

R

del'Arma dei Carabinieri assegna



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

Maria C. Perrini inc.

Scuola Ufficiali Carabinieri



dell'Arma dei Carabinieri **Rassegna**

2

Anno LXVIII
aprile - giugno 2020

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

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

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

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

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

La Rivista adotta un sistema di referaggio anonimo. La documentazione dell'esame valutativo degli scritti e l'elenco dei componenti del Comitato di Referaggio, sono conservati presso la Redazione.

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

*Il periodico è inserito nei database di alcuni siti web dedicati alla condivisione delle pubblicazioni scientifiche [CINECA, 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**

Membri

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

ORGANI DELLA RIVISTA

Direttore responsabile: Generale di Divisione Claudio **DOMIZI**

Redattore Capo: Colonnello Michele **LIPPIELLO**

Redazione: Luogotenente CS Remo **GONNELLA**, Luogotenente Alessio **RUMORI**
Brigadiere Capo 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 Italiano S.p.A.

CARATTERISTICHE

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

PROPRIETARIO ED EDITORE MINISTERO DELLA DIFESA

Iscritto nel Registro della Stampa del Tribunale di Roma al n. 305/2011 in data 27-X-2011

Diffuso attraverso la rete internet sul sito Istituzionale dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

www.carabinieri.it/editoria/rassegna-dell-arma/la-rassegna

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



**MINISTERO
DELLA DIFESA**



IPZS S.p.A.

EDITORIALE



Il 16 giugno scorso ho assunto la carica di Comandante della Scuola Ufficiali dopo aver ceduto quella di Comandante della Legione Carabinieri Emilia Romagna.

Avverto il grande privilegio e sento l'alto onore per questo incarico, ma sono anche ben consapevole del gravoso onere che implica la diretta responsabilità di governare la formazione dei Comandanti del futuro. Mi sosterranno certamente l'entusiasmo, la passione e lo spirito di servizio che mi hanno ispirato in quarantadue anni di vita militare.

All'incarico appena assunto si associa quello di Direttore responsabile della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, un altro cimento altrettanto impegnativo e coinvolgente.

Saluto con sentimenti di profondo rispetto e sentita ammirazione i miei illustri predecessori. Di ciascuno di loro serbo i numerosi insegnamenti e, soprattutto, l'esempio di dedizione e di professione di valori etici che saranno immancabili riferimenti anche nella direzione della Rassegna.

Riservo un saluto veramente affettuoso al Generale di Divisione Riccardo Galletta, amico autentico, dalle cui mani - con emozione - ho ricevuto la Bandiera dell'Istituto e che, nel solco dell'opera feconda e lungimirante di quanti ci hanno preceduto, ha fattivamente contribuito alla crescita della pubblicazione, un periodico che ha saputo rinnovarsi e attestarsi nel panorama di settore con sempre maggiore autorevolezza e credibilità.

Cercherò di valorizzare con cura e perseveranza questa ricca eredità, perché la Rassegna continui a costituire un qualificato riferimento per la ricerca, lo studio e il confronto dottrinale in ambito nazionale e internazionale.

Sarò, pertanto, ben lieto di poter recepire contributi di pensiero e suggerimenti da chiunque fosse interessato, tanto dai ricercatori quanto dai lettori, che saluto con viva cordialità, nel fermo proposito di poter continuare a proporre una pubblicazione di qualità, appassionante e al passo con i tempi.

Sono cosciente di essere comunque molto agevolato nell'esercizio della mia nuova responsabilità, potendomi avvalere dell'apporto generoso e di straordinario valore degli eminenti componenti del Comitato Scientifico, magistralmente guidato dalla professoressa Paola Severino, e dei membri del Comitato Editoriale, che saluto con molta gratitudine per la mirabile opera fin qui svolta.

Il contributo del Professor Giorgio Spangher inaugura gli approfondimenti di dottrina. Attraverso la più volte discussa tematica sulle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni l'autore ci fornisce molti chiarimenti, attraverso il commento della legge 7/2020, entrata in vigore recentemente. L'esposizione investe l'argomento della tutela della *privacy* e il delicato ruolo del Pubblico Ministero, cui viene rimessa la valutazione della rilevanza delle intercettazioni, con l'introduzione del divieto di pubblicazione delle intercettazioni irrilevanti e, di converso, del consenso alla diffusione di quelle rilevanti, una volta inserite nel fascicolo processuale.

Ancora in tema di procedura penale, il Dottor Valerio de Gioia, magistrato penale presso il Tribunale di Roma, si sofferma sulle misure di limitazione della libertà personale quali l'arresto e il fermo, eseguite per necessità e urgenza dall'autorità di pubblica sicurezza. Queste restrizioni debbono essere obbligatoriamente supportate dalla polizia giudiziaria dalla flagranza della commissione del reato o dal possesso di cose o tracce collegabili inequivocabilmente al compimento del crimine appena compiuto e immediatamente convalidate dall'Autorità giudiziaria, pena la loro nullità.

Anche l'argomento più attuale, quale quello dell'emergenza sanitaria connessa alla diffusione del virus Covid-19, non poteva essere trascurato nei nostri lavori.

La ricerca del Professor Mario Caligiuri, con la collaborazione di altri ricercatori, analizza infatti la ricaduta della pandemia nei settori strategici per ognuno dei quali sono state elaborate proposte di *policy* utili alla lettura delle prevedibili "trasformazioni" politiche, militari, economiche, industriali e scientifiche nazionali. In tale contesto, afferma che le iniziative strutturali di sostegno per rimediare ai danni prodotti dal periodo emergenziale devono essere sostenute anche dalle attività di analisi devolute agli organi di *Intelligence*.

Nella stessa tematica, ma sotto diverso aspetto, si inquadra lo studio seguente del Professor Ranieri Razzante, che esplora una serie di disagi determinati dalla pandemia in atto tra i quali, ad esempio, la non facile convivenza tra meccanismi di monitoraggio sanitario dei cittadini e il diritto alla loro riservatezza personale nel rispetto della regolamentazione tra *privacy* e sicurezza.

Il Codice dei contratti pubblici costituisce, invece, l'oggetto dell'articolo successivo redatto dal Professor Vittorio Capuzza. Il docente pone particolare attenzione alla fase di progettazione delle opere pubbliche, assimilata ad un vero e proprio procedimento amministrativo. Benché tale attività sia identificata dalla sua tipica parte tecnica e dalla sua rigida struttura tripartita - preliminare o di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva - il procedimento ad essa connesso viene protetto in un'ottica di contrasto alla corruzione e al celato conseguimento di illeciti guadagni attraverso *pianificate* varianti in corso d'opera.

A distanza ormai di circa vent'anni dall'entrata in vigore della norma che ha consentito l'arruolamento delle donne nelle nostre Forze Armate, la Dottoressa Francesca Turchet, nel più ampio contesto che vede da tempo l'affermazione di molte posizioni di preminenza femminile con funzioni di guida in molteplici comparti del mondo del lavoro, ci propone un'interessante "spaccato" delle esperienze di *leadership* delle donne nel comparto difesa e sicurezza, attraverso le interviste rilasciate da alcune rappresentanti del mondo militare. Se un ritardo di impiego c'è stato rispetto ad altri Paesi, si può affermare che la qualità dei risultati ha realizzato le giuste compensazioni.

Passando oltre, del Capitano Guido Volpe, proponiamo un'esposizione sull'*iter* procedurale di scioglimento delle amministrazioni comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose, *ex art.* 143 del Testo unico degli enti locali, quale misura straordinaria per rimediare a talune situazioni di compromissione del regolare funzionamento di autogoverno locale. Questo precetto consente allo Stato, in presenza di fenomeni di condizionamento di tipo mafioso (o similare) degli amministratori pubblici, di riappropriarsi di poteri e funzioni in ambiti caratterizzati da un alto tasso di penetrazione della criminalità organizzata.

A seguire la consueta *area ambientale* della Rivista, che ha scelto di seguire, con particolare assiduità, tematiche sulla natura, raccogliendo, anche nel secondo numero dell'anno e per la specifica rubrica, alcuni preziosi lavori incentrati sulla prevenzione dei danni e sull'esposizione ai rischi, cui sono soggetti gli ecosistemi e il territorio.

Il primo elaborato, a cura del Dottor Tullio Berlinghi, è un esame sui cambiamenti climatici e sull'impatto delle dannose conseguenze sull'ambiente causate dalla crescita esponenziale della popolazione e dalle relative attività antropiche dirette allo sfruttamento utilitaristico incontrollato delle risorse del pianeta. L'*iter* degli accordi internazionali intrapresi in materia, pesantemente condizionati dalla diversità di posizione delle grandi potenze, non ha ancora prodotto gli effetti a lungo auspicati e desiderati. Un trattato globale, condiviso attraverso l'adozione di un programma strategico che tuteli contestualmente il

rispetto dell'ambiente e la produttività delle economie dei Paesi più progrediti e delle cosiddette economie emergenti, appare un tragitto obbligato ma ancora lontano.

La seconda proposta, questa dell'Avvocato Andrea Cianci, si inquadra nell'ambito delle *frodi sull'origine* in materia agroalimentare, nello specifico sui prodotti *Made in Italy*, per i quali il nostro Paese è particolarmente vittima, subendo il maggior danno da gravi e sleali pratiche commerciali.

La rubrica *Eco Ambiente* si chiude, infine, con la seconda parte sull'Autorizzazione Unica Ambientale, redatta dal perito e consulente tecnico di Procure e Forze di Polizia Mauro Kusturin, che è riuscito a sintetizzare la complessa procedura burocratica del provvedimento autorizzativo, offrendo così un contributo di utile "praticità" per gli operatori di settore e gli organi di controllo.

La Rassegna presenta poi il lavoro di respiro internazionale, del Dottor Leonardo Parisi concentrato sull'azione di proselitismo islamico che tanta rilevanza assume sulla tradizione e nella pratica corrente di ogni musulmano. L'accrescimento del territorio di confessione e del numero di credenti, agevolato dall'attuale e continua evoluzione di divulgazione attraverso il supporto tecnologico, ha lanciato nuove sfide per indicare le giuste condotte di rispetto giuridico che competano con la trasformazione sempre più multiculturale della società odierna.

In sintonia con il precedente studio, proseguiamo con un'attenta disamina di carattere tecnico-operativo, curata dal Tenente Colonnello Raffaele Rivola, che contiene utili indicazioni per fronteggiare l'utilizzo dei *social media* da parte di gruppi terroristici, che sfruttano tutte le potenzialità del *web* quale luogo d'elezione per la propaganda sovversiva, per il reclutamento e quale facilitatore della radicalizzazione. Il quadro normativo che ne limita la diffusione *on-line* è però ostacolato dall'uso delle più recenti applicazioni di messaggistica "protetta", la cui decifrazione appare addirittura impossibile agli stessi fornitori dei servizi di comunicazione criptata. Solo l'impiego di strumenti tecnici sempre più sofisticati e un'azione concordata di *intelligence* internazionale potranno assicurare il ricercato successo alle attività d'indagine, nel pieno rispetto degli standard di sicurezza delle comunicazioni lecite.

La situazione del territorio iracheno suscita da anni grande attenzione per la presenza di forti e perduranti contrasti interni, che si riflettono spesso oltre il proprio confine. In questo interessante saggio, il Tenente Colonnello Silvio Mele, ci descrive, accuratamente e attraverso un *excursus* storico, l'attuale panorama politico della regione settentrionale del Paese, suddivisa nei tre

governatorati di Erbil, Sulaymaniyah e Duhok, dal 1992 amministrata dal Governo Regionale del Kurdistan, costituitosi dopo l'intervento di una coalizione militare americana, inglese e francese. Nell'articolata e complessa realtà kurda, solo l'equilibrata combinazione dei fattori che caratterizzano le differenziazioni storiche, culturali, religiose e dei non trascurabili interessi economici, potrà costituire la chiave di volta per il suo prossimo avvenire.

Nella tradizionale rubrica riservata alla dottrina militare presentiamo l'articolo del Dottor Giovanni Barone, Procuratore militare della Repubblica di Napoli, sulla nozione di *amministrazione militare* nel reato di truffa, argomento di difficile inquadramento attesa la complessità degli elementi di fatto e di diritto che lo contraddistinguono. Nel caso di specie, si approfondisce l'aspetto delle competenze giurisdizionali derivanti dal rapporto di dipendenza tra gli enti previdenziali e i soggetti in servizio sulla base delle prestazioni prestate e dei benefici che da queste derivano.

Il Colonnello Fausto Bassetta conclude, con la sesta e ultima parte, il commento ai *Requisiti generali per il reclutamento*, tratti dal Codice dell'Ordinamento Militare.

Facendo un salto nel passato, il Tenente Colonnello Riccardo Garcea, Capo Sezione Sanità della Scuola Ufficiali Carabinieri, traccia un aspetto, forse poco noto, di Napoleone Bonaparte che riguarda il rapporto con i medici, soprattutto con i chirurghi. Durante il suo impero la sanità militare francese, grazie anche all'operato di due illustri sanitari, si pone all'avanguardia rispetto alla sanità mondiale dell'epoca: da quello slancio di modernizzazione abbiamo ereditato l'attuale *triage*, le ambulanze campali, le amputazioni precoci dei feriti di guerra nonché molteplici tecniche chirurgiche innovative.

Questo numero si conclude con le recensioni di alcuni interessanti volumi, che vogliono rappresentare un ulteriore stimolante invito alla lettura.

Auguro, dunque, a tutti una buona lettura.

Il Direttore responsabile
Generale di Divisione Claudio Domizi

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

Dottrina

☛ **Intercettazioni: l'attività della polizia giudiziaria**
Professor Giorgio Spangher13

☛ **Le misure precautelari dell'arresto in flagranza e del fermo e la relativa convalida**
Dottor Valerio de Gioia19

☛ **Analisi di *Intelligence* e proposte di *policy* sul post-pandemia Covid-19 (aprile 2020 - aprile 2021)**
Professor Mario Caligiuri35

☛ **Economia e Diritto del post COVID-19: alcune conseguenze della pandemia**
Professor Ranieri Razzante49

☛ **La progettazione nel codice dei contratti pubblici**
Professor Vittorio Capuzza59

☛ **Prospettive per una *leadership* militare femminile**
Dottoressa Francesca Turchet75

☛ **Le proposte e gli accessi ispettivi ai sensi dell'art. 143 TUEL**
Capitano Guido Volpe93

Eco Ambiente

☛ **Il ruolo dell'Europa e dell'Italia sui cambiamenti climatici**
Dottor Tullio Berlinghi117

☛ **La tutela penale del *Made in Italy* in ambito agroalimentare**
The "Made in Italy" criminal law protection in the agri-food sector
(Sintesi in inglese della Dottoressa Sara Cutrona)
Avvocato Andrea Cianci127

☛ **Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) ...**
(Seconda parte)
Perito Chimico Mauro Kusturin151

Osservatorio Internazionale

- ☛ **Il proselitismo islamico: quali sfide?**
(Abstracts inglese/arabo e sintesi in inglese della Dottoressa Marta Campanelli)
Dottor Leonardo Parisi173
- ☛ **Dai social media alle applicazioni di messaggistica protette da cifratura. Le dimensioni della radicalizzazione on-line di ispirazione islamista**
From social media to encrypted messaging applications.
The scope of online islamist-inspired radicalization
(Abstract in arabo della Dottoressa Marta Campanelli)
Tenente Colonnello Raffaele Rivola191
- ☛ **Il Kurdistan Regional Government**
Tenente Colonnello Silvio Mele221

Panorama di Giustizia Militare

- ☛ **La nozione di amministrazione militare nel reato di truffa: questione sempre aperta**
Dottor Giovanni Barone247

Commentario al Codice dell'Ordinamento Militare

- ☛ **Codice dell'Ordinamento Militare - Libro IV - Titolo II - Capo I (Sesta parte)**
Colonnello Fausto Bassetta253

Tribuna di Storia Militare

- ☛ **I due chirurghi dell'Imperatore Bonaparte**
Tenente Colonnello Riccardo Garcea263

Eventi

- ☛ **Avvicendamento del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri e Direttore responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri"275**
- ☛ **Discussione delle tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza degli Ufficiali del 26° Corso di Perfezionamento286**



Libri

- ☛ **Dalla “Valtellina” a “Trieste”**
di Carmelo Burgio
Recensione del Professor Virgilio Ilari287
- ☛ **La cultura del controllo indipendente nell’ordinamento italiano**
di Rosario Scalia
Recensione della Dottoressa Fabiola Cimbali290
- ☛ **La decisione nel prisma dell’intelligenza artificiale**
di Ermanno Calzolaio
Recensione del Dottor Sirio Zolea292
- ☛ **Ebrei non più italiani e fascisti. Decorati, discriminati, perseguitati**
di Giovanni Cecini
Recensione del Tenente Colonnello Flavio Carbone294
- ☛ **“Socrate va alla guerra. Filosofia della guerra e della pace”**
di Giangiuseppe Pili
Recensione del Capitano Ferdinando Angeletti295





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

DOTTRINA

Intercettazioni *L'attività della polizia giudiziaria*

Il presente contributo tratta una tematica molto discussa in ambito processuale penale: quella inerente alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni.

