facile da raggiungere, alla portata di tutti grazie ad *internet* e alla società dei perennemente connessi in cui viviamo; basta postare un video anche di brevissima durata (si pensi a *TikTok*) che abbia qualche contenuto sensazionale per avere un riscontro immediato di gradimento o di non gradimento. La vera dimensione sociale a differenza del più accattivante *social* non discrimina, anzi tiene unita una società rendendola forte e coesa e in questo la banda ha rappresentato e rappresenta a parer mio una risorsa più unica che rara.

La tipologia di socialità coesa, ove viene condiviso un progetto comune, proposta dalla banda è anche un ideale risposta all'isolazionismo dei Paesi, soprattutto quelli in migliori condizioni economiche e all'isolamento dell'individuo nella società, dove ci si sente sempre più spesso soli e abbandonati a se stessi perché troppo grassi o troppo magri, simpatici o antipatici, troppo vecchi o troppo giovani. Nella banda si accettano tutti (ovviamente con dei minimi requisiti musicali), nessuno viene respinto. Nella banda convivono tutte le generazioni, dai più piccoli agli anziani, nel rispetto reciproco e nella condivisione di esperienze musicali ma anche conviviali e di conoscenza, basti pensare alle opportunità di viaggiare e di conoscere luoghi e persone diverse che la *dimensione itinerante* della banda, così l'ho chiamata in una mia pubblicazione, offre.

(3) <https://youtu.be/jOSfoVdqSRk>.

Oggi, spesso e volentieri, si viaggia sui *social* con la fantasia e si parla attraverso la mediazione di una chat, un modo facile per evitare i contatti reali o le difficoltà di un viaggio reale in luoghi diversi o dentro noi stessi; diciamo di conoscere tante cose e tante persone ma conosciamo pochissimo noi stessi e gli altri. Prolifera il messaggio sempre più breve, il *tweet*, contratto e spesso privo di contenuti. Grazie ai siti di incontri si conosce gente rapidamente e si scarta chi non ci piace immediatamente o chi ci procura noia perché necessita di approfondimento; tutto rimane in superficie e poco viene a galla di quello che c'è sotto ad ognuno di noi, che sempre grazie ai *social* tendiamo a nascondere o a coprire, ad esempio qualche chilo di troppo, un profilo imperfetto o abitudini e interessi per i quali verremmo giudicati negativamente dagli altri. La banda in un certo senso rende l'individuo libero da queste messinscene e ce lo mostra così com'è, non essendo solo un luogo dove far musica insieme, ma rappresentando uno spazio fisico e umano dove apprendere e conoscere direttamente senza filtri e senza pregiudizi.

Allora auspichiamo un ritorno alla banda che dia l'opportunità, specialmente ai giovani, di essere più che di apparire, che li possa far esprimere senza paura di essere giudicati in maniera sommaria, che faccia provare loro il gusto e la soddisfazione di suonare insieme condividendo un progetto e che possa infine essere un'occasione di crescita umana oltre che musicale. Molti musicisti hanno trovato la loro strada con e attraverso la banda, per altri è stata una breve parentesi e per molti è diventato un lavoro di cui essere orgogliosi, come per i musicisti delle bande militari.

2. 15 marzo 1920: istituzione della Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri, storia e percorsi musicali

Una data che non si è potuta festeggiare benché fossero in atto grandi preparativi per rendere onore ad una Banda, tra quelle delle Forze Armate italiane, che si è distinta a livello musicale, in Italia e all'estero, nell'arco dei suoi primi cento anni di storia.

Tra i vari appuntamenti musicali annullati o rimandati a causa del diffondersi dell'epidemia da Covid-19 in Italia c'è anche quello che si doveva festeggiare in un concerto in programma a fine maggio 2020 al Teatro dell'Opera di Roma con numerosi artisti ospiti, tra cui Paolo Fresu.

Il 15 marzo 2020 è il giorno in cui si celebra il centenario di un complesso di fiati che nella sua dizione ufficiale risponde al nome di Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri, o a quella più in uso di Banda dell'Arma.



Militari della Banda al fronte

Lo stesso giorno, infatti, segna la trasformazione e la ridenominazione istituzionale della Musica della Legione Allievi Carabinieri di Roma in Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri, con la quale oggi è conosciuta in Italia e nel mondo; in realtà il nome corretto che verrà riportato negli atti istitutivi dell'epoca è Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri Reali, più tardi, con l'avvento della Repubblica il termine *Reali* verrà abbandonato.

Nonostante il complesso musicale nel 1920 fosse attivo da diversi anni e avesse già compiuto varie tournée all'estero prima di diventare banda, non era ancora la banda musicale di tutti i carabinieri ma si identificava soltanto in un complesso musicale dell'Arma in servizio nella capitale. Gli inizi dell'attività musicale del complesso musicale dell'Arma risalgono ai primi del XX secolo e sono costellati da frequenti impegni istituzionali da parte dell'allora Musica della Legione Allievi; tali attività si intrecciano con il Primo conflitto mondiale che porterà alla loro interruzione.

Sarà proprio nel periodo della Grande guerra che l'attività musicale verrà sospesa e i *musicanti* (questo il termine usato per la loro professione all'interno del corpo militare) verranno destinati, con altri incarichi, nelle zone di guerra. Il Maestro Cajoli, ad esempio, con alcuni suoi militari musicisti sarà destinato, con mansioni logistiche, sul Carso. Tra mille difficoltà la banda continuerà a svolgere il proprio compito per allietare le truppe, i feriti in particolare, in concerti o esibizioni pubbliche all'aperto nei Paesi alleati, come ci racconta la foto di Parigi scattata nei pressi della tomba di Napoleone, nel piazzale del *Musée de l'Armée a Les Invalides*.