Solo recentemente, a seguito di conversione in legge del decreto legislativo n. 161 del 2019, si è delineato precisamente quali conversazioni, emerse dalle indagini e non utili ai fini processuali, non debbano essere trascritte nei verbali di intercettazione.

This contribution deals with an issue that is much discussed in criminal procedural field: the regulation of interception of conversations and communications.

Only recently, following the conversion of Legislative Decree No. 161 of 2019 into law, it has become clear which conversations, which emerged from the investigation and are not useful for trial purposes, should not be transcribed in the wiretap logs.



Con la legge n. 7 del 2020 è stato convertito in legge il decreto legge n. 161 del 2019 contenente “Modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni e comunicazioni”.

Si tratta, invero, di una “controriforma” di quanto previsto dalla legge delega n. 103 del 2017 e dal successivo D.Lgs. n. 216 del 2017 che vi aveva dato attuazione. Differito più volte nel tempo il citato D.Lgs. dovrebbe diventare operativo dopo il 30 aprile 2020, fatta salva - a ragione dell'emergenza sanitaria - una nuova proroga.

Sono molti gli aspetti che con i citati provvedimenti vengono modificati, ma sicuramente quello più rilevante - oltre alla regolamentazione dell'uso del captatore informatico - è costituito dalla ridefinizione del rapporto tra il pubblico ministero e la polizia giudiziaria. Anche sulla scorta degli orientamenti della stessa polizia giudiziaria è stato riattribuito al pubblico ministero quell'attività di "selezione" del materiale processualmente rilevante che nella riforma Orlando era attribuito a chi eseguiva le operazioni, seppur nella prima fase delle stesse attività di captazione.

In altri termini la *ratio* della delega e del decreto delegato era ispirata ad introdurre un sistema di valutazione preventiva della rilevanza dei risultati delle intercettazioni, escludendo quelli non necessari ai fini investigativi fin dalla fase dell'ascolto e creando una distinzione tra il materiale rilevante, destinato a confluire nel fascicolo delle indagini e poi in quello del dibattimento, e quello non rilevante, che rimaneva custodito nell'archivio riservato.

In quest'ottica il D.Lgs. n. 216, inserendo il comma 2-*bis*, all'art. 268 c.p.p. aveva introdotto un vero e proprio divieto di trascrizione, anche sommaria, delle conversazioni irrilevanti ai fini delle indagini, ovvero concernenti dati personali sensibili, divieto che operava fin dalla fase della captazione.

La riforma prevede ora che sia il pubblico ministero a dare indicazioni e vigilare affinché nei verbali non siano riportate espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge, salvo che risultino rilevanti ai fini delle indagini.

In altri termini, raffrontando le previsioni - quella originaria dell'art. 268 c.p.p., quella della riforma Orlando e l'attuale art. 268, comma 2-*bis* - emerge come sia stata individuata una soluzione di compromesso: da un lato, non si introduce alcun divieto di trascrizione e tanto meno si delega in toto la facoltà di selezione preventiva alla polizia giudiziaria; dall'altro, si forniscono delle indicazioni normative che, integrate con le specifiche indicazioni provenienti dal pubblico ministero, dovrebbero meglio guidare la polizia giudiziaria nell'individuare tempestivamente le conversazioni irrilevanti.

L'elemento di assoluta novità della nuova previsione consiste nell'aver previsto che non solo non vanno trascritte le conversazioni relative a "dati sensibili", ma neanche quelle contenenti "espressioni" idonee a ledere la "reputazione" dei soggetti captati.

Per quanto concerne l'individuazione dei "dati personali sensibili" non si dovrebbero porre particolari questioni, atteso che l'art. 4, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 196 del 2003 ne dà una definizione normativa, individuandoli nelle informazioni personali idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le

convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Cercando di precisare i profili operativi della nuova previsione vanno sottolineate le espressioni "indicazioni" e "vigila" che permettono di evidenziare sia il ruolo del pubblico ministero, sia, soprattutto, la necessità che da parte degli uffici di procura siano elaborati criteri generali, attraverso circolari o direttive specifiche.

Il dato, tuttavia, non è idoneo ad escludere la previsione di direttive *ad hoc* per il singolo procedimento, in considerazione del fatto che il pubblico ministero è chiamato a vigilare sull'attività di captazione e sui suoi risultati.

Potrebbe, pertanto, non escludersi che i due criteri possano essere integrati, anche perché deve ritenersi che l'attività di vigilanza implichi l'obbligo per la polizia giudiziaria deputata all'ascolto di informare il pubblico ministero in ordine alle conversazioni potenzialmente non suscettibili di trascrizione.

In altri termini, tenuto conto della complessità della gestione della molteplicità delle attività di captazione sarà necessario che sia data indicazione anche sulla tempistica e sulle modalità di interlocuzione tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, così che preventivamente si possa escludere la necessità delle trascrizioni. Non trattandosi di un divieto di trascrizione, con la conseguente sanzione di inutilizzabilità, deve ritenersi che si tratta di una mera irregolarità, con la conseguenza di ritenere applicabile l'art. 124 c.p.p., cioè, la sanzione disciplinare.

L'art. 271, comma 1, c.p.p., del resto, non richiama l'art. 268, comma 2-*bis*, c.p.p. tra le disposizioni la cui violazione provoca l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni. Occorre anche considerare che per consolidata giurisprudenza la prova acquisita mediante le intercettazioni è quella documentata con la registrazione, mentre la trasposizione sommaria, mediante i brogliacci di ascolto, come pure la trascrizione mediante perizia, assolve alla sola funzione di rendere più agevolmente consultabile il contenuto delle conversazioni captate.

Quanto detto conferma ulteriormente che il contenuto delle trascrizioni sommarie, pur svolgendo una insostituibile funzione investigativa, non inficia di per sé il valore probatorio del dato registrato e, quindi, anche eventuali violazioni dell'art. 268, comma 2-*bis*, c.p.p. non produrranno effetti in termini di inutilizzabilità.

Un discorso diverso va, invece, evidenziato in relazione alle intercettazioni dei difensori relativamente al procedimento nel quale si svolge l'attività difensiva (art. 103, comma 5, c.p.p.).

In questo caso, inoltre, con la previsione introdotta dal D.Lgs. n. 216 del 2017 si dispone espressamente - nell'eventualità in cui l'intercettazione sia stata effettuata - pure il divieto di trascrizione anche sommaria del loro contenuto e la conseguente sanzione di inutilizzabilità *ex art.* 271, comma 1, c.p.p., potendo essere riportata solo la data, l'ora e il dispositivo utilizzato (art. 103, comma 7, c.p.p.).

Quanto al contenuto delle espressioni lesive della reputazione e della riservatezza, in ordine alle quali - come detto - va evitata la trascrizione, sembra che vada evidenziato - al di là della formulazione (espressioni lesive) - che il riferimento vada al contenuto della comunicazione, al di là della veste formale che questo assume. In altri termini, deve ritenersi che la previsione intenda evitare che tramite la trascrizione sommaria vengano incardinate nel materiale di indagine conversazioni non rilevanti a fini probatori, ma potenzialmente lesive per l'interesse alla riservatezza delle persone coinvolte nella captazione. Ne dovrebbe discendere, seguendo tale operazione esegetica, che in presenza di tali condizioni, la polizia giudiziaria non deve procedere alla trascrizione, salva restando l'indicazione dell'esistenza della conversazione e dei dati rilevanti (interlocutori, orario, utenza intercettata).

Tale previsione è chiaramente finalizzata ad operare un bilanciamento tra l'esigenza alla riservatezza e quella alla completezza delle indagini preliminari, dando prevalenza a quest'ultima esigenza in caso di conflitto.

Il riferimento alla rilevanza delle intercettazioni è indicato anche nel comma 6 dell'art. 268 c.p.p. ove si prevede che il giudice per le indagini preliminari disponga lo stralcio delle comunicazioni di cui si chiede l'assunzione e che, tuttavia, sono giudicate irrilevanti. Si tratta all'evidenza di parametri diversi, non solo in relazione ai soggetti chiamati a verificarne i contenuti, ma anche perché collocati in momenti diversi e conseguenti all'interlocuzione con la difesa. In effetti i riferiti criteri sono gestiti dal pubblico ministero e sono ispirati alla finalità dell'attività investigativa da lui ordinata e gestita e, in altri termini, con ampi margini di discrezionalità che inevitabilmente potrebbe ledere i diritti individuali della riservatezza.

Per questa ragione sono state dettate le previsioni dell'udienza stralcio (art. 268 c.p.p., nonché delle attività in contraddittorio *ex artt.* 415-*bis* e 454 c.p.p.) e del divieto di pubblicazione (art. 114 c.p.p.).

Qualche smagliatura nella garanzia *de qua* deve, tuttavia, rinvenirsi nella disciplina delle intercettazioni ritenute irrilevanti dal giudice in occasione della pronuncia dell'ordinanza cautelare, con riferimento al materiale trasmesso dal pubblico ministero che il giudice ritiene irrilevante.

Al riguardo si ritiene che il giudice rimetta quest'ultimo al pubblico ministero evitando il loro deposito, con qualche discrasia con il disposto dell'art. 293 c.p.p. Fermo restando - come detto - che il valore di quanto captato sta nella registrazione della comunicazione, l'importanza delle trascrizioni emerge dal comma 7 dell'art. 268 c.p.p. dove si è previsto che il giudice con il consenso delle parti, può disporre l'utilizzazione delle trascrizioni delle registrazioni ovvero delle informazioni contenute nei flussi di comunicazioni informatiche o telematiche effettuate dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini. In caso di contestazioni si applicano le disposizioni di cui al primo periodo.

Tuttavia, a garanzia delle parti, si prevede la possibile contestazione delle trascrizioni, da ritenersi limitata alle parti in relazione alle quali si evidenzia un dissenso.

Va evidenziato che un profilo delicato del tema delle trascrizioni effettuate dalla polizia giudiziaria è quello legato all'uso dei dialetti e di una lingua diversa da quella italiana. A tal fine, oltre alla competenza nell'effettuare le trascrizioni, si prevede che la difesa possa essere assistita da un interprete.

Bisognerebbe prevedere anche il diritto di accesso ad un consulente fonico. Questi ultimi dati risultano significativi in caso di uso del captatore e di intercettazioni tra presenti.

Per quanto attiene all'attività esecutiva, questa dovrà essere svolta secondo le dettagliate indicazioni previste dall'art. 268, comma 3 e 3-*bis*, c.p.p. e dall'art. 89 disposizioni di attuazione del c.p.p. dove è indicato anche il contenuto del verbale di tutte le operazioni effettuate.

Esaurite le operazioni, i verbali e le registrazioni sono immediatamente trasmessi al pubblico ministero per la conservazione nell'archivio di cui all'art. 269, comma 1, c.p.p., gestito e tenuto sotto la direzione e sorveglianza del Procuratore della repubblica dell'ufficio che ha chiesto ed eseguito le intercettazioni (art. 268, comma 4, c.p.p.).





**Dottor
Valerio DE GIOIA**
Giudice presso la prima sezione penale
del Tribunale di Roma

DOTTRINA

Le misure precautelari dell'arresto in flagranza e del fermo e la relativa convalida^(*)

L'arresto e il fermo sono misure tipiche della fase investigativa che trovano la loro giustificazione nell'art. 13, comma 3, Cost., che consente all'autorità di pubblica sicurezza di adottare, in casi eccezionali di necessità e urgenza, provvedimenti provvisori limitativi della libertà personale che, in quanto tali, devono essere convalidati, in tempi brevissimi, dall'autorità giudiziaria, pena la loro perdita di efficacia. In particolare, all'autorità di polizia è consentito adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale in vista dell'intervento dell'autorità giudiziaria.

Presupposto fondamentale, per l'applicazione della misura precautelare dell'arresto, da accertare nel corso dell'udienza di convalida, è lo stato di flagranza; versa in tale condizione chi viene colto nell'atto di commettere il reato ovvero chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima.

In casi eccezionali, tuttavia, alle Forze dell'ordine è consentito procedere all'arresto anche in assenza di tale presupposto.

The arrest and detention are typical measures of the investigative phase which find their justification in Art. 13, para 3, Cost., which allows the public security authority to adopt, in exceptional cases of necessity and urgency, provisional measures limiting personal liberty which, as such, must be validated, in a very short time, by the judicial authorities, on pain of their loss of effectiveness.

(*) Il presente articolo è tratto da: V. DE GIOIA, *Compendio di diritto processuale penale*, IV ed., Piacenza, La Tribuna, 2020, pp. 437 e ss.

2. L'arresto facoltativo in flagranza

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, in base all'art. 381 c.p.p., hanno facoltà di arrestare chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero di un delitto colposo per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno altresì facoltà di arrestare chiunque è colto in flagranza di uno dei delitti indicati dall'art. 381 cit.

Nelle ipotesi ivi elencate si procede all'arresto in flagranza soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto⁽¹⁾.

Anche in questo caso, se si tratta di delitto perseguibile a querela, l'arresto in flagranza può essere eseguito se la querela viene proposta, anche con dichiarazione resa oralmente all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria presente nel luogo. Se l'avente diritto dichiara di rimettere la querela, l'arrestato è posto immediatamente in libertà⁽²⁾. In ogni caso non è consentito l'arresto della persona richiesta di fornire informazioni dalla polizia giudiziaria o dal pubblico ministero per reati concernenti il contenuto delle informazioni o il rifiuto di fornirle.

3. Lo stato di flagranza ...

Presupposto fondamentale, per l'applicazione della misura precautelare dell'arresto, è lo stato di flagranza; versa in tale condizione chi viene colto nell'atto di commettere il reato ovvero chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone ovvero è sorpreso con

- (1) La polizia giudiziaria è tenuta ad indicare le ragioni che l'hanno indotta ad esercitare il potere di privare qualcuno della propria libertà personale, facendo riferimento alla gravità del fatto o alla pericolosità dell'arrestato, ma tale indicazione non deve necessariamente concretarsi nella redazione di una apposita motivazione del provvedimento, essendo sufficiente che le ragioni dell'arresto emergano dal contesto descrittivo del relativo verbale o dagli atti complementari, in modo da consentire al giudice della convalida di prenderne conoscenza e di sindacarle (Cfr. Cass. pen., Sezione Terza, 11 maggio 2016, n. 35304).
- (2) L'arresto facoltativo in flagranza eseguito per un reato perseguibile a querela è illegittimo qualora quest'ultima non sia stata proposta dalla persona offesa all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria presente nel luogo, come richiesto dalla norma, non rilevando che essa sia stata sporta altrove nella stessa giornata (in questi termini Cass. pen., Sezione Seconda, 3 febbraio 2017, n. 12309): un'eventuale querela, presentata al di fuori del luogo e del tempo dell'arresto, ovviamente non pregiudica il successivo esercizio dell'azione penale, ma non incide sulla legittimità dell'atto, non essendo possibile la successiva sanatoria della mancanza della condizione di procedibilità esistente al momento dell'arresto; non assume alcuna rilevanza, in senso contrario, la richiesta di intervento degli operanti prima della commissione del reato sia perché la stessa non comporta l'espressione di una volontà punitiva sia, soprattutto, perché tale manifestazione di volontà deve essere espressa una volta che, commesso il reato, la parte offesa sia in grado di apprezzare lo stesso e valutare compiutamente il proprio interesse all'avvio del procedimento nei confronti del reo.

cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima (art. 382 c.p.p.). Nel reato permanente lo stato di flagranza dura fino a quando non è cessata la permanenza.