1916 Parigi: la Banda dei Carabinieri a *Les Invalides*

Sebbene non sia stato possibile risalire ai programmi musicali di questi concerti non vi è dubbio che potessero somigliare a quelli che il Maestro Cajoli era solito proporre prima dello scoppio del Primo conflitto mondiale: questo raro esemplare del 1907 è stato ritrovato presso l'Archivio Musicale della Banda dell'Arma.

È certo che le esibizioni iniziavano o si concludevano con la *Vecchia Marcia d'Ordinanza dei Carabinieri Reali* (anche se nel programma qui riportato questo brano non è citato).

La *Vecchia Marcia* del Maestro Cajoli rimarrà marcia d'ordinanza fino al 1929; di lì a poco verrà adottata, in sua sostituzione, *La Fedelissima*.

Programma del concerto pubblico tenuto a Roma nel 1907 della Banda della Legione Allievi Carabinieri

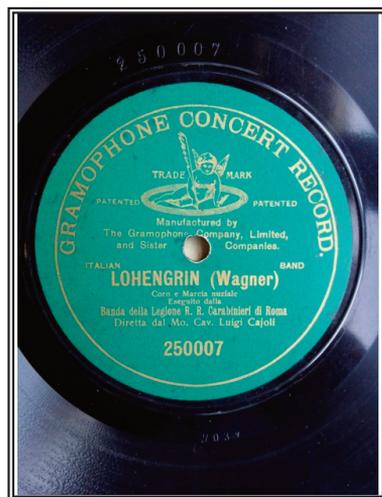


Il 1° aprile 1925, il Maestro Cajoli aveva lasciato il testimone al suo successore il Maestro Luigi Cirenei, autore della *Fedelissima*, come riportato nel libro “La Fedelissima”, il giornale La Nazione all’indomani della scomparsa del Maestro Cajoli, il 18 settembre 1938, esattamente un anno prima dello scoppio del secondo conflitto mondiale, gli dedicò un articolo dal titolo *La morte di un riformatore delle Bande militari*:

“Nella Roma dell’anteguerra, quando le dispute sull’arte musicale assurgevano ad avvenimento cittadino e spesso addirittura nazionale la figura del toscano Maestro Luigi Cajoli, direttore della Banda della Legione Allievi Carabinieri, ebbe una meritata popolarità che lo accompagnò fino al giorno in cui lasciò, per raggiunti limiti d’età, la direzione di quella Banda militare che aveva creato quasi dal nulla e portato ad un alto livello di perfezione artistica (...) Dirigeva senza gesti teatrali con grande compostezza e misura, ma la sua bacchetta dominava le masse dei suonatori, e le esecuzioni erano vive, impeccabili, superbe. (...) Lascia numerose trascrizioni per Banda ed alcune composizioni. Gli italiani si ricorderanno del suo nome per l’opera rinnovatrice realizzata, per le ore di squisito godimento che la sua opera ha dato”.

Ricordiamo che le bande, in particolare quelle militari, rappresentavano in quegli anni un veicolo di diffusione della cultura assai importante: i concerti venivano seguiti all’aperto da un elevatissimo numero di spettatori che ascoltava con interesse le varie compagini conoscendone alla perfezione lo stile e il repertorio. Occorre aggiungere che l’allora Fanfara della Legione Allievi Carabinieri di Roma, più tardi Musica e poi Banda della Legione Allievi Carabinieri di Roma, non si limitava a esercitare la propria funzione istituzionale durante gli eventi militari quali giuramenti, visite di autorità civili o militari, festeggiamenti delle più importanti ricorrenze quali la Festa dell’Annuale di Fondazione dell’Arma, ma era attiva anche nell’ambito di concerti e registrazioni musicali.

Una recente scoperta, il cui merito va ascritto al Generale di Corpo d'Armata Riccardo Amato, già Vice Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, appassionato storico e collezionista di cimeli militari, ha riportato alla luce un documento sonoro di cui non si conosceva l'esistenza, quello che con ogni probabilità è il primo disco (un vinile a 78 giri) prodotto dalla Banda.



Prima incisione della Banda dell'Arma quando ancora si chiama Banda della Legione dei Reali Carabinieri di Roma viene prodotto questo primo lavoro stampato da *The Gramophone Company, Limited, and Sister Companies*

Il disco è stato riversato in digitale e purtroppo la qualità del suono lascia un po' a desiderare, ma risulta particolarmente impressionante che una banda militare fosse in grado all'epoca di produrre registrazioni di brani di tale difficoltà musicale. Oggi questi complessi sono cresciuti enormemente per la preparazione dei musicisti e la qualità del repertorio, ma non hanno certo il seguito di pubblico che le bande avevano in particolare negli anni compresi tra il Primo e il Secondo conflitto mondiale.

A succedere al Maestro Cajoli come accennato è stato il Maestro Luigi Cirenei, allievo di Mascagni, musicista di straordinarie doti compositive e direttoriali; a parte la composizione de *La Fedelissima* che basterebbe da sola a definire il talento del musicista toscano, Cirenei è autore oltre che di inni e marce, anche di composizioni sinfoniche per coro e orchestra, per banda e per organici ridotti di notevole fattura artistica e stilistica.

Con il suo mandato alla direzione della banda inizia la trasformazione di un complesso musicale di dimensioni ridotte in una vera e propria orchestra di fiati con un ventaglio di strumenti così ricco e variegato da risultare un modello irraggiungibile per l'epoca; non vi era un solo strumento a fiato di nuova invenzione

che non andasse ad arricchire l'organico della banda che con il passare degli anni raggiunse il numero di centodue elementi; Luigi Cirenei portò a termine la riforma che aveva visto protagonisti innanzitutto il Maestro Vessella, con i preziosi suggerimenti del Maestro Luigi Cajoli e anche suoi.



1918: il Maestro Cajoli sfila per le vie di Londra con l'allora Banda della Legione Allievi Carabinieri

Infatti, nella riforma di Vessella si trova una sintesi tra il mondo delle bande militari e quello delle bande civili che consente di dar forma ad organici strumentali confacenti alle diverse esigenze di ognuno.

Tale impianto organico della piccola, media e grande banda vesselliana sarà impiegato sino ad oggi, sebbene con alcuni distinguo nelle diverse bande militari e con successivi adeguamenti strumentali (ad esempio la sostituzione del contrabbasso ad ancia con il moderno fagotto e controfagotto; qualcuno eliminerà il clarinetto piccolo in *lab* riconvertendolo nel più comune clarinetto piccolo in *mib*) e amplierà l'organico per far posto a strumenti quali il pianoforte (anche nella sua declinazione elettronica), l'arpa, la chitarra o il contrabbasso a corde, solo per citarne alcuni. La produzione discografica diventa più frequente e nel 1931, a pochi anni dalla sua elezione a Maestro direttore della Banda dell'Arma, avvenuta nel 1925, il commendator Luigi Cirenei a cinquant'anni

d'età produce insieme alla Banda dei Carabinieri Reali il primo cofanetto di dischi a 78 giri (nel formato piccolo dei classici 45 giri in vinile) incisi dalla ditta Alatri, concessionaria unica della Voce del Padrone a Roma.

È una raccolta di brani su otto dischi che conoscerà un grande successo di pubblico e di critica; narrano le cronache dell'epoca che il gradimento popolare delle incisioni indispetterà non poco le autorità musicali, a tal punto che il presidente della Corporazione dei Musicisti della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, il Maestro Giuseppe Mulè, fece proibire al Maestro Cirenei di dare seguito a quella pubblicazione. Tralasciando questo aneddoto, la fase storica è costellata da episodi che accrescono il prestigio della banda a livello nazionale e internazionale. Concerti e registrazioni in patria con artisti di assoluto livello, come il tenore Giacomo Lauri Volpi noto in ogni parte del mondo per le sue interpretazioni di Calaf in *Turandot*, ed esibizioni fuori dai confini nazionali danno sempre maggiore visibilità e notorietà alla banda. Un altro aneddoto molto interessante che ho carpito al figlio di Luigi Cirenei, l'Ingegnere Matteo Cirenei, prima della sua scomparsa, è la mancata riconversione de *La Fedelissima* in marcia del GUF (Giovani Universitari Fascisti) alla cui richiesta da parte del regime il Maestro Cirenei rispose con un diniego.



1939: il Maestro Cirenei dirige la Banda dell'Arma in una straordinaria registrazione radiofonica con il famoso tenore Giacomo Lauri Volpi



Una simpatica caricatura del Maestro Luigi Cirenei

È il Maestro Domenico Fantini nel (1897-1984) a succedere a Cirenei, il 5 aprile del 1947, e a raccogliere la pesante eredità del Maestro umbro.



I Pini della città eterna fanno da sfondo al Maestro Domenico Fantini che sfila alla testa della Banda dell'Arma

Il Maestro Luigi Cirenei, dopo aver diretto uno dei suoi ultimi concerti all'Ospedale del Celio in Roma, cede la bacchetta al Maestro abruzzese, nativo di Montelapiano, in provincia di Chieti.

Le conseguenze delle razzie della guerra si faranno sentire a lungo: l'Archivio musicale della banda fu distrutto dai soldati tedeschi prima di abbandonare la Legione Allievi Carabinieri a seguito della liberazione di Roma.

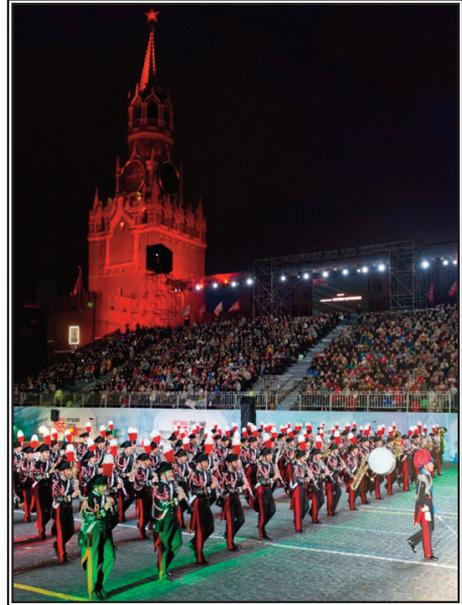
I racconti di chi aveva vissuto quei tragici momenti della nostra storia tramandano ai posteri un misfatto culturale compiuto dai nazisti che, nel 1943, avevano occupato la Legione Allievi come reazione al passaggio dell'Italia sul fronte Alleato; per sfregio fecero trasportare partiture e parti musicali dall'archivio e le fecero accatastare e spargere sul terreno del maneggio, per poi liberare i cavalli che al galoppo devastarono e resero carta da macero parecchie opere di compositori italiani e un ingente patrimonio di trascrizioni, arrangiamenti e adattamenti musicali che erano state realizzate, raccolte e studiate negli anni e che rappresentavano il repertorio della Banda dell'Arma. Il Maestro Domenico Fantini si farà carico di restituire materiale musicale d'archivio, attraverso un'incessante opera di trascrizione in versioni per banda di composizioni originali per orchestra. Una dedizione assoluta alla causa della Banda dell'Arma che lo vedrà autore di brani originali come il Trittico sinfonico *Visioni*, la marcia militare *Fiamma - al servizio della legge* e la celeberrima preghiera in musica alla *Virgo Fidelis*, ma anche di trascrizioni e arrangiamenti che rimarranno nella storia del complesso musicale dell'Arma visto il gran numero di esecuzioni che tali brani avranno, quali: la *Marcia trionfale dell'Aida* di Giuseppe Verdi, *La cavalcata delle Walchirie* di Richard Wagner o la *Marcia da L'amore delle tre melarance* di Sergej Prokof'ev sono solo alcune di queste preziose trascrizioni.