3.1 ... e di quasi flagranza⁽³⁾

Diversa dalla flagranza è la quasi flagranza: quanto all'esatto significato da attribuire a quest'ultima nozione, per lungo tempo vi è stato un contrasto giurisprudenziale. Secondo l'orientamento prevalente, la quasi flagranza non è ravvisabile, se l'inseguimento dell'indagato sia stato intrapreso dalla polizia giudiziaria "per effetto e solo dopo" l'assunzione di informazioni dalla persona offesa o da altri testi presenti in loco nel momento della commissione del reato.

L'indirizzo in parola valorizza il carattere eccezionale della privazione della libertà personale, che si traduce nell'arresto e ravvisa il fondamento e la "giustificazione" dell'istituto nella diretta percezione della polizia giudiziaria della azione delittuosa, ovvero - in difetto - nell'inseguimento del *reo* o, infine, nella circostanza che costui presenti tracce (o rechi cose) le quali rivelino che egli immediatamente prima abbia commesso il reato. A siffatte condizioni, che abilitano all'arresto, non sono assimilabili le investigazioni e le ricerche che la polizia giudiziaria, subito dopo la commissione del reato, intraprende affatto tempestivamente, sulla base delle dichiarazioni assunte, anche informalmente, dalle persone presenti al fatto, così pervenendo alla individuazione della persona dell'indagato.

L'orientamento contrario sostiene, invece, che la nozione di "inseguimento del *reo*" deve essere estesa al di là della accezione "strettamente etimologica" (*scilicet*: "di attività di chi corre dietro, tallona e incalza, a vista, la persona inseguita"), fino a comprendere "anche la azione di ricerca, immediatamente eseguita (...) protratta senza soluzione di continuità, sulla base delle ricerche immediatamente predisposte sulla scorta delle indicazioni delle vittime, dei correi o di altre persone a conoscenza dei fatti" e nel tempo strettamente necessario, occorrente "alla polizia giudiziaria per giungere sul luogo del delitto, acquisire notizie utili e iniziare le ricerche".

L'indirizzo in parola ravvisa il fondamento dell'arresto nella correlazione tra il dato temporale di prossimità - fra la commissione della azione delittuosa e la privazione della libertà del suo autore - con l'elemento funzionale del "controllo anche indiretto" e della repressione del reato esercitati dalla polizia giudiziaria tempestivamente intervenuta.

(3) Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 24 novembre 2015, (ud. 24 novembre 2015, dep. 21 settembre 2016), n. 39131.

Tale contrasto ha imposto l'intervento della Corte di Cassazione che, a Sezioni Unite⁽⁴⁾, ha definitivamente chiarito che non può procedersi all'arresto in flagranza sulla base di informazioni della vittima o di terzi fornite nella immediatezza del fatto.

Le Sezioni Unite hanno così ribadito il prevalente indirizzo che, negli anni più recenti, si è andato progressivamente affermando nella giurisprudenza di legittimità. Deve riconoscersi che il contrario orientamento risponde alla esigenza pratica, variamente avvertita nella opinione pubblica, di assicurare la pronta reazione istituzionale nella repressione dei reati, di maggior gravità, dei quali la polizia giudiziaria (o, nei casi previsti, il privato abilitato all'arresto) ha contezza nel medesimo contesto storico-temporale della loro perpetrazione.

In carenza della *deprehensio in ipsa perpetratioe facinoris*, il reo continua a versare nello stato di flagranza, qualora, subito dopo il reato sia inseguito.

L'art. 382 c.p.p. si sofferma a enumerare categorie di inseguitori: la polizia giudiziaria, la persona offesa o altre persone; ma, in effetti, in virtù dell'ultimo termine della disgiunzione, chiunque può inseguire l'autore del reato. Il punto controverso risiede nell'accezione della voce verbale: il lemma inseguire (nella norma coniugato in forma passiva) designa l'azione del correre dietro a chi fugge, o anche a chi corre, cercando di raggiungerlo, di solito con intenzione ostile, o anche per afferrarlo, arrestarlo, e talvolta solo per superarlo.

Non è condivisibile la tesi secondo cui il comma 1 dell'art. 382 cit. sia comprensivo di previsione (ulteriore e affatto diversa) fondata sulla accezione del verbo in senso figurato o puramente metaforico, così da includere l'ipotesi dell'autore del reato che venga fatto oggetto di incalzante attività investigativa, in seguito alla ricezione della *notitia criminis* e, pertanto, sotto tale profilo risulti "perseguito" dalla polizia giudiziaria, come il caso dell'arresto eseguito tre ore dopo la consumazione del fatto a seguito di chiamata di correo che abbia posto la polizia giudiziaria sulle tracce dell'arrestato. Innanzitutto il contesto linguistico del periodo, composto dalle proposizioni che compongono il testo normativo, conduce a escludere la postulata assimilazione.

Nel comma 1 dell'art. 382 c.p.p. - norma nella quale il legislatore, ridefinendo lo stato di flagranza, ha concentrato in una unica disposizione le previsioni collocate in commi distinti del corrispondente articolo del codice abrogato, in prospettiva unitaria - condotte e situazioni assumono rilievo nella evidenza della loro materialità, siccome espresse da dati effettuali, quali l'essere il soggetto colto nell'atto di commettere il reato ovvero l'essere sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima.

(4) Cass. pen., Sez. Un., 24 novembre 2015, n. 39131, in *CASSAZIONE PENALE*, 2017, 1, 104, cit.

Orbene l'assimilazione all'inseguimento materiale dell'"inseguimento" figurato, cosiddetto investigativo, risulta palesemente incoerente rispetto al contesto semantico del linguaggio normativo.

Non è condivisibile la tesi che ricomprende nello stato di flagranza il caso in cui, essendosi consumato il reato ed essendo già iniziata la fuga, la polizia giudiziaria intervenga *in loco* e, quindi, si ponga sulle tracce del fuggitivo, per effetto delle informazioni acquisite dai testi presenti circa la identità dell'autore del delitto e "la direzione di fuga" di costui.

Inseguire e fuggire designano azioni differenti: la prima è transitiva e richiede le attività concomitanti e antagoniste di due persone (cioè, dell'inseguitore e dell'inseguito); mentre la seconda, là dove prescinde dalla attualità dell'inseguimento, è affatto intransitiva.

Secondo la previsione della legge l'inseguimento in continenti e non la fuga avvince il *reo* allo stato di flagranza, in quanto assicura, per le ragioni indicate, il pregnante collegamento tra il reato e il suo autore.

Mentre la mera fuga (già incoata) di taluno dal *locus commissi delicti* non permette (in difetto della denuncia degli astanti) di inferire la reità del fuggitivo, posto che il precipitoso allontanamento dalla scena del crimine può indifferentemente correlarsi a ragioni diverse dalla colpevolezza (come, ad esempio, alla esigenza di tutelare la propria incolumità, di chiedere soccorso, ecc.); e l'inseguimento, qualora sia intrapreso non immediatamente, bensì sulla scorta delle dichiarazioni acquisite dai testimoni, non corrisponde alla previsione dell'art. 382, comma 1, c.p.p., in quanto la disposizione esige che l'indagato sia inseguito "subito dopo il reato".

Né, infine, appare fondato l'argomento che, laddove la legge ammette l'arresto dell'indagato a opera del privato (art. 383, comma 1, c.p.p.), sarebbe senza giustificazione "svilito" il contributo informativo del testimone oculare del fatto che dia adito all'inseguimento della polizia giudiziaria, quando, invece, il privato è abilitato a procedere direttamente all'inseguimento e all'arresto del *reo*.

Ai fini della legittimità dell'arresto ciò che rileva è che colui che lo esegue si determini - indipendentemente dalla condizione personale di appartenenza alla forza pubblica ovvero di privato cittadino - in virtù della diretta percezione della situazione fattuale, costitutiva dello stato di flagranza dell'autore del reato, e non sulla base di informazioni ricevute da terzi.

Nella dottrina sono diffusamente avvertiti il "rischio di pericolose estensioni giurisprudenziali" e di prassi poliziesche, che attraverso la dilatazione del concetto di inseguimento, conducano, "lontano dal concetto stesso di flagranza", a inammissibili interpretazioni "oltre i limiti della norma" la quale, invece,

si correla alla previsione costituzionale che connota in termini di eccezionalità i provvedimenti provvisori di restrizione della libertà personale adottati dall'autorità di polizia.

Si riconosce, peraltro, che, ai fini dello stato di flagranza, l'inseguimento non necessariamente implica la rincorsa a vista del *reo*, bensì “può manifestarsi in concreto nei modi più svariati, per esempio, attraverso l'esecuzione di blocchi stradali ovvero con il circondare l'edificio in cui si è nascosto l'autore del reato”.

Purtuttavia, in modo pressoché concorde gli Autori escludono la possibilità della assimilazione all'inseguimento “vero e proprio” di quello “ideale”, ovvero del cosiddetto “inseguimento investigativo”, dispiegato dalla polizia giudiziaria sulla base di informazioni prontamente assunte. L'indirizzo prevalente della giurisprudenza di legittimità, pienamente confortato dalla dottrina, trova decisivo avallo nella piena conformità della ermeneutica della norma al dettato della Costituzione⁽⁵⁾.

L'eccezionalità dell'arresto in flagranza - da apprezzarsi, ovviamente, non sul piano empirico della frequenza statistica della pratica di polizia, bensì sul piano squisitamente giuridico per la natura derogatoria dell'istituto sottolineata dalla sentenza da ultimo citata - si rinsalda alla considerazione che la privazione della libertà a opera della polizia giudiziaria ovvero, nei casi ammessi, da parte del privato, trova ragionevole giustificazione nella constatazione (da parte di chi procede all'arresto) della condotta del *reo*, nell'atto stesso della commissione del

(5) In materia di libertà personale, laddove l'art. 26 dello Statuto Albertino si limitava a sancire (genericamente), al primo comma, la relativa guarentigia e a stabilire, nel comma successivo, che “Niuno può essere arrestato (...) se non nei casi previsti dalla legge, e nelle forme che essa prescrive”, con ben più pregnante formulazione, l'art. 13, primo comma, Cost. proclama: “La libertà personale è inviolabile”. E il comma 2 appresta la tutela stabilendo che le restrizioni della libertà personale sono ammesse “nei soli casi e modi previsti dalla legge”, su disposizione della autorità giudiziaria e con “atto motivato”. Nell'ambito della materia disciplinata dal comma successivo sono generalmente collocate (salvo qualche isolata e non recente obiezione dottrina) le disposizioni della legge ordinaria relative all'istituto dell'arresto in flagranza. L'art. 13, comma 3, Cost., contempla, infatti, che “in casi eccezionali di necessità e urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori” de libertate sottoposti alla comunicazione alla autorità giudiziaria e alla convalida della stessa, da eseguirsi entro termini perentori, a pena di revoca e, comunque, di perdita “di ogni effetto”. La sancita eccezionalità delle ipotesi di privazione della libertà personale a opera della autorità di polizia, di iniziativa e senza provvedimento della autorità giudiziaria, osta alla espansione in senso figurato della previsione dell'inseguimento così da includere l'accezione “confinante” (Cass. pen., Sezione Terza, 6 maggio 2015, n. 22136) - e, pertanto, differente - del “perseguitamento” del reo attraverso la sollecita attività di investigazione e ricerca. In proposito, peraltro, il giudice delle Leggi, in relazione alle disposizioni sull'arresto contenute nel previgente codice di rito, non ha mancato di rilevare che si tratta di norme “di stretta interpretazione, e quindi non suscettibili di applicazione estensiva”, in quanto trovano collocazione nell'ambito della deroga al principio “che incentra nella sola autorità giudiziaria ogni potere di disporre misure incidenti sulla libertà delle persone” (Corte cost., 10 giugno 1970, n. 89).

delitto, ovvero della diretta percezione di condotte e situazioni personali dell'autore del reato, immediatamente correlate alla perpetrazione e obiettivamente rivelatrici della colpevolezza; sicché appare assai remota (e praticamente esclusa) la eventualità di ingiustificate privazioni della libertà personale.

In conclusione, così definiti i confini della misura precautelare dell'arresto in stato di flagranza, risulta evidente che, nel relativo ambito, non deve essere compresa la privazione della libertà dell'indagato allorché sia operata, seppure in tempo prossimo alla commissione del reato, sulla base delle dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria dai testimoni del fatto.

3.2. L'arresto ritardato ...

L'art. 9, comma 6, della L. 146/2006, prevede che, quando è necessario per acquisire rilevanti elementi probatori ovvero per l'individuazione o la cattura dei responsabili dei delitti previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, comma 1, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353, 353-*bis*, 452-*quaterdecies*, 453, 454, 455, 460, 461, 473, 474, 629, 630, 644, 648-*bis* e 648-*ter*, nonché dei delitti contro la libertà personale, dei delitti concernenti armi, munizioni, esplosivi, dei delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3-*bis* e 3-*ter*, del D.Lgs. 286/1998 e dal d.P.R. 309/1990, limitatamente ai casi previsti agli artt. 70, commi 4, 6 e 10, 73 e 74, nonché dall'art. 3 L. 75/1958, gli ufficiali di polizia giudiziaria, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, e le autorità doganali, limitatamente ai citati artt. 70, commi 4, 6 e 10, 73 e 74, possono omettere o ritardare gli atti di propria competenza, dandone immediato avviso, anche oralmente, al pubblico ministero, che può disporre diversamente, e trasmettendo allo stesso pubblico ministero motivato rapporto entro le successive quarantotto ore. Per le attività antidroga, il medesimo immediato avviso deve pervenire alla Direzione centrale per i servizi antidroga per il necessario coordinamento anche in ambito internazionale.

3.3. ... e la flagranza cosiddetta differita

L'art. 10, comma 6-*quater*, del DL 14/2017, conv., con mod., dalla L. 48/2017, recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", prevede che, nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'art. 380 c.p.p., quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'art. 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale

emerge inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto. L'istituto, originariamente introdotto per contrastare la violenza in occasione delle manifestazioni sportive, ha da sempre suscitato dubbi di legittimità costituzionale.

Il rispetto dell'art. 13 Cost. passa da una attenta verifica di consistenza della condizioni di necessità e urgenza che costituiscono il presupposto della misura coercitiva e dell'eccezionale delega riconosciuta all'autorità amministrativa competente per l'esecuzione di provvedimenti provvisori.

L'arresto differito, in tanto può ritenersi legittimo, in quanto siano richiamati i motivi che impongono, malgrado il superamento dello stato di flagranza o quasi flagranza, l'intervento per motivi di necessità o di urgenza e si operino a tal fine dei riferimenti alla condizione di fatto che dimostri l'impossibilità di procedere all'arresto nell'immediatezza per comprovate "ragioni di sicurezza o incolumità pubblica" e, nel contempo, alla persistenza di tali condizioni di pericolosità.

Invero, se nelle situazioni contemplate dal codice procedurale la situazione di pericolo è in corso o in condizioni di correlata immediatezza temporale rispetto agli eventi delittuosi, la natura differita dell'intervento rende ancora più imperativa l'individuazione del presupposto della necessità e urgenza dell'atto, che sia di tale persistente attualità da non consentire l'attivazione dell'ordinario procedimento di richiesta di emissione della misura cautelare all'autorità giudiziaria competente.

4. La facoltà di arresto da parte dei privati

La facoltà di arresto da parte dei privati è regolata dall'art. 383 c.p.p.: nei casi di arresto obbligatorio in flagranza (art. 380 c.p.p.), ogni persona è autorizzata a procedere all'arresto in flagranza, quando si tratta di delitti perseguibili di ufficio.