Sarà il Maestro Vincenzo Borgia a raccoglierne il testimone nel 1972, facendo compiere alla banda un ulteriore salto di qualità. Il Maestro tarantino, allievo per la composizione di Alfredo De Ninno e Armando Renzi, si farà conoscere e apprezzare per l'elevato numero di partiture originali prodotte durante la sua permanenza alla guida del complesso. Tra i più significativi lavori ricordiamo: il Preludio *Sinfonico Pastrengo*, che descrive la famosa carica dei Carabinieri a cavallo nel 1848, *Fanfara Solenne*, scritta in occasione della consegna dello stendardo al Reggimento Corazzieri da parte del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, *Armonie per Ferrarin*⁽⁴⁾. E, ancora, *Elegia per un purissimo eroe*, *Salvo D'Acquisto*, e molti quadri sinfonici, tra cui, *Per Aspera ad Astra*, *Balkanske Igre* e *Immagini*, partiture che prevedono organici per orchestra sinfonica e numerose *marce e inni*.

I ventotto anni di direzione della Banda dell'Arma rappresentano un vero record di longevità artistica se consideriamo che il Maestro Borgia guiderà ininterrottamente la banda dal 1972 al 2000 anno in cui, in qualità di direttore della Banda Interforze, dirigerà alla presenza del Papa uno dei suoi ultimi concerti nella Sala Nervi in Vaticano per il Giubileo dei militari.

(4) Brano descrittivo che rievoca l'audace volo che il tenente Arturo Ferrarin insieme al motorista Gino Cappannini, intrapresero nel febbraio 1920, con l'intento di realizzare un raid di collegamento tra Italia e Giappone. Partiti dall'aeroporto di Centocelle in Roma con altri dieci velivoli furono gli unici a raggiungere la capitale nipponica il 31 maggio successivo.

Dal 2000, il dinamismo del complesso musicale è sempre più caratterizzato da una propensione ai viaggi all'estero attraverso la partecipazione a numerosi *Tattoo* musicali: Giappone (2001 e 2005), Cina (2006), Svizzera (2007), Germania (2010), Spagna (2010), Stati Uniti (2010) Russia (*Spasskaya Tower Tattoo* estate 2012, 2016, 2017), Stati Uniti e Canada (2016), Argentina (2017), Francia (2018) e per finire Qatar (2018) e Emirati Arabi Uniti (2019).



Tre momenti che ritraggono la Banda in Giappone, in Russia sulla Piazza Rossa di Mosca durante lo *Spasskaya Tower Tattoo* e sotto negli Stati Uniti nella capitale Washington D.C.



Le esperienze musicali all'estero cementano lo spirito di gruppo della banda e la fanno ulteriormente conoscere al di fuori dei confini del nostro Paese. Inoltre, si creano rapporti con complessi militari musicali, con i quali in passato non vi erano mai state collaborazioni come nel caso della Russia o dei Paesi Arabi, mettendo a confronto mentalità e tipologie di realtà completamente diverse.

Di conseguenza le missioni, soprattutto quelle intercontinentali, hanno permesso alla Banda dell'Arma di conseguire una caratura internazionale unanimemente riconosciuta e un dinamismo maggiore nell'ambito delle esibizioni in movimento come i *Tattoo*, integrandola appieno in quei contesti musicali dove precedentemente era assente.

Mi riferisco nello specifico alle tre missioni in Russia nel periodo che va dal 2012 al 2017 quando la banda si è esibita nella splendida cornice della Piazza Rossa di Mosca, insieme a complessi musicali provenienti da ogni parte del mondo, in programmi musicali tipicamente italiani di fronte a un pubblico di circa quattordicimila spettatori per serata.



La Banda schierata sulla Piazza Rossa di Mosca. Sullo sfondo la cattedrale di San Basilio

3. L'organico della Banda dell'Arma. Le partiture musicali originali o trascritte che hanno fatto conoscere il complesso musicale e il suo Archivio

La Banda dell'Arma ha un organico strumentale che fa riferimento, ancora oggi, seppur con qualche novità, all'orchestra di fiati di tipo *vesselliano*, concetto che chiarirò meglio in seguito.

Alessandro Vessella è il riformatore della banda in Italia e a lui va riconosciuto il merito di aver riformato l'organico strumentale della banda e di aver ricondotto a criteri di uniformità le partiture per banda in ambito militare.

Tale conquista fondamentale, in un'epoca di grande confusione sull'individuazione di un organico tipo, adeguato alle esigenze esecutive di un complesso di strumenti a fiato di piccole, medie e grandi dimensioni, si è riverberata sull'archetipo strumentale delle bande civili, che si adeguerà inizialmente a questo tipo di organizzazione strumentale, per poi differenziarsi nettamente da questo modello primigenio, in tempi più recenti.

Ma osserviamo più da vicino l'organico *vesselliano*. Innanzitutto, bisogna indagare le cause delle scelte strumentali del maestro Vessella, peraltro condivise e portate avanti da figure di spicco dell'epoca, tra cui Luigi Cajoli, primo Maestro direttore della Banda dell'Arma, nonché primo militare a rivestire il grado di ufficiale nella Banda dei Carabinieri.

La principale causa per la quale si arriva a proporre questa tipologia di organico è di natura musicale: all'inizio del secolo scorso si avvertiva l'esigenza improcrastinabile che il maggior numero di composizioni possibili appartenenti al repertorio dell'orchestra potesse essere trascritto o *riarrangiato* per banda.

L'orchestra sinfonica o lirica, in particolare quest'ultima, vista la vocazione prevalentemente operistica della musica italiana dell'epoca, furono il modello per approntare un organico bandistico italiano confacente all'esigenza primaria che si posero come obbiettivo i riformatori nella prima decade del Novecento e che era quella di diffondere la grande musica lirica in Italia al di fuori degli angusti limiti fisici e numerici di un teatro. L'opera in tal modo avrebbe potuto raggiungere un ben più vasto numero di spettatori, evitando loro i costi del biglietto che negavano alle classi meno abbienti la possibilità di poter godere di simili rappresentazioni. Ma per fare ciò si doveva rinunciare alla *poesia della parola* sostituita dalla *prosa musicale* degli strumenti a fiato: il discorso musicale così poteva fluire con maggiore leggerezza, diveniva prosaico e colloquiale e i veri protagonisti diventavano gli strumentisti a fiato capaci di emulare le gesta vocali dei grandi cantanti lirici, in particolare del soprano attraverso la voce del flicorno sopranino in mib.

Esiste poi una motivazione sociologica nella *riforma vesselliana* per la quale il riferimento per la banda in Italia è stato e forse ancora oggi risulta essere il mondo militare: dare un assetto ordinato a un gruppo di musicisti con un vessillo, una divisa simile a quella militare e la capacità di esibirsi anche in marcia.

Il modello sul quale costruire un organico musicale efficiente ed equilibrato non poteva che essere quello di una banda militare.



Foto ricordo di New York con la Banda dietro due moto della famosa polizia newyorkese NYPD del *New York city Police Department*

Ogni banda, civile e militare, così poteva far sfoggio della propria divisa, che è anche sinonimo di individualità e appartenenza a un determinato reparto militare, relativamente alle bande militari, o a una comunità locale per quanto concerne quelle civili.

Entriamo ora nel merito di quanto abbiano contribuito *in primis* le trascrizioni e poi i brani originali alla creazione e all'affermarsi del mito della Banda dell'Arma. Certo non dovrei essere io a parlare di questo argomento essendo, almeno nell'ultimo periodo della sua storia, parte in causa in questo sviluppo del complesso musicale dell'Arma, ma mancando auspicabili studi musicologici che si occupano, con una certa continuità, delle bande militari con piacere fornisco il mio contributo. Conservato presso l'Archivio musicale della Banda dell'Arma esiste materiale musicale di ogni genere: libri di storia e di didattica musicale, partiture per banda e per orchestra appartenenti a diversi generi musicali, dal lirico al sinfonico, e un numero elevato, in continua crescita, di *inni* e *marce* che, tra partiture⁽⁵⁾ e parti⁽⁶⁾, occupano una cospicua sezione dell'intera biblioteca.

(5) Una partitura è l'organizzazione grafica di più righe musicali contemporanei, ad uso del compositore o del direttore d'orchestra, che può così controllare e gestire con un colpo d'occhio l'intera simultaneità delle parti che concorrono all'opera musicale. Si utilizza la scrittura in partitura, quindi, nella musica d'insieme, da camera, corale, orchestrale e bandistica.

(6) È l'estrazione di una o più linee orizzontali dalla partitura. Può riferirsi ad un singolo strumento (es. parte del clarinetto). Viene stampata in un formato più grande, per consentire una migliore leggibilità.

La marcia de *La Fedelissima*, scritta nel 1927 da Luigi Cirenei, è tra quelle composizioni per banda militare che più di ogni altra, in ambito italiano, occupa un posto di spicco e viene comunemente ricordata dal pubblico come un simbolo musicale dei valori patrii, insieme all'altrettanto nota *Parata d'Eroi*, composta nel 1940 da Francesco Pellegrino, e ad *Armi e brio*, scritta nel 1938 da Antonio D'Elia.

Un trittico di marce che viene suonato ancora oggi dalle bande italiane, principalmente da quelle militari durante la Parata del 2 Giugno e durante le cerimonie militari. I brani sinfonici e operistici, le *trascrizioni* e gli *arrangiamenti*, i *pout pourrèe* da opere liriche sono presenti in maniera cospicua nell'archivio della banda e sono oggi facilmente consultabili nell'inventario di tutte le opere presenti nella pubblicazione *La Fedelissima - Storia della Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri*, edita dall'Istituto di Bibliografia Musicale⁽⁷⁾.

L'Archivio musicale della Banda dell'Arma ospita alcuni fondi musicali tra i quali, quello che riveste maggiore importanza, il Fondo Raffaele Caravaglios (che va distinto dal Fondo Cesare Caravaglios, suo figlio, custodito nell'Università La Sapienza di Roma).

Nel corso degli anni intercorsi dalla sua istituzione ad oggi l'Archivio si è arricchito di testi musicali, tra cui il rinomato Dizionario Enciclopedico Universale della Musica e dei Musicisti dell'UTET, partiture per banda e per orchestra, saggi e riviste musicali.



La Banda dell'Arma al *Lincoln Center*. Sullo sfondo il *Central Park* di New York

(7) In *La Fedelissima, Storia della Banda Musicale dell'Arma dei Carabinieri*, di Massimo MARTINELLI, IBIMUS, 2012, pagg. 188-283. ISBN 978-88-8862-716-8.



Copertina del libro *Il musico fascinatore Raffaele Caravaglios*, prodotto in collaborazione con l'Istituto di Bibliografia Musicale (*Ibimus*)

Ma sono senza dubbio le donazioni da parte delle rispettive famiglie dei musicisti di importanti cimeli e di partiture che sono andate a costituire il *Fondo Caravaglios* e il *Fondo Torrebruno*, che rappresenta il più grande arricchimento storico e storiografico della Banda dell'Arma.