Nel vigore del codice previgente, la Corte costituzionale, risolvendo positivamente la questione della legittimità costituzionale della disposizione relativa alla facoltà di arresto da parte dei privati, ha spiegato che, in tale evenienza, il privato cittadino, autore dell'arresto, allorché agisce in presenza delle condizioni e rimane nei limiti stabiliti dalla norma stessa, assume la veste di organo di polizia, sia pure straordinario e temporaneo, e in conseguenza viene a godere, nell'esercizio delle funzioni pubbliche assunte, della stessa speciale posizione giuridica conferita agli ufficiali di polizia giudiziaria⁽⁶⁾.

(6) Corte cost., 10 giugno 1970, n. 89, cit.

L'arresto in flagranza di reato da parte del privato si risolve nell'esercizio di fatto dei poteri anche coattivi e nell'esplicazione delle attività procedurali propri degli organi di polizia giudiziaria normalmente destinati a esercitare tale potere; quando, invece, il privato si limita ad invitare il presunto *reo* ad attendere l'arrivo dell'organo di polizia giudiziaria, nel frattempo avvertito, non si versa nella ipotesi descritta dalla norma, ma si è in presenza di una semplice denuncia, consentita a ciascun cittadino in qualsiasi situazione di violazione della legge penale.

La persona che ha eseguito l'arresto deve senza ritardo consegnare l'arrestato e le cose costituenti il corpo del reato alla polizia giudiziaria la quale redige il verbale della consegna e ne rilascia copia.

5. Il fermo di indiziato di delitto

Il fermo, al pari dell'arresto, è una misura precautelare che l'art. 384 c.p.p. consente che venga disposta a carico di un individuo, anche fuori dei casi di flagranza, quando sussistono specifici elementi che, anche in relazione alla impossibilità di identificare l'indiziato, fanno ritenere fondato il pericolo di fuga.

Il pubblico ministero dispone il fermo della persona gravemente indiziata di un delitto:

- per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e superiore nel massimo a sei anni;
- concernente le armi da guerra e gli esplosivi;
- commesso per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico.

In questi casi e prima che il pubblico ministero abbia assunto la direzione delle indagini, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono al fermo di propria iniziativa. La polizia giudiziaria procede inoltre al fermo di propria iniziativa qualora sia successivamente individuato l'indiziato ovvero sopravvengano specifici elementi, quali il possesso di documenti falsi, che rendano fondato il pericolo che l'indiziato sia per darsi alla fuga e non sia possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del pubblico ministero.

6. L'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare

Il DL 93 del 2013, convertito in L. 119 del 2013 ha introdotto, nel codice di rito, l'art. 384-*bis* che consente, agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, di disporre, previa autorizzazione del pubblico ministero, scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, o per via telematica, l'allontanamento urgente

dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, nei confronti di chi è colto in flagranza dei delitti di cui all'art. 282-*bis*, comma 6, c.p.p. - il riferimento è a quei delitti (quali, tra gli altri, i maltrattamenti in famiglia nella forma aggravata e la violenza sessuale), che consentono l'applicazione della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare anche oltre i limiti di pena stabiliti per l'applicabilità delle misure coercitive - ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave e attuale pericolo la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa. La polizia giudiziaria provvede senza ritardo nel fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, in particolare, nella zona di residenza della vittima e a mettere in contatto la vittima con i centri antiviolenza, qualora ne faccia espressamente richiesta.

Quanto alla disciplina, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui gli artt. 385-391 c.p.p. Anche in questo caso, se si tratta di delitto perseguibile a querela, l'arresto in flagranza può essere eseguito se la querela viene proposta, anche con dichiarazione resa oralmente all'ufficiale o all'agente di polizia giudiziaria presente nel luogo. Se l'avente diritto dichiara di rimettere la querela, l'arrestato è posto immediatamente in libertà. Della dichiarazione orale di querela si dà atto nel verbale delle operazioni di allontanamento⁽⁷⁾.

7. Il divieto di arresto o di fermo in determinate circostanze

L'arresto o il fermo non è consentito quando, tenuto conto delle circostanze del fatto, appare che questo è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima (art. 51 c.p.) ovvero in presenza di una causa di non punibilità (art. 385 c.p.p.).

8. I doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto o di fermo

L'art. 386 c.p.p. dispone che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto o il fermo o hanno avuto in consegna l'arrestato, ne

(7) La Legge 69/2019 (cosiddetta *Codice Rosso*) ha introdotto il delitto di "violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa" che punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni chiunque violi gli obblighi o i divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare (art. 282-*bis* c.p.p.) e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 282-*ter* c.p.p.) o l'ordine di allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-*bis* c.p.p.).

danno immediata notizia al pubblico ministero del luogo ove l'arresto o il fermo è stato eseguito; consegnano all'arrestato o al fermato una comunicazione scritta, redatta in forma chiara e precisa e, se questi non conosce la lingua italiana, tradotta in una lingua a lui comprensibile, con cui lo informano:

- a) della facoltà di nominare un difensore di fiducia e di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge;
- b) del diritto di ottenere informazioni in merito all'accusa;
- c) del diritto all'interprete e alla traduzione di atti fondamentali;
- d) del diritto di avvalersi della facoltà di non rispondere;
- e) del diritto di accedere agli atti sui quali si fonda l'arresto o il fermo;
- f) del diritto di informare le autorità consolari e di dare avviso ai familiari;
- g) del diritto di accedere all'assistenza medica di urgenza;
- h) del diritto di essere condotto davanti all'autorità giudiziaria per la convalida entro novantasei ore dall'avvenuto arresto o fermo;
- i) del diritto di comparire dinanzi al giudice per rendere l'interrogatorio e di proporre ricorso per cassazione contro l'ordinanza che decide sulla convalida dell'arresto o del fermo.

Qualora questa comunicazione non sia prontamente disponibile in una lingua comprensibile all'arrestato o al fermato, le informazioni sono fornite oralmente, salvo l'obbligo di dare comunque, senza ritardo, comunicazione scritta all'arrestato o al fermato.

Dell'avvenuto arresto o fermo gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria informano immediatamente il difensore di fiducia eventualmente nominato ovvero quello di ufficio designato dal pubblico ministero.

Qualora non ricorra l'ipotesi della liberazione prima dell'intervento del pubblico ministero prevista dall'art. 389, comma 2, c.p.p., gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria pongono l'arrestato o il fermato a disposizione del pubblico ministero al più presto e comunque non oltre ventiquattro ore dall'arresto o dal fermo; entro il medesimo termine trasmettono il relativo verbale, anche per via telematica, salvo che il pubblico ministero autorizzi una dilazione maggiore.

Il verbale contiene l'eventuale nomina del difensore di fiducia, l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo in cui l'arresto o il fermo è stato eseguito e l'enunciazione delle ragioni che lo hanno determinato nonché la menzione dell'avvenuta consegna della comunicazione scritta o dell'informazione orale fornita con le modalità indicate. L'inosservanza di questi termini comporta l'inefficacia dell'arresto o del fermo.

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria pongono l'arrestato o il fermato a disposizione del pubblico ministero mediante la conduzione nella casa

circondariale o mandamentale del luogo dove l'arresto o il fermo è stato eseguito, salvo quanto previsto dall'art. 558 c.p.p. in cui viene condotto direttamente davanti al giudice del dibattimento per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio. Il pubblico ministero può disporre che l'arrestato o il fermato sia custodito in uno dei luoghi indicati, per gli arresti domiciliari, nel comma 1 dell'art. 284 c.p.p. (abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, casa famiglia protetta), ovvero, se ne possa derivare grave pregiudizio per le indagini, presso altra casa circondariale o mandamentale⁽⁸⁾.

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria trasmettono il verbale di fermo anche al pubblico ministero che lo ha disposto, se diverso da quello ministero del luogo ove l'arresto o il fermo è stato eseguito.

La polizia giudiziaria, con il consenso dell'arrestato o del fermato, deve senza ritardo dare notizia ai familiari dell'avvenuto arresto o fermo (art. 387 c.p.p.).

In virtù dell'art. 387-*bis* c.p.p. - introdotto dalla L. 132/2018, in sede di conversione del DL 113/2018 - nell'ipotesi di arresto o di fermo di madre con prole di minore età, la polizia giudiziaria che lo ha eseguito senza ritardo ne dà notizia al pubblico ministero territorialmente competente, nonché al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo dell'arresto o del fermo.

9. L'interrogatorio dell'arrestato o del fermato

L'art. 388 c.p.p. consente al pubblico ministero di procedere all'interrogatorio dell'arrestato o del fermato, dandone tempestivo avviso al difensore di fiducia ovvero, in mancanza, al difensore di ufficio.

Durante l'interrogatorio, osservate le forme previste dall'art. 64 c.p.p. (regole generali per l'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini), il pubblico ministero informa l'arrestato o il fermato del fatto per cui si procede e delle ragioni che hanno determinato il provvedimento comunicandogli inoltre gli elementi a suo carico e, se non può derivarne pregiudizio per le indagini, le fonti.

(8) La condotta di colui che si allontani dal luogo ove si trovi in stato di coercizione personale e vigilato dagli organi di polizia che hanno operato l'arresto, integra il reato di evasione *ex* art. 385 c.p. anche se non sia stato ancora redatto il relativo verbale conseguendo, la qualità di arrestato, all'attività di privazione della libertà personale e non alla redazione del verbale di arresto che rappresenta solo la forma di documentazione dell'attività compiuta, (sul punto v. Cass. pen., Sezione Seconda, 8 aprile 2016, n. 21044).

10. I casi di immediata liberazione dell'arrestato o del fermato

Se risulta evidente che l'arresto o il fermo è stato eseguito per errore di persona o fuori dei casi previsti dalla legge o se la misura dell'arresto o del fermo è divenuta inefficace per inosservanza dei termini di cui agli artt. 386, comma 7, e 390, comma 3, c.p.p., il pubblico ministero dispone con decreto motivato che l'arrestato o il fermato sia posto immediatamente in libertà.

La formula "fuori dei casi previsti dalla legge" va ritenuta comprensiva di qualsiasi ipotesi di illegittima privazione della libertà personale: può cioè trattarsi di misura vietata in via assoluta, come nel caso in cui difettino i presupposti di legittimità in relazione, ad esempio, al titolo del reato o ai limiti di pena, ovvero di casi di difetto o di errata valutazione delle concrete condizioni richieste per l'adozione della misura.

La liberazione è altresì disposta prima dell'intervento del pubblico ministero dallo stesso ufficiale di polizia giudiziaria, che ne informa subito il pubblico ministero del luogo dove l'arresto o il fermo è stato eseguito (art. 389 c.p.p.).

11. La richiesta di convalida dell'arresto o del fermo

In ossequio all'art. 13, comma 2, Cost., l'art. 390 c.p.p. prevede che, entro quarantotto ore dall'arresto o dal fermo il pubblico ministero, qualora non debba ordinare la immediata liberazione dell'arrestato o del fermato, richiede la convalida al giudice per le indagini preliminari competente in relazione al luogo dove l'arresto o il fermo è stato eseguito.

Se il pubblico ministero non osserva dette prescrizioni l'arresto o il fermo diviene inefficace.

Il giudice fissa l'udienza di convalida al più presto e comunque entro le quarantotto ore successive dandone avviso, senza ritardo, al pubblico ministero e al difensore.

Se non ritiene di comparire, il pubblico ministero trasmette al giudice, per l'udienza di convalida, le richieste in ordine alla libertà personale con gli elementi su cui le stesse si fondano.

12. L'udienza di convalida

L'art. 391 c.p.p. disciplina l'udienza di convalida stabilendone, innanzitutto, lo svolgimento in camera di consiglio con la partecipazione necessaria del difensore dell'arrestato o del fermato.

Le garanzie di assistenza difensiva nel giudizio sulla convalida sono assicurate mediante la previsione della designazione di un difensore immediatamente reperibile, *ex art.* 97, comma 4, c.p.p., se il difensore di fiducia o di ufficio non è stato reperito o non è comparso.

Il giudice, altresì, anche d'ufficio, verifica che all'arrestato o al fermato sia stata data la comunicazione, circa i suoi diritti e facoltà, di cui all'art. 386, comma 1, c.p.p. o che comunque sia stato informato oralmente, e provvede, se del caso, a dare o a completare la comunicazione o l'informazione ivi indicate.

Il pubblico ministero, se comparso, indica i motivi dell'arresto o del fermo e illustra le richieste in ordine alla libertà personale.

Il giudice procede quindi all'interrogatorio dell'arrestato o del fermato, salvo che questi non abbia potuto o si sia rifiutato di comparire; sente in ogni caso il suo difensore.

Quando risulta che l'arresto o il fermo è stato legittimamente eseguito e sono stati osservati i termini previsti a pena di inefficacia (per essere messo a disposizione del pubblico ministero da parte della PG e per la richiesta di convalida), il giudice provvede alla convalida con ordinanza. Contro l'ordinanza che decide sulla convalida, il pubblico ministero e l'arrestato o il fermato possono proporre ricorso per cassazione⁽⁹⁾.

Al fine di effettuare il controllo di ragionevolezza, il giudice deve porsi nella stessa situazione di chi ha operato l'arresto stesso per verificare, sulla base degli elementi al momento conosciuti, se la valutazione di procedere all'arresto rimanga nei limiti della discrezionalità della polizia giudiziaria e, quindi, trovi ragionevole motivo nella gravità del fatto, o nella pericolosità del soggetto⁽¹⁰⁾.

(9) Il giudice della convalida dell'arresto in flagranza deve operare con giudizio *ex ante*, avendo riguardo alla situazione in cui la polizia giudiziaria ha provveduto, senza tener conto degli elementi non conosciuti o non conoscibili della stessa, che siano successivamente emersi; deve, in altre parole, operare un controllo di mera ragionevolezza, ponendosi nella stessa situazione di chi ha operato l'arresto sulla base degli elementi al momento conosciuti, per cui, ad es., ai fini della verifica dell'eventuale incapacità di intendere e di volere dell'arrestato, è necessario che tale stato si sia manifestato in modo chiaro all'agente operante al momento dell'intervento (Così Cass. pen., Sezione Sesta, 26 gennaio 2017, n. 7470, in *ARCH. NUOVA PROC. PEN.* 2017, 3, 282).

(10) Conseguentemente, il controllo non può essere esteso alla verifica dei presupposti per l'affermazione di responsabilità né la polizia giudiziaria è tenuta a indicare le ragioni che l'hanno indotta a esercitare il proprio potere di privare della libertà - in relazione alla gravità del fatto e alla pericolosità dell'arrestato - con una apposita motivazione, essendo sufficiente che tali ragioni emergano dal contesto descrittivo del verbale d'arresto o dagli atti complementari, in modo da consentire al giudice della convalida di prenderne conoscenza e di sindacarle. Peraltro, quanto alle condizioni di legittimità dell'arresto facoltativo in flagranza, non è necessaria la presenza congiunta della gravità del fatto e della pericolosità dell'agente, ma è sufficiente che ricorra almeno uno dei due parametri (Cfr. Cass. pen., Sezione Quinta, 27 ottobre 2016, n. 21183, in *CED CASS. PEN.* 2017).

Se ricorrono le condizioni di applicabilità delle misure cautelari previste dall'art. 273 c.p.p. (gravi indizi di colpevolezza) e taluna delle esigenze cautelari previste dall'art. 274 c.p.p., il giudice dispone l'applicazione di una misura coercitiva a norma dell'art. 291 c.p.p. Quando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti legittimanti l'arresto facoltativo in flagranza - espressamente indicati nell'art. 381, comma 2, c.p.p. - ovvero per uno dei delitti per i quali è consentito anche fuori dai casi di flagranza, l'applicazione della misura è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti, in caso di reiterazione del reato, dall'art. 274, comma 1, lett. c), c.p.p. e, per l'applicabilità delle misure coercitive, dall'art. 280 c.p.p.

Quando non provvede in questi termini, il giudice dispone con ordinanza la immediata liberazione dell'arrestato o del fermato.