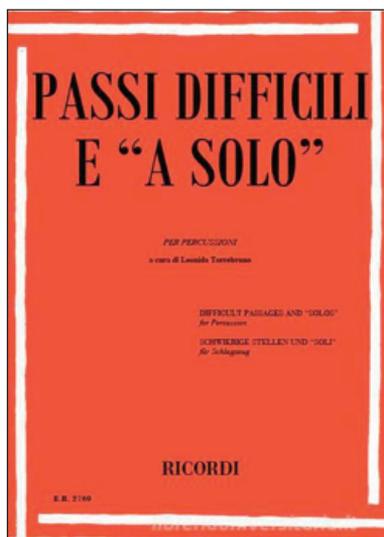
Il *Fondo Caravaglios* è stato donato dalla nipote del direttore e compositore napoletano Paola Genoino Caravaglios e acquisito dall'Archivio musicale nel 1987 (prima donazione); successivamente, nel 2015, è stato integrato con altro materiale (226 numeri di inventario)

che è andato a comporre il fondo nell'attuale consistenza definitiva che conta più di cinquecento documenti. La valorizzazione dello stesso è avvenuta grazie al lavoro certosino di due studiose e bibliotecarie in Conservatori di Stato italiani: la dottoressa Manuela Di Donato e la dottoressa Elena Zomparelli, che, nel 2018, hanno realizzato il volume *Il musico fascinatore Raffaele Caravaglios - Musiche ritrovate nell'Archivio della Banda dell'Arma dei Carabinieri*, prezioso lavoro di indagine storico-bibliografica⁽⁸⁾.

Il *Fondo Luigi Torrebruno*, percussionista di grande fama e per un lungo periodo primo timpanista dell'orchestra alla Scala di Milano, è invece meno consistente, ma altrettanto interessante, trattandosi di libri didattici e pochi spartiti musicali, in totale dodici numeri, donati nel 2006 all'Archivio della Banda dell'Arma. Ma l'aspetto positivo e determinante nel percorso evolutivo del nostro Archivio, che come detto nel periodo della Seconda guerra mondiale aveva subito la completa distruzione durante l'occupazione tedesca della Legione Allievi, si continua ad arricchire di materiale estremamente interessante, debitamente catalogato e conservato che consentirà, spero presto, la costituzione di una Bibliomediateca

(8) *Il Musico fascinatore Raffaele Caravaglios - Musiche ritrovate nell'Archivio della banda dell'Arma dei Carabinieri*, in *Studi, cataloghi e sussidi dell'Istituto di Bibliografia Musicale (IBIMUS)*, XXVIII. ISBN 9788888627298.

dell'Arma, da inserire nel circuito bibliotecario nazionale e internazionale. Oggi possiamo affermare che il nostro Archivio ha recuperato la dimensione che gli compete ovvero il ruolo guida degli archivi nazionali di musica per banda.



Il suonatore di timpani Luigi Torrebruno ritratto in una pubblicazione dedicata alla sua vita professionale

4. La direzione di orchestre di fiati e complessi musicali di fiati in Italia, in particolare nell' ambito militare. Formazione e Concorsi. Una sfida per il futuro e una grande opportunità di lavoro

I Conservatori musicali italiani, in questo ultimo periodo e in particolare da quando sono diventati istituzioni di carattere universitario, hanno subito una trasformazione delle nomenclature dei corsi e programmi, adesso più adeguati alle nuove esigenze di carattere didattico-musicale⁽⁹⁾. Materie come quella incentrata sulla formazione del *Maestro direttore di banda*, che, in tempi passati, si chiamava *strumentazione per banda* oggi risponde, a seconda del Conservatorio, al nome di *strumentazione per orchestra di fiati* oppure di *direzione e strumentazione per banda*. Oggi nei corsi di conservatorio viene attribuita maggior importanza alla direzione dell'orchestra formata quasi esclusivamente da strumenti a fiato e percussioni, mentre in passato occupava gran parte dei programmi didattici l'aspetto compositivo, di trascrizione e arrangiamento, lasciando minor spazio all'aspetto della *pratica direttoriale*, certamente di grande importanza per un direttore di banda.

(9) Tra l'altro i nuovi programmi paritetici ai corsi universitari hanno collegamenti con le Università del nostro Paese, consentono percorsi paralleli in Università straniere e conseguentemente sono più funzionali, per i giovani musicisti neo-laureati nelle discipline musicali, ad introdursi nel mondo del lavoro.

Gli studenti di strumentazione per banda, in tempi passati, dovevano provvedere autonomamente a colmare le loro lacune direttoriali, frequentando le classi di *direzione d'orchestra* o andando a far pratica nelle bande municipali o militari; un dispendio di energie e di risorse economiche che questi allievi, come me, dovevano necessariamente affrontare per raggiungere una formazione più completa. Ora, esistono più ampie opportunità per chi si avvicina alla materia con l'intento di raggiungere una formazione generale idonea a svolgere tale professione; innanzitutto attraverso i Conservatori di musica italiani che costituiscono al loro interno bande o piccole orchestre di fiati e percussioni, reponendo musicisti nelle classi di strumenti a fiato e di percussioni; inoltre, dal nord al sud d'Italia vengono organizzati dall'ANBIMA⁽¹⁰⁾ corsi di direzione di banda, tenuti da maestri qualificati e talvolta anche da maestri di bande militari.

Banda o orchestra di fiati, come è giusto denominare questo organismo musicale dal glorioso passato?

A me piace chiamarla ancora Banda per diversi motivi che meritano un approfondimento; *Bandwa* è il termine gotico che significa vessillo, la bandiera posta davanti all'esercito sul campo di battaglia; un'insegna sotto la quale si raduna una formazione militare per difendere i propri confini, attaccare o contrattaccare un popolo invasore. Per noi italiani questo termine ha un significato ancora più importante se consideriamo che per lunghi periodi della nostra storia siamo stati terreno di scorribande di eserciti nemici e terra di occupazione e solo nel 1860 abbiamo raggiunto l'Unità d'Italia⁽¹¹⁾.

Il nostro inno recita all'inizio della 2^a strofa: "Noi siamo da secoli calpesti, derisi, perché non siam popolo, perché siam divisi", ricordandoci quante difficoltà abbiamo superato e quanto sangue è stato versato per poter dare al popolo italiano la tanto desiderata indipendenza. Questo è il principale motivo per il quale il termine *banda* non deve essere abbandonato a favore del più dotto *orchestra di fiati*. Preservare il legame con la storia e con i valori di un popolo è un modo per non dimenticare chi siamo e da dove veniamo.

Porsi sotto una bandiera, avere rispetto delle tradizioni e di chi le ha onorate anche a costo della vita significa apprezzare a pieno quelle che sono le conquiste odierne che diamo per acquisite ma che si possono sempre perdere se non si è vigili nel difenderle quali la libertà, l'unità di popolo e l'indipendenza geo-politica.

(10) Associazione Nazionale delle Bande Italiane Musicali Autonome.

(11) La Banda dell'Arma dinnanzi alle massime cariche dello stato il 15 marzo 2015 ha tenuto un concerto alla Scala di Milano proprio per celebrare il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia.

Conservare e tramandare il termine antico banda significa, in un certo senso, comprendere la bellezza dei valori che esprime nel nostro tricolore. La formazione delle musiciste e dei musicisti in ambito militare avviene nel nostro Paese attraverso un percorso di studi accademici che si svolge prevalentemente presso i Conservatori statali di musica e gli Istituti Musicali pareggiati(?), istituti di alta formazione musicale che rilasciano titoli di studio di livello universitario.

Una volta superate le selezioni del concorso pubblico, aperto a personale di nazionalità italiana e che prevede delle prove musicali molto articolate, si accede ad un corso di formazione tecnico professionale di carattere prevalentemente militare della durata di tre mesi.

I posti in banda sono articolati secondo la parte strumentale in ordine di importanza in un organico suddiviso in prime, seconde e terze parti.

Il ruolo degli orchestrali prevede gradi che vanno da Maresciallo Capo a Maresciallo Aiutante, fino a quello apicale di Luogotenente Carica Speciale.

I concorsi si bandiscono al verificarsi di vacanze organiche.

5. Il passato delle bande musicali in Italia. Prospettive per il futuro

Di pubblicazioni che trattano in maniera più o meno scientifica della banda nel nostro Paese ne sono state edite diverse; la maggior parte sono state curate da edizioni economiche locali⁽¹²⁾ ben lontane da una trattazione sistematica e musicologica della dimensione bandistica. Talvolta però anche illustri musicologi si sono occupati di banda, specialmente agli inizi della loro attività di produzione; solo per fare alcuni esempi i Professori Ignazio Macchiarella e Gigi Garofalo docenti di Etnomusicologia presso le università italiane hanno curato la pubblicazione di tre dischi su Feste, canti, processioni e concerti delle bande in Sicilia (1977 circa) e Francesco Sanvitale professore di Storia della Musica presso il Conservatorio di Musica di Pescara, nonché fondatore dell'Istituto Tostiano, scomparso nel 2015.

(12) Narrano di storie di singole comunità di paese o di piccoli centri e della evoluzione delle bande, di come si sono costituite, su quanti elementi potevano contare, della foggia delle loro divise. A volte invece sono biografie di personaggi che hanno dato lustro al complesso musicale bandistico e conseguentemente alla comunità di cui fanno parte, si tratta di direttori di banda, illustri musicisti o figure di riferimento come parroci che si sono impegnati in prima persona a far nascere e far evolvere artisticamente, e non solo, la scuola di musica e la locale banda, acquistando strumenti e dandogli un'organizzazione stabile. La natura di questi testi è molto colloquiale, ricca di aneddoti e colorata di episodi curiosi riguardanti fatti realmente accaduti e aspetti organizzativi che ci aiutano a ricostruire la storia e l'identità culturale di una determinata comunità e la sua trasformazione nel corso degli anni.

Severino Gazzelloni, uno dei più grandi flautisti di tutti i tempi, nella sua presentazione al libro di Francesco Sanvitale *Le bande musicali in Abruzzo 1783-1984*, le definisce come *gruppi musicali artigianali*, riferendosi alle bande abruzzesi e definisce i bandisti come personaggi che *con il loro istinto musicale possono far invidia ai musicisti più sofisticati*. Anche Gazzelloni, come tanti strumentisti a fiato che si sono fatti onore esibendosi per il mondo, ha mosso i suoi primi passi a livello di formazione ed esecuzione musicale nella banda, nella prefazione appena citata egli afferma di esser nato con la banda.



Lo storico concerto che ha visto protagonisti la Banda dell'Arma e il Maestro Severino Gazzelloni con il suo flauto d'oro, l'immane compagno di tanti successi in Italia e in giro per il mondo. Alla guida della complesso musicale dell'Arma il Maestro Vincenzo Borgia

La banda è tutt'oggi un luogo ove fare esperienza e da cui, come avviene talvolta per i più dotati, spiccare il volo verso mete musicali più ambiziose. Ma è anche in taluni casi, il luogo in cui è possibile contare su di una struttura organizzativa solida alle spalle, un ambiente musicale ricco di opportunità professionali dove la musica viene praticata ad altissimi livelli, ove esistono ottimi direttori e altrettanto qualificati musicisti. Mi riferisco, al riguardo, alle bande militari e delle Forze di polizia e ad alcune realtà civili particolarmente evolute che portano avanti un rinnovamento continuo e costante grazie all'impegno dei musicisti e delle amministrazioni locali pronte a sostenerle economicamente, condividendone gli ideali e le aspettative. Non è di poco conto riflettere sugli ideali e le aspettative di una banda.