Le ordinanze richiamate, se non sono pronunciate in udienza, sono comunicate o notificate a coloro che hanno diritto di proporre impugnazione; quelle pronunciate in udienza sono comunicate al pubblico ministero e notificate all'arrestato o al fermato, se non comparsi. I termini per l'impugnazione decorrono dalla lettura del provvedimento in udienza ovvero dalla sua comunicazione o notificazione.

L'arresto o il fermo cessa di avere efficacia se l'ordinanza di convalida non è pronunciata o depositata nelle quarantotto ore successive al momento in cui l'arrestato o il fermato è stato posto a disposizione del giudice.





Professore
Mario CALIGIURI

Ordinario presso l'Università della Calabria

DOTTRINA

Analisi di *Intelligence* e proposte di *policy* sul post pandemia COVID-19 (aprile 2020 - aprile 2021)^(*)

La pandemia COVID-19 non ha rappresentato solo un dramma sanitario ma ha avuto importanti conseguenze anche in altri fondamentali settori del nostro Paese. Con il presente lavoro di ricerca, dunque, sono state prese a riferimento cinque aree di interesse (politica, militare, economica, industriale e scientifica) e per ognuna sono state analizzate le ricadute dell'emergenza e formulate delle proposte per fronteggiare la crisi. La chiave di lettura di tutto il lavoro di ricerca è stata quella dell'*intelligence*, intesa come capacità di interpretare la realtà e prevedere i possibili futuri scenari.

The COVID-19 pandemic represented not only a health disaster but also had severe consequences in other pivotal sectors of our Country. With the present study, thus, five areas of interest (political, military, economic, industrial and scientific) were taken into reference and for each the results of the emergency were analysed and proposals to cope with the crisis were made. The key to the whole research work has been that of intelligence, understood as the capacity to explain reality and foresee possible future scenarios.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Ricaduta politica. - 3. Ricaduta militare. - 4. Ricaduta economica. - 5. Ricaduta industriale. - 6. Ricaduta scientifica. - 7. Conclusioni.

1. Premessa

La presente ricerca prende in analisi le possibili ricadute dell'attuale pandemia COVID-19 sui fattori di potenza che costituiscono l'interesse nazionale.

(*) La ricerca, curata dal Presidente della SOCINT Mario Caligiuri, Direttore del Laboratorio sull'*Intelligence* dell'Università della Calabria, è stata redatta insieme ai ricercatori Roberto MACHEDA (Ricaduta Economica), Francesco NAPOLI (Ricaduta Industriale - Piccola e Media Impresa), Luigi BARBERIO (Ricaduta Economica - Ricaduta Industriale) e Luigi RUCCO (Ricaduta Scientifica - Il Problema Pedagogico).

La prospettiva adottata è quella degli studi previsionali di *intelligence*, considerando uno scenario caratterizzato dai seguenti fattori:

> *fattore temporale e gradualità del fenomeno*. L'analisi ha natura tattica e si pone come traguardo temporale il mese di aprile 2021, con una verifica intermedia per settembre 2020;

> *fattore finanziario*. L'analisi è basata sulle stime degli attuali livelli di finanziamenti garantiti dallo Stato: circa cinquanta miliardi di euro per il sostegno al reddito⁽¹⁾; circa quattrocento miliardi di euro nel biennio 2020/2021 per la liquidità al sistema imprenditoriale, i cui effetti si vedranno a partire dal secondo semestre del 2020⁽²⁾. Le successive risorse aggiuntive potranno modificare gli scenari previsti;

> *fattore comunicativo*. La comunicazione produce effetti diretti e immediati sull'economia e sui comportamenti dei cittadini. L'importanza di una buona comunicazione istituzionale sul fronte economico è dimostrata dal discorso del 2012 del Presidente della BCE Mario Draghi in occasione della *Global Investment Conference* di Londra per salvare l'economia dell'Unione Europea difendendo l'euro⁽³⁾. Tale dichiarazione si stima valga cinquemila miliardi di euro⁽⁴⁾. Ma anche la stessa comunicazione sui *social network* e in televisione sta creando un "effetto panico" le cui conseguenze possono essere imprevedibili, modificando i comportamenti sociali.

Ogni sezione viene analizzata attraverso un inquadramento della problematica ed una proposta di *policy* che prevede interventi immediati per fronteggiare la crisi e l'avvio di iniziative strutturali possibili in periodi di emergenza. In ogni settore viene puntualizzato il ruolo strategico e fondamentale dell'*intelligence*.

2. Ricaduta politica

L'ipotesi più probabile che i Governi dovranno affrontare dopo la fine dell'emergenza sarà il disagio sociale, che avrà origini prima di tutto economiche ma anche psicologiche ed educative⁽⁵⁾. In base ai tempi di ritorno progressivo alle normali attività si potrà graduarne la reale incidenza.

(1) Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

(2) Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23.

(3) M. DRAGHI, (2012), *Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough!* GLOBAL INVESTMENT CONFERENCE, 26 luglio 2012, Londra.

(4) M. CELLINO, (2017), *Il "whatever it takes" di Draghi? Vale 5 mila miliardi per le borse e i bond europei*. IL SOLE 24 ORE, 26 luglio 2017.

(5) M. CALIGIURI, (2020), *Allarme Sud (e non solo). Perché gli 007 si occupano di disagio sociale*, FORMICHE.NET, 29 marzo 2020.

Tutto questo richiede iniziative politiche di alto spessore, che mirino ad affrontare i nodi strutturali e non a un consenso politico immediato e a breve termine. Vanno inoltre considerati altri elementi anch'essi al momento non prevedibili: i tempi di rientro alla normalità degli altri Paesi per favorire scambi economici e commerciali, l'impatto effettivo sulle relazioni personali nei prossimi mesi in relazione al rischio nei contatti sociali (il possibile "effetto untore") e i reali cambiamenti organizzativi di aziende e istituzioni in conseguenza con l'accelerazione forzata del lavoro a distanza. Peraltro va tenuto presente che la crisi economica apre larghi spazi, in Italia come nel resto del mondo, alle ulteriori infiltrazioni criminali nell'economia legale e quindi nel tessuto sociale, politico e istituzionale.

Un discorso a parte riguarda i provvedimenti legislativi che, mentre da un lato sono necessari, dall'altro hanno posto questioni sui tempi e sulla legittimità. Per quanto riguarda i primi ci sono denunce penali delle quali si dovrà poi verificarne la fondatezza⁽⁶⁾, dall'altro osservazioni sulla costituzionalità e sull'opportunità di taluni provvedimenti, che hanno prodotto un'incertezza normativa che crea confusione nei cittadini e sfiducia negli investitori e negli imprenditori⁽⁷⁾. C'è chi evidenzia che la legislazione di emergenza possa ridurre le libertà dei cittadini, che in un clima di paura possono essere più facilmente del solito orientati e manipolati⁽⁸⁾. Inoltre sul linguaggio, spesso indecifrabile utilizzato in questa decretazione d'emergenza, Sabino Cassese ha espresso molte perplessità⁽⁹⁾.

(6) G. MINEO, (2020), *Taormina il vendicatore: "Denuncio il premier per la strage Covid"*, *IL TEMPO*, 5 aprile 2020. Per un ulteriore esempio, si veda: "Esposto denuncia ex artt. 40 comma 2, 452, 438 e 589 con l'aggravante di cui all'art. 61 3) e 9) codice penale", consultabile al seguente link: <https://www.studiolonoce.it/articoli/1753/>.

(7) S. CASSESE, (2020), *Coronavirus, il dovere di essere chiari*, *CORRIERE DELLA SERA*, 23 marzo 2020.

(8) Per una visione sociologica, vedi U. BECK, (2000), *La società del rischio*, Carocci, Roma; Z. BAUMAN, (2008), *Paura liquida*, Laterza, Bari. Per un approccio giuridico: S. ROMANO, (1902), *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano.*, Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana (1902) 1, pagg. 229-243, 293-308; G. MARAZZITA, (2003), *L'emergenza costituzionale, Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano.

(9) «È comprensibile - ma non giustificabile - l'aver scelto la strada sbagliata di creare in fretta e furia un nuovo diritto dell'emergenza sanitaria, uscendo dai binari delle leggi di polizia sanitaria già esistenti, a partire dalle norme della Costituzione sulla profilassi internazionale fino a quelle del Servizio sanitario sulle epidemie e al testo unico delle leggi sanitarie. Non si comprende, invece, perché i nostri governanti continuino a scrivere proclami così oscuri. L'ultimo decreto del presidente del Consiglio dei ministri, annunciato in televisione la sera del 21 marzo, firmato la sera successiva ed entrato in vigore il giorno dopo, contiene, nella parte dispositiva, 864 parole e ben dieci rinvii ad altri decreti, leggi, ordinanze, codici, protocolli. A Palazzo Chigi pensano che tutti gli italiani siano dotati di una raccolta normativa completa, incluse le ordinanze? (...) Il 9 agosto 1940 Churchill firmò dal Gabinetto di guerra, al numero 10 di *Downing Street*, un documento di una pagina, intitolato «*Brevity*», che elencava in quattro punti come dovessero essere scritti i documenti governativi. Se non si vuole attraversare la Manica, si può leggere il «codice di stile» delle amministrazioni pubbliche, prodotto nel 1994 dal ministero della Funzione pubblica», S. CASSESE, (2020), *Coronavirus, il dovere di essere chiari*, *CORRIERE DELLA SERA*, 23 marzo 2020.

Un'ipotesi per contenere l'inevitabile disagio sociale è quella di assumere decisioni impopolari. Ci sarà bisogno di scelte dolorose che rispondano a criteri minimi di giustizia sociale.

Tra queste, si può discutere tempestivamente su:

- > tassare le grandi rendite;
- > porre un tetto alle pensioni d'oro;
- > ridurre gli emolumenti e i benefici ai parlamentari ed ai consiglieri regionali;
- > diminuire i compensi dei direttori generali della sanità e delle figure apicali dei ministeri e delle regioni;
- > limitare i compensi degli addetti delle alte istituzioni (Presidenza della Repubblica, Parlamento, Corte Costituzionale ed altro).

Sebbene quelle appena elencate rappresentino voci di spesa relativamente modeste rispetto al bilancio dello Stato, esse possono incidere positivamente sulla selezione della classe dirigente e sul disagio sociale, riavvicinando le *élite* ai cittadini. Il punto centrale sarà questo: dal punto di equilibrio che si raggiungerà nel nostro Paese tra le condizioni di indigenza e la riduzione del benessere dipenderà l'effettiva tenuta sociale. In questo quadro, anche riguardo alla sanità occorre riflettere su una diversa riarticolazione dei ruoli tra Stato e Regioni, prendendo spunto dagli esiti constatati in questa emergenza. Infatti è anche con provvedimenti sulla sanità che si contrastano davvero le mafie, le quali progrediscono non solo per la loro grande capacità economica, ma soprattutto per le inefficienze delle *élite* pubbliche e per le ingiustizie sociali legalizzate.

E proprio sull'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale, da più parti responsabilmente evidenziata, si richiedono riposte politiche urgenti. I settori economici più esposti agli appetiti della criminalità economica sono quelli che risentiranno maggiormente non solo del *lockdown* in atto ma anche di una ripresa più lenta correlata alla fase due. L'aggressione della criminalità organizzata si evidenzierà più che nel breve periodo in quello medio-lungo, principalmente nei settori del turismo, degli eventi, della ristorazione, dei trasporti e in particolare delle compagnie aeree⁽¹⁰⁾. Particolare attenzione bisognerà dedicare alle variazioni di proprietà delle attività nelle Camere di Commercio e alle procedure delle sezioni fallimentari dei Tribunali. In questo complesso di fattori, l'*intelligence* nazionale ha un impegnativo compito previsionale nelle due aree fondamentali del prevedibile disagio sociale e delle ulteriori infiltrazioni criminali.

(10) L. CILLIS, (2020), *Coronavirus, allarme delle compagnie aeree: "Il settore rischia 25 milioni di disoccupati"*, LA REPUBBLICA, 7 aprile 2020; L. CAPUZZI, (2011), *Criminalità. Narcos, assalto all'Europa Messico-Calabria prove di alleanza*, AVVENIRE, 19 gennaio 2011.

3. Ricaduta militare

La rilevanza dell'emergenza sul piano militare è dimostrata dal vertice straordinario convocato dalla NATO per discutere del contributo logistico, del contrasto alla disinformazione e alle campagne di influenza⁽¹¹⁾, nonché delle implicazioni per la spesa in Difesa⁽¹²⁾. Le sfide che attendono il sistema di difesa italiano e atlantico saranno proiettate su nuovi conflitti quali: guerre delle informazioni; *cyberwarfare*; armi non convenzionali (NBC - Nucleare, Batteriologico, Chimico). Dunque si ritiene necessario affrontare l'emergenza *cyber* attivando un programma di Difesa specifico che va aggiornato e potenziato tenendo conto degli equilibri geopolitici. Si propone di avviare un analogo programma che ampli ed incentivi il settore NBC strutturato nell'ambito del sistema di difesa militare, ma che coinvolga pienamente la società civile (sanità, scuola, ricerca, *intelligence*, Forze di polizia). Una ulteriore proposta è quella di creare una "riserva" in ambito militare, sul modello di quella esistente in Svizzera, che supporti la sicurezza interna, la protezione civile, la popolazione e le strutture sanitarie in caso di calamità naturali ed epidemie. In tale quadro si inserisce l'idea di rafforzare la leva volontaria⁽¹³⁾. Oltre a ciò, è comunque importante rafforzare l'interesse, l'analisi, le collaborazioni e la presenza anche fisica all'estero dei nostri Servizi di *intelligence* nelle aree strategiche per tutelare l'interesse nazionale.

4. Ricaduta economica

Prima in Europa, l'Italia ha introdotto misure di contenimento che hanno determinato interruzioni lungo le catene del valore globali. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale l'economia italiana sarà tra le più deboli al mondo⁽¹⁴⁾. Al netto dei correttivi nel 2020, la decrescita del PIL italiano si attesterà intorno al 9,1% (quint'ultimi su 149 Paesi). Nel citare le previsioni fortemente negative sull'Italia dell'FMI, è utile ricordare l'atteggiamento talvolta aggressivo emerso nell'operato di questa istituzione verso Paesi in difficoltà⁽¹⁵⁾. Circostanza che rappresenta un ulteriore segnale di allarme per l'Italia, qualora non dovesse riuscire a far fronte all'emergenza con risorse proprie o messe a disposizione dall'Unione Europea.

(11) S. PIOPPI, (2020), *Uniti contro il virus. La Nato in campo (di nuovo) per combattere il COVID-19*, FORMICHE.NET, 15 aprile 2020.

(12) S. PIOPPI, (2020), *Così la Nato si schiera contro la pandemia. E l'Italia c'è*, FORMICHE.NET, 15 aprile 2020.

(13) Progetto di Legge dell'On. Alberto Pagani ed altri: *Delega al Governo per l'istituzione della "Riserva ausiliaria dello Stato" per lo svolgimento di operazioni di soccorso sanitario e socio-assistenziale*, presentata il 19 dicembre 2018, Proposta di Legge AC 1466.

(14) *Idem*.

(15) J. E. STIGLITZ, (2003), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino.

Secondo i dati di Contabilità nazionale dell'ISTAT, riferiti al totale delle attività economiche comprese quelle sommerse, la limitazione delle attività produttive coinvolgerebbe il 34% della produzione pari al 27,1% del valore aggiunto⁽¹⁶⁾. Seppure limitate nel tempo e ristrette a una parte di settori delle attività economiche, tali misure sono in grado di generare uno *shock* rilevante e diffuso sull'intero sistema produttivo. Infatti, oltre agli effetti diretti connessi alla sospensione dell'attività nei settori coinvolti nei provvedimenti, il sistema produttivo subirebbe anche gli effetti indiretti legati alle relazioni intersettoriali⁽¹⁷⁾.