La banda manifesta un ideale di società diversa da quella che si sta imponendo al giorno d'oggi. È un'entità musicale che non ha nel lucro il suo obiettivo principale, è una associazione solidaristica niente affatto individualista, non esprime la volontà del singolo ma la forza del gruppo e non incarna il valore del bello fine a se stesso o del vuoto perfezionismo ma della compiutezza di un progetto ideato da qualcuno ma realizzato con la passione e il beneplacito di tutti, all'insegna del pluralismo musicale e sotto l'insegna⁽¹³⁾ della comunità di cui fa parte e di cui si sente parte. Spesso e volentieri il fenomeno delle bande civili viene accompagnato da un campanilismo più o meno acceso che si manifesta in particolare nelle manifestazioni ove si incontrano più bande.

Nella banda convergono e trovano un punto d'incontro personalità umane diverse, ma pur sempre conciliabili: il colto e il meno colto, l'anziano e il giovane, il ricco e il meno abbiente, l'esuberante e il discreto, il musicalmente dotato e colui che è animato più che altro da una grande passione: è come se la musica in questo luogo incontrasse la democrazia dell'arte, della politica e della sensibilità umana.



La Banda al Festival di Sanremo 2020

Parlare invece del futuro delle bande musicali in Italia è come parlare del futuro della musica dal vivo in Italia. Sono gli stessi interrogativi che si pongono gli addetti ai lavori relativamente ai concerti dal vivo sia di musica classica sia delle varie manifestazioni di destinazione popolare come la corallità o il folklore.

(13) Come ho già precisato, dal gotico *bandwa* che significa insegna, vessillo.

In ognuno di questi ambiti, con il passare degli anni, avviene una continua e inarrestabile emorragia di pubblico. Il tutto è penalizzato in quest'ultimo periodo dal diffondersi della pandemia dovuta al coronavirus. Probabilmente ciò è dovuto anche alla mancanza di proposte musicali capaci di destare l'interesse del pubblico, ma la causa principale è che le condizioni dell'ascolto musicale nei tempi che viviamo sono mutate radicalmente rispetto al passato.

Ora la tecnologia *hi-fi* consente un ascolto musicale così perfetto e fedele da risultare persino freddo e di certo poco aderente alla realtà di un'esperienza di suoni dal vivo; in pratica il nostro orecchio è diventato troppo esigente, pretende dagli esecutori capacità esecutive sempre più elevate che non è possibile richiedere a gruppi amatoriali, di non professionisti quali sono solitamente i cori e le bande⁽¹⁴⁾.

Produrre musica dal vivo invece è un'altra cosa.

Vi è l'errore dovuto a cause ambientali, al mal funzionamento di un microfono o a un problema di emissione vocale o strumentale, o primo su tutti all'incapacità di controllare l'emozione che rientra, nonostante lo studio di un determinato brano musicale, tra quei rischi che un mestiere come quello del musicista pone molto di frequente e che solo l'esperienza è in grado di far superare.



(14) La tecnologia *8D* è il più recente e innovativo ritrovato della tecnica che consente un ascolto ad alta fedeltà dall'elevatissima qualità audio. Gli audio *8D* fanno provare all'ascoltatore sensazioni uniche a livello di ascolto come se al centro della comunicazione musicale ci fosse l'ascoltatore, grazie all'effetto *surround* (quello di cui si può godere nei cinema più evoluti o con la tecnologia *home theatre*).

Nell'esperienza musicale dell'ascolto rientra anche la produzione musicale delle grandi bande musicali che in Italia sono rappresentate dalle bande musicali delle Forze Armate e di Polizia e che nel tempo si sono rese protagoniste di un'intensa attività discografica, producendo con continuità dischi e dvd di elevata fattura.

L'ultima produzione della Banda dell'Arma è proprio di quest'anno e riguarda l'incisione di un doppio disco in vinile e di un doppio cd, realizzati per celebrare il suo importante *Centenario*, attraverso una selezione di brani che ripercorrono le più importanti tappe del complesso musicale.

L'ingresso delle donne nella Banda dell'Arma

L'accesso delle donne nella Banda è recente e ha portato grandi benefici sia a livello professionale sia umano.

L'ambiente costituito precedentemente da soli uomini si è aperto alle donne con l'ingresso delle prime due nel 2010.

A loro si sono aggiunte altre due musiciste: un *quartetto* di strumentiste con le stellette molto preparate, in grado di esprimere altissimi livelli di esecuzione.



L'ambiente si è adeguato prontamente alla nuova presenza nonostante all'inizio non sia stato facile affrontare un cambiamento epocale del genere; ma la capacità di inserirsi agevolmente in un ambiente musicale dipende essenzialmente dal merito e trattandosi di musiciste di eccellenti capacità professionali sono state accolte dal restante personale con affetto e con una punta di orgoglio nei confronti delle altre bande.

In breve tempo hanno avuto modo di farsi apprezzare per la loro bravura e per la sensibilità artistica oltre che per le qualità umane, tratto distintivo della loro personalità.

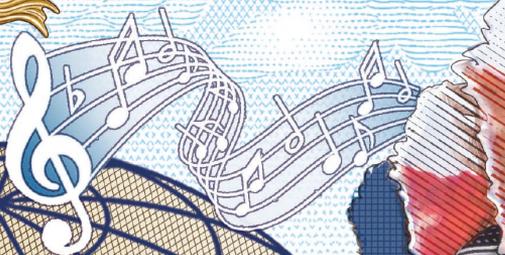


Attendiamo, quindi, che presto altre musiciste continuino ad integrare i ranghi della Banda così contribuendo alla sua crescita artistica.



Finito di stampare nel mese di aprile 2021
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma

BANDA DELL'ARMA DEI CARABINIERI CENTENARIO



M.C. Perrini inc.



La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.