Secondo l'ILO, la crisi sta causando una riduzione senza precedenti dell'orario di lavoro su scala globale⁽¹⁸⁾. A partire dal 1° aprile 2020 si prevede una riduzione dell'orario di lavoro nel trimestre in corso (Q2) di circa il 6,7%, pari a 195 milioni di lavoratori a tempo pieno (supponendo una settimana lavorativa di quarantotto ore)⁽¹⁹⁾. La perdita di produttività implica che i lavoratori dovranno affrontare una diminuzione di reddito e una povertà più profonda con un inevitabile aumento delle disuguaglianze in tutti gli ambiti. Le misure poste finora in atto sono l'estensione della Cassa Integrazione e l'integrazione di seicento euro per autonomi e partite IVA. Esiste, quindi, un elevatissimo rischio di tenuta socio-economica per il sistema Paese che potrebbe sfociare in un diffuso e differenziato disagio sociale, in particolare:

➤ nel Mezzogiorno l'emergenza economica si inserisce in un contesto di fragilità sociale pregressa. Nelle aree meridionali si è creata nel corso degli anni una stratificazione di più crisi, a partire da quella economica del 2008, cui poi è seguita la recessione finanziaria del biennio 2011-2012 che di fatto ha ridotto molti servizi, in termini non solo di quantità ma anche di qualità. Basti ricordare che, secondo Demoskopika, le regioni del Sud hanno gli indici di *performance* sanitaria più bassa in Italia⁽²⁰⁾. Tale situazione di degrado costituisce l'*humus* ideale per le mafie che potrebbero ulteriormente e certamente infiltrare con maggiore pervasività l'economia, le istituzioni e la società;

(16) Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana a cura del "Servizio per l'analisi dei dati e la ricerca economica, sociale e ambientale" - ISTAT, marzo 2020.

(17) *Idem*. Inoltre, si fa riferimento all'esame del disegno di legge A.S. 1766 Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 - Memoria scritta dell'Istituto nazionale di statistica ISTAT - predisposta in occasione della 5° Commissione programmazione economica e bilancio Senato della Repubblica, Roma, 26 marzo 2020.

(18) ILO Monitor (2020). *COVID-19 and the world of work. Second edition Updated estimates and analysis*. ILO International Labour Organization, 7 aprile 2020.

(19) *Idem*.

(20) S. PUCCIO, (2019), *Sanità in Calabria il sistema "più malato" d'Italia. Dati impietosi: ultimi per qualità, primi per le liti*, IL QUOTIDIANO DEL SUD, 4 giugno 2019.

➤ il Nord ed in particolare le tre regioni maggiormente colpite dall'epidemia, ovvero Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, potrebbe perdere circa il quaranta per cento del Prodotto Interno Lordo, con effetti devastanti sul tessuto economico e sociale di tutto il Paese.

Il rischio di forte recessione economica è più che reale con evidenti implicazioni negative sull'occupazione. La fascia di persone con fragilità sociale rischia di ampliarsi a dismisura e senza adeguati interventi a sostegno del reddito delle famiglie potrebbero diventare travolgenti le spinte secessioniste e dell'autonomia differenziata.

Tendenza analoga e parallela rispetto a quella che si manifesta relativamente all'uscita dell'Italia dall'Unione Europea.

Alla luce di tale scenario, vengono avanzate le seguenti proposte di intervento che afferiscono ad aspetti che meritano particolare attenzione, poiché si ricollegano al tema del disagio sociale analizzato nel contesto delle ricadute politiche ed economiche:

a) interventi economici di sostegno a famiglie ed imprese tempestivi. In questo contesto, la velocità d'intervento diviene il fattore critico di successo di qualsiasi politica economica, partendo dal presupposto che per garantire la tenuta democratica del Paese, è necessario conservare l'integrità di gran parte del tessuto sociale. A tal fine è imprescindibile l'obiettivo del mantenimento dei livelli occupazionali il più possibile vicini a quelli pre-crisi, peraltro già problematici;

b) estendibilità delle misure. Si intende la possibilità di estendere le misure in relazione alla durata e dimensione del *lockdown*.

Senza queste caratteristiche, le misure saranno vane e prive di qualsiasi conseguenza sulla possibilità di ammortizzare i contraccolpi della ricaduta economica. In tale contesto le attività di *intelligence* economica diventano una parte rilevante delle attività dell'*intelligence* istituzionale, da sviluppare in modo accentratore.

5. Ricaduta industriale

Siamo in presenza di una recessione atipica che non nasce dall'interno del sistema economico italiano, né in quello internazionale.

Lo *shock* viene dall'esterno, colpisce l'economia come un meteorite, con un effetto congiunto su offerta e domanda.

Al progressivo blocco, temporaneo ma prolungato, di molte attività economiche sul territorio nazionale si è associato un crollo della domanda di beni e servizi, sia dall'interno che dall'estero.

Vista la particolare struttura produttiva del Paese, nella nostra analisi abbiamo ritenuto necessario approfondire il ruolo delle piccole e medie imprese. Infatti, a tutti è chiaro che solo mettendo in sicurezza i cittadini e le imprese, la recessione attuale potrà non tramutarsi in una depressione economica prolungata. La ripartenza nel secondo semestre 2020 sarà verosimilmente frenata dalla debolezza della domanda di beni e di servizi. Il calo della domanda sembra trainato da tre fattori:

- modifiche dei comportamenti individuali;
- nuove modalità di erogazione delle prestazioni lavorative;
- chiusura di attività produttive di beni e servizi.

Il cambiamento dei comportamenti avviene sia nello stile di vita quotidiana, con l'obbligo di evitare spostamenti e assembramenti, sia nelle modalità di erogazione della prestazione lavorativa, con l'adozione dello *smart working* laddove possibile, specie nel settore dei servizi. Questa situazione sta mutando la composizione della spesa delle famiglie, adesso sbilanciata su tre capitoli essenziali di consumo: alimentari, abitazione, salute. Questo andamento porta ad un parziale rallentamento della domanda delle spese (circa il sessanta per cento del totale), etichettabili come "non essenziali": trasporti, attività ricreative e culturali, ristoranti e alberghi, abbigliamento. A livello industriale si aprono una serie di minacce per la Sicurezza Nazionale. Il primo è l'inevitabile indebolimento competitivo di tutte le attività economiche. Potrebbero risentirne, in particolare, quelle legate ad energia, trasporti, acqua, salute, comunicazioni, media ma anche i comparti in cui sono presenti le nostre multinazionali "tascabili" dove operano aziende sconosciute ai più, ma che ancora difendono la bandiera dell'imprenditoria italiana nel settore dell'intelligenza artificiale, della robotica, del *packaging* e delle macchine utensili, della difesa, delle biotecnologie. Queste ultime diventano potenziali prede di interessi economici stranieri, da parte di potenze che possono approfittare di questa inevitabile debolezza. Come peraltro più volte evidenziato dal COPASIR, ribadendo la funzione essenziale dell'*intelligence*, sotto l'aspetto economico e finanziario⁽²¹⁾.

Forse, in tal senso, un blocco delle operazioni straordinarie sui settori strategici deve essere previsto, innovando il *golden power* che prevede informative preventive da cui possono scaturire precisi divieti.

In questa fase, però, sarebbe più opportuno vietare in ogni caso la vendita di quote degli *asset* strategici, individuandoli con precisione.

Molti settori dovranno adattare il proprio modello di *business*, che dovrà essere ripensato in molte delle sue fasi. Pensiamo al settore sanitario del nostro Paese, dove l'assenza di piattaforme mediche digitali non ha consentito

(21) G. CARRER, (2020), *Allarme interferenze straniere sull'Italia. Ora interviene il Copasir (per fortuna)*, FORMICHE.NET.

la prestazione di servizi di diagnosi gratuita *online* per i cittadini, determinando sicuramente un incremento dei contagi. Invece, un servizio di telemedicina aiuta a distinguere i pazienti sospetti COVID-19 da quelli affetti da comune raffreddore, nonché di alleviare la carenza di risorse mediche fisiche, ridurre i rischi di infezioni incrociate causate dal contatto umano e consentire ad un maggior numero di cittadini di apprezzare le cure mediche *online*. Una rivoluzione tecnologicamente possibile e non più rimandabile.

Nel settore turistico e nell'industria degli eventi la ridefinizione degli spazi richiederà ingenti investimenti (dai ristoratori ai cinema, dalle palestre ai musei, dai teatri agli eventi culturali: tutti questi luoghi di concentrazione di persone devono procedere ad una totale rivisitazione degli spazi) che impatteranno negativamente sulla produttività. Sono tutti costi aggiuntivi per il sistema imprenditoriale, che in questo stato di crisi difficilmente potranno essere sostenuti senza adeguati sussidi. Nell'uso delle risorse, si dovrà necessariamente prestare attenzione ai settori più colpiti, come il turismo, l'industria degli eventi, il commercio di prossimità non alimentare e soprattutto l'*export*.

Occorre predisporre le condizioni legislative e fiscali per incentivare il rientro delle sedi legali delle aziende e contrastare il potere di attrazione dei "paradisi fiscali", a iniziare da quelli europei. Allo stesso modo bisogna agevolare il *reshoring* (rientro delle attività industriali nazionali che sono state delocalizzate all'estero per diverse ragioni⁽²²⁾), prevedendo una contribuzione fino al cinquanta per cento dei costi di reimpianto in patria di produzioni appartenenti a qualsiasi settore. In tale quadro l'*intelligence* fiscale può svolgere un ruolo determinante, da sviluppare da adesso per i prossimi anni⁽²³⁾. L'impatto del *reshoring* può essere rilevante sia per le aziende che lo intraprendono direttamente, sia per il sistema di subfornitura, che viene spesso riportato in madrepatria insieme alle produzioni aziendali. In questo modo si può fornire una concreta compensazione alla perdita di occupazione, derivante dall'impatto del COVID-19.

La contribuzione del cinquanta per cento potrebbe essere più elevata nel caso di produzioni strategiche o direttamente collegate alla crisi sanitaria: mascherine, disinfettanti, respiratori ed altro. Occorrerà, inoltre, cominciare a sgonfiare l'ipertrofia fiscale e normativa come impegno prioritario, semplificando i labirinti procedurali di cui è disseminato il cammino delle imprese.

(22) Ci sono diversi motivi che hanno spinto le aziende a delocalizzare la produzione: minori vincoli in termini di diritto del lavoro; basso costo del lavoro; la riduzione dei costi di trasporto; i vantaggi fiscali; le agevolazioni finanziarie e commerciali; costi dell'energia.

(23) *Il Dispaccio* (2020), *Intelligence*, Roberto Pollari al Master dell'Università della Calabria: "La lotta al riciclaggio funziona se c'è l'apporto delle categorie professionali. La criptovaluta non sarà la moneta del futuro", *ILDISPACCIO.IT.*, 8 marzo 2020.

Un altro fronte di intervento potrebbe riguardare il Capitale Umano delle imprese, puntando su formazione e potenziamento delle competenze. In questo ambito si potrebbe ipotizzare una collaborazione tra Governo, sindacati e datori di lavoro nella costruzione di un ecosistema di apprendimento permanente ed efficace, utilizzando i fondi che sono già a disposizione previsti nelle intese tra imprese e sindacati⁽²⁴⁾. Una ulteriore linea di intervento potrebbe riguardare la territorializzazione della contrattazione, dando spazio a cogestione e *welfare* aziendale, con una forte attenzione al sistema territoriale basato su capitale sociale e coscienza dei territori. Infatti, stiamo assistendo ad un graduale sfarinamento dei territori, con conseguenze negative per il futuro del nostro Paese. È ragionevole sostenere che occorra ripartire dal *rating* locale, quello che l'OCSE chiama capitale territoriale⁽²⁵⁾, dove storia, memoria e saperi costituiscono il valore aggiunto del *Made in Italy*.

Solo con soluzioni di salvaguardia dell'occupazione si potrà contenere la distruzione di posti di lavoro e il conseguente *feedback* negativo su consumi e livelli di attività. In pratica, le soluzioni in campo saranno frutto di accordi (individuali o negoziati) tra imprese e lavoratori (secondo il modello tedesco di cogestione dell'impresa), ma è opportuno che queste siano incentivate da misure eccezionali di politica economica a sostegno del reddito dei lavoratori.

6. Ricaduta scientifica

La natura della minaccia della pandemia COVID-19⁽²⁶⁾ ha fatto emergere l'importanza del sistema scientifico e il ruolo degli scienziati per la sicurezza nazionale.

Le misure generalmente adottate propongono forme di distanziamento sociale applicate con diversi livelli di intensità, eventualmente corredate da campagne di diagnosi della malattia e dal tracciamento elettronico⁽²⁷⁾. Gli ambiti scientifici spaziano dalla medicina all'informatica. In linea generale, è possibile che fasi intermittenti di distanziamento si protraggano fino al 2022⁽²⁸⁾.

(24) Legge 388/2000, art. 118: “Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo”.

(25) OECD (2001), *Territorial Outlook. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico*.

(26) WHO (2020), *Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it*, Organizzazione Mondiale della Sanità.

(27) R.M. ANDERSON, H. HEESTERBEEK, D. KLINKENBERG, & T.D. HOLLINGSWORTH, (2020), *How will country-based mitigation measures influence the course of the COVID-19 epidemic?*, *THE LANCET*, 395(10228), 931-934.

(28) S.M. KISSLER, C. TEDIJANTO, M. LIPSITCH & Y. Grad, (2020), *Social distancing strategies for curbing the COVID-19 epidemic*, (March 2020), Harvard Library.

Sul fronte della ricerca, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO) ha rilasciato una *roadmap* per coordinare gli sforzi su scala globale⁽²⁹⁾. Gli ambiti di intervento sono molti, ma quattro fronti sembrano di particolare interesse:

I) *il vaccino*. La WHO censiva settanta iniziative di ricerca attive all'11 aprile 2020, di cui tre in fase di sperimentazione sull'uomo⁽³⁰⁾. La produzione di massa del vaccino, tuttavia, potrebbe richiedere da un anno a diciotto mesi⁽³¹⁾;

II) *le terapie*. Molte sono le notizie su farmaci quali il Remdesivir, la Cloroquina, l'Idrossicloroquina e altri. La realtà è ben più complessa. Le terapie esplorate sono almeno 166, basate soprattutto su vari approcci tra cui anticorpi, antivirali, RNA, terapie cellulari e riutilizzo di composti esistenti⁽³²⁾. Interrogando la banca dati *ClinicalTrials* della U.S. National Library of Medicine, gli studi clinici in corso sul COVID-19 sono circa cinquecento⁽³³⁾. È ragionevole ipotizzare, tuttavia, che le ricerche a livello globale siano in numero superiore rispetto alle iniziative riportate nelle fonti citate;

III) *le policy*. Quella più efficace sembrerebbe essere il rigido distanziamento sociale. Molti aspetti rimangono ancora da chiarire, tra cui una stima accurata del *case fatality rate* (CFR), la trasmissibilità in funzione del periodo di incubazione, la percentuale di casi asintomatici, la durata dell'infezione⁽³⁴⁾;

IV) *le tecnologie digitali*. Si spazia dallo sviluppo di applicazioni di tracciamento, all'uso di supercomputer per la ricerca di farmaci (come in Italia quello dell'ENI)⁽³⁵⁾, fino all'intelligenza artificiale impiegata a fini radio-diagnostici, epidemiologici e perfino di analisi massiva della letteratura scientifica.

Nonostante l'enfasi posta sull'intelligenza artificiale, la reale efficacia solleva alcuni dubbi ed è probabile che questa tecnologia possa essere più utile in caso di future pandemie, che attualmente⁽³⁶⁾. Va poi sottolineato come la sicurezza dei dati e delle infrastrutture digitali del sistema scientifico, in particolare delle strutture sanitarie, sia un tema di rilievo per la sicurezza nazionale⁽³⁷⁾.

(29) WHO (2020), *A Coordinated Global Research Roadmap: 2019 Novel Coronavirus*, Organizzazione Mondiale della Sanità, Marzo 2020.

(30) WHO (2020), *DRAFT landscape of COVID-19 candidate vaccines*. Organizzazione Mondiale della Sanità, 11 April 2020.

(31) ANDERSON et al. (2020), *supra*.

(32) Milken Inst. (2020), *COVID-19 Treatment and Vaccine Tracker*, Milken Institute.

(33) Si contano 469 studi clinici attivi su "COVID-19" secondo il portale *ClinicalTrials della U.S. National Library of Medicine*: <https://clinicaltrials.gov/>, dati al 14 aprile 2020.

(34) ANDERSON et al. (2020), *supra*.

(35) ENI (2020), *Eni's HPC5 supercomputer contributes to Coronavirus research*, Eni.

(36) DOUGLAS HEAVEN, W. (2020), *AI could help with the next pandemic - but not with this one*, MIT Technology Review, 12 marzo 2020.

(37) SISR (2020). *Coronavirus, riunione straordinaria del Nucleo Sicurezza Cibernetica*, Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. Comunicato del 1° aprile 2020.

Gli attacchi *cyber* finora rilevati non hanno il solo obiettivo di esfiltrare dati sensibili, ma sono spesso frutto di attività di cybercriminali interessati a ottenere illeciti guadagni, per esempio attraverso attacchi *ransomware*⁽³⁸⁾. È verosimile ipotizzare che attacchi di questo tipo si protraggano per l'intera durata dell'emergenza, per cui il livello di vigilanza dovrà rimanere elevato. In tale quadro, le attività di sicurezza informatica dell'*intelligence* nazionale sono particolarmente importanti, ricollegandosi al perimetro nazionale della sicurezza cibernetica⁽³⁹⁾. Nonostante diversi aspetti problematici, l'emergenza COVID-19 ha fatto emergere il ruolo fondamentale degli esperti per indirizzare le attività di *policy making* in situazioni ad alta complessità. Questa considerazione, apparentemente scontata, ribalta una certa retorica "populista" degli ultimi tempi, che ha spesso relegato in secondo piano la reale professionalità sviluppata nel corso di anni di studio e lavoro da buona parte di specialisti, ricercatori e scienziati. La politica da sola non basta. Le scelte politiche in Italia, specie nelle prime fasi dell'epidemia, hanno probabilmente risentito della mancanza di un deciso indirizzo scientifico⁽⁴⁰⁾. Da qui la necessità di dare centralità agli autentici esperti scientifici, integrando e armonizzando le loro competenze con le funzioni politiche. Le considerazioni appena espresse sul difficile equilibrio tra potere politico e comunità scientifica hanno una notevole ricaduta pratica e non solo teorica. In Italia, il bilanciamento tra politica e scienza è molto complesso: si è passati da una flebile fase di indirizzo scientifico iniziale ad una crescita (probabilmente eccessiva) di potere decisionale attribuito ai tecnici sanitari⁽⁴¹⁾.

In generale, per quanto riguarda le *policy* orientate ad aspetti scientifici e pedagogici, l'imperativo è quello di affidarsi a fonti autorevoli e non a commentatori improvvisati. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha creato una *roadmap* che la comunità scientifica dovrebbe seguire a livello globale, per armonizzare gli sforzi e convergere verso una soluzione condivisa dell'emergenza⁽⁴²⁾.

(38) Secondo la definizione dell'ENISA (*Agenzia per la Cybersecurity dell'Unione Europea*), un *ransomware* è un tipo di minaccia informatica che infetta i computer e manipola i sistemi infettati in modo che le vittime non possano più usare (in parte o in tutto) i sistemi di elaborazione e i dati in essi contenuti. Poco dopo l'attacco, le vittime solitamente ricevono un messaggio di ricatto che chiede di pagare un riscatto (da cui il nome *ransomware*) per ottenere nuovamente accesso ai sistemi e ai dati. Si veda: <https://www.enisa.europa.eu/topics/csirts-in-europe/glossary/ransomware>.

(39) Consiglio dei Ministri n. 4, 19 Settembre 2019.

(40) Il riferimento è al periodo che va dalla scoperta dei primi casi in Italia al varo dei primi provvedimenti restrittivi nella prima e seconda settimana di marzo 2020.

(41) E. FITTIPALDI, (2020), *I sette uomini più potenti d'Italia: oggi comandano (solo) gli scienziati*, L'ESPRESSO, 10 aprile 2020.

(42) WHO (2020), *A Coordinated Global Research Roadmap: 2019 Novel Coronavirus*, Organizzazione Mondiale della Sanità, marzo 2020.

La *roadmap* dettaglia i passi da seguire sia nel breve termine, che nel medio e lungo periodo. Alcune azioni, ovviamente, andranno declinate a livello nazionale, tenendo presente la necessità di coordinamento e collaborazione internazionale connaturata nella ricerca scientifica. Una nota particolare riguarda gli specialisti della Sicurezza Nazionale. Nelle varie commissioni formate per gestire l'emergenza, spicca l'assenza (quantomeno esplicita) di esperti di *Intelligence*⁽⁴³⁾. L'emergenza che stiamo vivendo è prima di tutto una questione di Sicurezza Nazionale e quindi di *intelligence*. Gli interessi in gioco sono enormi e le minacce esterne ed interne, come abbiamo visto, sono molteplici. Rafforzare formalmente il ruolo dell'*Intelligence* a supporto delle attività di *policy making* è di prioritaria importanza. Sul piano pedagogico, la brusca discontinuità causata dall'emergenza COVID-19 e la non-uniformità nell'accesso e nella qualità della didattica erogata a distanza da scuole e atenei pone in rilievo la necessità di definire una strategia a livello nazionale, eventualmente coordinata da una cabina di regia che coinvolga "esperti e tecnici dell'educazione ma anche psicologi, psicoterapeuti e pedagogisti"⁽⁴⁴⁾. Questa discontinuità rischia di allargare maggiormente il divario educativo tra il nord e il sud del Paese⁽⁴⁵⁾.

L'intento generale dovrebbe mirare ad appianare l'eterogeneità riscontrata nella risposta all'emergenza da parte dei diversi istituti, uniformandola verso *standard* più virtuosi, oltreché promuovere regole e comportamenti che sostengano la preparazione e il senso di responsabilità. È fondamentale che l'emergenza sanitaria non diventi un'occasione per facilitare ulteriormente gli obblighi formativi e valutativi⁽⁴⁶⁾. Guardando in prospettiva alle riaperture delle scuole, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha rilasciato alcune linee guida specifiche⁽⁴⁷⁾.

L'ambito di applicazione di queste linee guida, sulla cui efficacia occorrerebbero ulteriori approfondimenti, è limitato agli aspetti sanitari, mentre per quelli pedagogici si conferma la necessità di una strategia e di una cabina di regia a livello nazionale, che cominci a sperimentare innovazioni didattiche, cominciando a fare prendere coscienza delle necessità di nuove discipline per l'insegnamento.

(43) M. CALIGIURI, (2020), *Colao e le task force. Ok ma manca la sicurezza nazionale. Scrive Caligiuri*, FORMICHE.NET, 12 aprile 2020.

(44) G. FREGONARA, (2020), *Scuole, verso una commissione Colao per la riapertura. Il toto presidente*, CORRIERE DELLA SERA, 15 aprile 2020.

(45) *Fondazione Agnelli* (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia 2009*, Laterza, Roma-Bari.

(46) M. CALIGIURI, (2018), *Il facilismo amorale. Una riflessione sulla responsabilità educativa del '68*, in "Formazione & Insegnamento", n. 1-2018, pagg. 17-34.

(47) WHO (2020), *Key Messages and Actions for COVID-19 Prevention and Control in Schools*, Organizzazione Mondiale della Sanità.

Tra queste, certamente, l'*intelligence*, che è un metodo di trattazione delle informazioni per individuare quelle rilevanti in un contesto distinto dall'eccesso di informazioni dalla disinformazione⁽⁴⁸⁾.

Infatti, l'emergenza COVID-19 sembra avere reso consapevoli in modo evidente della presenza di una società della disinformazione che crea un corto circuito cognitivo alle persone, impedendo di comprendere la realtà⁽⁴⁹⁾.

7. Conclusioni

Come è emerso dalla presente ricerca, al dramma sanitario vissuto dal Paese si aggiungono le prospettive per alcuni versi ancora più ampie delle ricadute economiche e sociali. I settori presi in esame hanno evidenziato tutti delle forti criticità. In particolare l'analisi ha preso in considerazione il tema del disagio sociale, accentuando sia le diseguaglianze territoriali, sia quelle tra i cittadini con l'ulteriore erosione del ceto medio e la divaricazione più severa tra ricchi e poveri. Il disagio sociale rischia contemporaneamente di ampliare il bacino di reclutamento della criminalità e di accentuare le spinte separatiste delle aree più sviluppate del Paese. A livello di *policy*, si è posto l'accento su misure che possano riequilibrare il divario tra classi sociali e in particolare tra le *élite* dirigenziali pubbliche e i cittadini, attraverso una serie di interventi strutturali sulla riduzione dei costi della politica e dell'apparato burocratico. È emersa la necessità di ridefinire nuovamente i poteri tra Stato e Regioni, specie in ambito sanitario. E questa potrebbe essere l'occasione giusta per avviare cambiamenti di paradigma, che in ogni caso verranno imposti dagli eventi, che bisognerebbe in qualche modo tentare di governare piuttosto che subirli in tutta la loro possibile violenza. I rischi vanno monitorati non solo nell'immediato, ma anche nel medio periodo, poiché la criminalità organizzata, le multinazionali, le banche d'affari, i fondi sovrani e i Paesi stranieri potrebbero agire a distanza di tempo dal clamore mediatico dell'emergenza, ponendo però adesso le basi per il loro intervento futuro. A livello scientifico si è evidenziata la necessità di rafforzare la sicurezza dei dati e delle infrastrutture digitali del sistema scientifico, in particolare delle strutture sanitarie. In tutti questi aspetti, esplicitamente previsti nella legge di riforma del settore del 2007, l'*intelligence* ha una funzione fondamentale, da utilizzare, valorizzare e sviluppare costantemente e quotidianamente.

(48) M. CALIGIURI, (2019), *Come i pesci nell'acqua. Immersi nella disinformazione* (prefazione di Luciano Floridi), Soveria Mannelli, Rubbettino.

(49) M. CALIGIURI, (2020), *Educazione e disinformazione al tempo del coronavirus*, 15 marzo 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=dLDA04LPvPw>.



**Professore
Ranieri RAZZANTE**

Docente di Legislazione antiriciclaggio
presso l'Università degli Studi di Bologna

DOTTRINA

Economia e Diritto nel post COVID-19

Alcune conseguenze della pandemia

Esplorare a 360 gradi gli impatti del COVID-19 su una Nazione, ovvero un'area o - *a fortiori* - a livello globale, risulta impresa impossibile, senza ricorrere a giustificazioni scientifiche che non terrebbero in questa sede. Per questo ci limiteremo a porre l'accento su alcuni punti essenziali (o che riteniamo tali), senza alcuna pretesa di esaustività, date le premesse. Senza seguire un ordine definitivo, ma unicamente di priorità che paiono palesarsi a chi scrive.

A 360-degree view on the impacts of COVID-19 on a nation, that is on an area or - a fortiori - at a global level, may turn into an impossible venture, without resorting to scientific justifications which would not fit here. Thus, we will only emphasise some of the essential points (or which we believe to be such), without any claim of exhaustiveness, given the premises. Without following any defining order, but just of the priorities that seem to appear to the writer.



SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Impatto sul mercato globale. - 3. La nuova geopolitica.
- 4. Il Diritto.

1. Premessa

Un primo ordine di “disagi” è rappresentato dalla non facile convivenza tra meccanismi di monitoraggio sanitario dei cittadini e il diritto alla *privacy* individuale, ma anche alla regolamentazione del *trade-off* tra *privacy* e sicurezza.

Molti Stati e città - nella speranza che il peggio della pandemia passi presto - si sono trovate a discutere circa le riaperture di aziende, spazi pubblici e scuole, in fasi non sincrone.

Mentre i problemi relativi alla *privacy* potrebbero non essere considerati prioritari nel prendere in esame il riavvio dell'economia, purtuttavia la riapertura delle aziende solleva alcune preoccupazioni relative alla riservatezza, che devono essere prese in esame in anticipo e nel migliore dei modi.

Un'azienda che vuole riaprire sarà naturalmente preoccupata che lavoratori, turisti e clienti possano stare nei luoghi dell'attività e tornare a casa senza mettere in pericolo la salute di nessuno. In teoria, questa ipotetica realtà produttiva, per la tutela di tutti, dovrebbe sapere chi ha già contratto il *virus* e ne è guarito. Quindi, se chiedere alle persone la loro anamnesi medica recente sarebbe ovviamente visto come un'invasione della *privacy*, quell'invasione potrebbe sembrare più giustificata nel caso in cui permettesse di ricominciare l'attività economica, mantenendo tutti al sicuro nel rispetto delle regole.

I protocolli di sicurezza delle aziende, parlando di quelle italiane, sono in via di adeguamento (e siamo quasi alla totalità), anche perché, oltre alle già citate norme afferenti (appunto) la sicurezza, vi sono quelle sulla responsabilità penale di impresa (contenute nel decreto legislativo 231 del 2001) che invitano, indifferibilmente, anche in *subiecta materia*, all'adeguamento dei modelli di prevenzione dei reati. Questi potrebbero derivare da comportamenti "risparmiosi" sulle spese necessarie alla messa in sicurezza dei lavoratori, piuttosto che da azioni sui sistemi informatici, quando non di sfruttamento della manodopera.

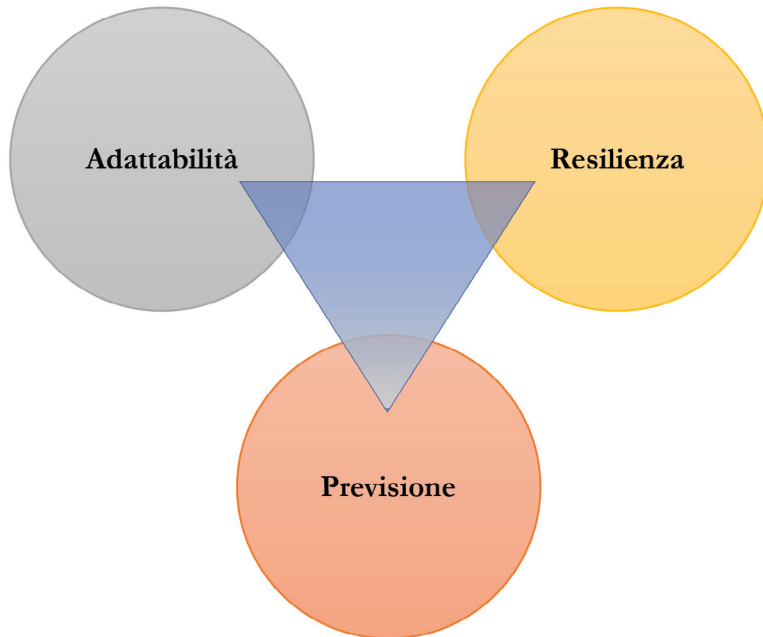
Anche l'uso di strumenti di valutazione della positività e dei contagi (applicazioni telefoniche, droni, controlli delle Forze dell'ordine, ecc.) pone non pochi problemi, in generale, sulla sicurezza dell'utilizzo/conservazione dei dati raccolti, sulla loro gestione e trattamento. Questo, ancorché in estrema sintesi, uno degli aspetti fondamentali che va analizzato in una disamina, in qualche modo "per priorità", della situazione in corso.

2. Impatto sul mercato globale

Il mondo post COVID-19 accelererà alcune tendenze esistenti e ne creerà di nuove, e tutti i modelli di *business* dovranno evolversi e rideterminarsi in funzione di una nuova concezione di domanda e offerta, della ponderazione *ex novo* dei cosiddetti "fondamentali", della protezione degli *asset* nazionali.

Lo scontro tra previsioni e realtà, in questo periodo, ci affanna non poco e limita la lucidità delle scelte (quando si diceva che invece le scelte del mercato fossero, per definizione, razionali e accomodanti). Le aziende *leader* saranno sostenute (oltre che finanziariamente, dai governi e dalla mano pubblica) dalla loro capacità di bilanciare le stime di resilienza, adattabilità e produzione.

Il tutto potrebbe essere schematizzato, molto semplicemente, nel seguente modo:



I sistemi economici “micro” (aziendali) dovranno costruire nuove *expertise* (si pensi, emblematicamente, al comparto sanitario e della *security*).

I vertici che lavorano freneticamente per bilanciare dozzine di priorità ogni giorno, dovrebbero iniziare a concentrarsi su due domande principali:

- 1) come superare la crisi per emergere più forti di altri nel proprio settore?;
- 2) in che modo l’organizzazione può recepire questa esperienza per posizionarsi in un mondo sostanzialmente diverso?

Si potrebbero immaginare due principi guida:

- 1) agire subito per proteggere e gestire l’attività sospesa;
- 2) pianificare ora per riorganizzare l’attività futura, contemperando la sopravvivenza nel breve con la pianificazione a lungo.

I *decision maker* devono bilanciare più priorità, ma non potranno seguire una linea retta. Durante questo “percorso”, alcune fasi si sovrapporranno, richiedendo un’azione simultanea. Mentre gli *shock* esterni colpiscono l’economia, molti dipendenti e clienti sono alle prese con un’emozione umana: la paura. Le imprese, in alcuni settori, stanno vedendo diminuire i ricavi e alcune si stanno confrontando con la prospettiva di una compressione della liquidità.

Alcune aziende *leader* nel mondo hanno rapidamente trovato il modo di supportare le loro comunità con le proprie risorse e capacità. Ad esempio, la catena britannica di *fast-food* “Leon”, ha imperniato la sua attività - nel giro di pochi giorni - sulla fornitura di generi alimentari e piatti pronti ai clienti in stato di quarantena. La “Silo”, con sede nel Vermont, produttore di vodka e altri alcolici, ha rapidamente convertito le sue operazioni di distillazione per produrre disinfettante per le mani per i primi soccorritori e le comunità. Anche nel nostro Paese, in verità, stiamo assistendo a virtuose riconversioni aziendali e, nel commercio, ad azioni significative per recuperare clientela lontana.

Le aziende *leader* dovrebbero ri-allocare le risorse in sacche di crescita potenziale, come l’*e-commerce* (che registra un incremento esponenziale in questo periodo), per proteggersi dalla perdita di entrate. È necessario determinare come migliorare la posizione di costo relativa di un’azienda nel medio-lungo termine, anche incrementando il *ranking* dell’impresa in termini di costi affrontati rispetto alle concorrenti. Questa è determinata da due principali fattori:

- 1) il controllo delle determinanti di costo;
- 2) la configurazione della catena del valore.

Certamente, un ambiente aziendale eterogeneo e insicuro porrà nuove sfide alla ricostruzione di catene di approvvigionamento, reti di produzione e centri di servizi condivisi. Il flusso di cassa e i ricavi non si bilanciano immediatamente, o non tornano ai livelli normali, lasciando le aziende in condizioni di incertezza nella ripresa. Per gestire le esplosioni della domanda, i responsabili potrebbero adottare un approccio di “*insights to action*” - ovvero conoscere bene per poter agire - nei loro sistemi di *business*. A partire dai comportamenti anticipati dei clienti, essi possono utilizzare una combinazione di analisi predittiva e prescrittiva, simulazione di scenari e rilevamento di *alert* tempestivi per prevedere i cambiamenti della domanda. Purtroppo questa crisi è diversa dalle altre, ed è di vitale importanza pensare alla nuova normalità che ogni azienda dovrà affrontare. Alcune parti di questa evoluzione sono chiare. Tendenze come il digitale e l’automazione, che erano evidenti già prima dell’emergenza, accelereranno ulteriormente.

Tornando al nostro discorso iniziale, è necessario sottolineare che la ripresa non seguirà un percorso ordinato, quindi i dirigenti dovrebbero abituarsi a pensare dinamicamente. Con la crisi che spezza i sistemi aziendali, la creazione di “*team agili*” è il modo più efficace per adattare e costruire la resilienza in ambienti operativi fluidi. I *team* locali, guidati da requisiti di sicurezza non negoziabili, impareranno e risponderanno alle condizioni sul campo, adattandosi continuamente, mettendo in atto soluzioni e riferendo i successi ai *leader*, i quali possono estendere determinate strategie a tutta l’azienda.

Per le imprese, far tornare fisicamente i dipendenti al lavoro significherà identificare e mitigare i cennati rischi. Ma anche nel tenerli in *smart working*. Contrariamente all'enfasi che viene data comunemente a questa modalità, chi scrive ritiene che i rischi connessi siano non poco significativi. Si pensi al mancato o insufficiente controllo, alla eventuale insicurezza del luogo domestico di lavoro (che il datore potrebbe non conoscere), alla *data protection*, alla gestione delle ferie e dei periodi di malattia, alla gestione psicologica e sociologica del mancato contatto con i colleghi, al minore impatto in termini di *leadership* delle posizioni verticistiche e funzionali sulle prestazioni a distanza.

Ma tra gli impatti nello studio dell'economia, si pensi alla mai sopita contrapposizione - che qui si farà viva - tra le teorie interventiste e quelle prudentziali, keynesiane o monetariste, liberali o conservatrici. Non si vede come ne possano sorgere di nuove, dato che l'esigenza pare essere quella, più che mai nota e trattata (di volta in volta con strumenti diversi), della immissione di liquidità sui mercati, per imprese e consumatori, di credito agevolato, di interventi dello Stato nell'economia (con manovre possibilmente strutturali, subito dopo quelle emergenziali), investimenti nelle infrastrutture e nella protezione di marchi e brevetti. Tutela, per noi, del *Made in Italy*, ripresa fiscale con interventi agevolativi (e non repressivi), *deficit spending* (anche perché autorizzato dall'Ue), razionalizzazione delle spese, demolizione della burocrazia, passando anche per una revisione *in melius* della disciplina sugli appalti. Massicce iniezioni di denaro nella ricerca scientifica e nella sanità, nella prevenzione dei rischi catastrofali, nella medicina e previdenza.

3. La nuova geopolitica

Un po' come gli impatti economici, quelli geopolitici sugli Stati, le Istituzioni, l'Unione Europea e le Organizzazioni Internazionali saranno - molto verosimilmente - di lunga durata, e dipenderanno per lo più dalle scelte "politiche" che verranno poste in essere.

Alcune conseguenze si ripercuoteranno inevitabilmente sull'ordine globale. Una per tutte è rappresentata dal bilanciamento - in termini di influenza e di potenza - tra Stati Uniti e Cina, soprattutto per quel che concerne il *soft power*.

Al solo scopo di chiarezza espositiva, ricordiamo che il *soft power* rappresenta l'abilità nella creazione del consenso attraverso la persuasione e non la coercizione. Il potenziale d'attrazione di una nazione, infatti, non è rappresentato esclusivamente dalla sua forza economica e militare, ma si alimenta attraverso la diffusione della propria cultura e dei valori storici fondativi di riferimento.

Tale concetto, elaborato in origine per definire una prassi politica tipica degli Stati Uniti, ha raggiunto grande popolarità nel primo decennio del XXI secolo, quando altre nazioni, *in primis* la Cina, hanno cercato di investirvi per riscuotere consenso internazionale.

Le due superpotenze, ora in perenne “contenzioso”, stanno impiegando due strategie completamente differenti. I primi accusano la Cina di aver provocato la pandemia e di averne occultato l’esistenza proprio nel periodo dell’esordio, causando - in tal modo - un ritardo fatale nella ricerca scientifica e nelle misure da porre in atto per il contenimento.

La strategia cinese, al contrario, è molto più subliminale. Da un lato, essa auto-propaganda il proprio trionfo sul terribile COVID-19; dall’altro, si erge a Nazione cooperante con tutti, anche tramite l’invio di *équipe* mediche e forniture sanitarie. Questa è una chiara strategia di Pechino per imporre - in altri casi rinforzare - la propria portata internazionale. In Italia, si è deciso, come noto, di firmare, un anno fa, il *Memorandum* d’Intesa con la Cina riguardante la “Via della Seta”; firma apposta nel marzo del 2019 senza - ad oggi - apprezzabili contropartite. Molte, infatti, furono le critiche mosse da varie parti politiche e diversi Paesi. È fin troppo evidente che la strategia cinese sia stata studiata e preparata con cura e - soprattutto - prima di questa emergenza, a livello globale.

La competizione in atto tra Stati Uniti e Cina si è indubbiamente rinforzata a seguito della pandemia, per cui è da annoverarsi anch’essa come uno degli effetti più eclatanti da evidenziare in questo scritto.

Uno “scontro” sanitario, ma connotato fortemente dall’informazione e dalla controinformazione; è molto probabile che tutto ciò influenzerà il sopravveniente nuovo ordine mondiale, quale ne sia il giudizio, che in questa sede non si ritiene opportuno fornire.

La reazione a questo tipo di minacce economico-politiche spesso si traduce in un indebolimento della globalizzazione a favore del nazionalismo economico. Questo fenomeno è teso - almeno nelle sue intenzioni - a ridurre il più possibile la dipendenza dell’economia di un Paese da “prodotti” - o addirittura capitali - esteri. Ciò genera - però - anche la crisi, se non addirittura il collasso, di settori interi. Inoltre, l’impatto del COVID-19 si sommerà a tutte le debolezze pregresse di ogni Stato, soprattutto con debito pubblico elevatissimo.

Se ve ne fosse bisogno, un esempio di approccio tendente a ridurre la dipendenza da capitali stranieri è offerto dalla Francia. Il Primo Ministro francese Édouard Philippe, circa una settimana fa, ha annunciato la riduzione delle partecipazioni straniere nei capitali delle industrie strategiche francesi dal venticinque per cento al dieci per cento.

Dunque, se fino ad un mese fa il capitale straniero all'interno di un'industria francese poteva corrispondere ad 1/4 del capitale totale, oggi può arrivare ad un massimo di 1/9 dello stesso. Misure analoghe ha adottato il nostro Paese, rafforzando la *golden power* sulle aziende strategiche. Per il nostro stile espositivo, qui abbiamo un incrocio tra economia e diritto, rappresentato da valutazioni di mercato e diritto della concorrenza. In sede Ue, si è dovuto adottare una linea parzialmente “accomodante” sulle restrizioni ai bilanci e sugli indicatori fondamentali degli Stati aderenti (il *fiscal compact* è stato per ora sospeso).

Tutti gli strumenti, Mes compreso, sono diventati “salvifici”, ma oggetto di contestazioni a vario titolo, e con diverse intonazioni e motivazioni.

Di seguito si riporta lo stralcio di una Nota del Servizio Studi del Senato (n. 44/3 del 10 aprile), che ben riassume le misure in atto.

L'emergenza sanitaria legata al diffondersi della COVID-19, oltre alle perdite di vite umane e alle conseguenze sulla salute di migliaia di persone, sta provocando un pesante impatto sull'economia dell'Unione europea, oltre che mondiale. Dopo lo shock iniziale dovuto alla contrazione dell'economia cinese nel primo trimestre del 2020, gli effetti economici della crisi si sono manifestati sia dal lato dell'offerta a causa dell'interruzione delle attività produttive e commerciali dovute all'assenza dai luoghi di lavoro e alla conseguente interruzione delle catene di approvvigionamento sia dal lato della domanda a causa della riduzione dei redditi da lavoro e all'interruzione dei programmi di investimento causata dal generale clima di incertezza. Entrambi gli effetti dal lato dell'offerta e dal lato della domanda incidono in misura rilevante sulla liquidità del sistema economico, rischiando di provocare il fallimento delle imprese. Secondo la Commissione europea, l'impatto più rilevante sull'economia si avrebbe sul versante dell'offerta, a cui seguirebbe il canale della liquidità delle imprese, quindi la domanda, l'incertezza degli scenari economici e, infine, le ricadute della crisi cinese. Nelle previsioni economiche d'inverno rese note il 13 febbraio 2020, la Commissione europea aveva stimato un tasso di crescita del PIL dell'UE pari all'1,4% nel 2020. La previsione incorporava soltanto un modesto shock temporaneo relativo alla COVID-19 nell'ipotesi che l'epidemia sarebbe stata limitata alla Cina e avrebbe raggiunto il picco nel primo trimestre del 2020, con ricadute limitate sul resto del mondo. Sulla base dello sviluppo successivo della pandemia, il 13 marzo 2020 la Commissione ha pubblicato una nuova stima del possibile impatto dell'emergenza sull'economia, sulla base delle ipotesi che il tasso di mortalità e morbilità del virus sia lo stesso in Europa e nel resto del mondo, e che l'impatto sia maggiore di quello osservato in Cina. L'impatto dell'emergenza, attraverso i canali citati, si dovrebbe tradurre in una riduzione di 2,5 punti percentuali del tasso di crescita del PIL dell'UE nel 2020. Considerando la stima di partenza (1,4%), nel 2020 il nuovo tasso di crescita del PIL dell'UE dovrebbe attestarsi intorno al -1%34, anche se la Commissione non esclude il verificarsi di scenari più sfavorevoli in relazione allo sviluppo della pandemia.

La pandemia ha mostrato la debolezza dell'Ue nell'adottare decisioni condivise e strategiche, che non tengano principalmente conto della *moral suasion* degli Stati più dotati e meno disposti all'aiuto finanziario.

Qui ce n'è per tutti, economisti e giuristi. Regole consolidate dall'economia e dai Trattati, annichilite dalle evidenze. Norme e regole adattate al diritto "vivente" e alle esigenze di liberarsi di lacci e laccioli burocratici.

Il *free riding*, sia sui mercati che sulle regole del diritto dell'economia, è quasi fisiologico, a tendere, in queste congiunture negative. Le Autorità di ogni tipo dovranno stare ben vigili affinché comportamenti anticoncorrenziali (*dumping*, frodi, politiche commerciali aggressive), quando non fraudolenti, abbiano a verificarsi. Senza dire della "sicurezza percepita" dai cittadini, nel senso che non solo ci si sentirà, banalmente, più vulnerabili fisicamente; ma, a parere di chi scrive, gli Stati moderni si sono palesati impreparati nei confronti delle sfide che impongono le nuove concezioni della *security* internazionale, della riservatezza, della protezione delle infrastrutture critiche, dando l'impressione (anche ad eventuali malintenzionati) che gli strumenti di sorveglianza attiva non sarebbero preparati contro attacchi chimici e batteriologici.

4. Il Diritto

Le regole, le norme, le prassi giuridiche, anch'esse appaiono "stravolte" dal COVID-19, soprattutto se si pone mente agli sforzi per regolare diritti e istituzioni degli Stati coinvolti. Innanzitutto, le implicazioni normative della pandemia riguardano le codificazioni contro le infiltrazioni della criminalità organizzata sui mercati globali.

L'occasione per le mafie di inserirsi nel circuito economico legale, onde riciclare capitali di provenienza illecita, è di quelle che nascono *ad hoc*, insperate. I criminali non hanno umanità, e anche in questo frangente si adoperano per implementare le strategie illegali, specialmente quelle dell'accaparramento di imprese, fette di mercato, territori. I beni, le aziende, i cittadini in difficoltà economiche sono le vittime predestinate, onde poter smistare, attraverso le loro esigenze di liquidità, e dei rispettivi mercati di posizionamento, denaro di matrice illecita, ripulendolo con bassi costi e, soprattutto, acquisendo il consenso sociale come "benefattori" del periodo peggiore della storia recente.

Bisognerà guardare, ora più che mai, ad una omogeneizzazione delle normative antimafia nei singoli Stati Ue, di quelle su sequestri e confische, delle regole contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo.

Subito dopo, direi, vengono le norme sulla tutela dei consumatori.

Essendo stato, ed in corso, incrementale ed esponenziale, l'utilizzo di *Internet* per acquisti di beni e servizi, le norme del diritto commerciale internazionale potrebbero non bastare a tutelare consumatori e, perché no, gli stessi venditori e prestatori.

Si potrebbero porre problemi di contenzioso, di trattamento illecito di dati, di clausole abusive e vessatorie, di proposte commerciali e pratiche non conformi alle tutele minime apprestate dalle norme sul commercio internazionale, soprattutto laddove esso avvenga via *internet*.

L'*on-line* ha dei rischi fisiologici (e patologici) che non vanno mai sottovalutati, e che in questo periodo cresceranno, come le cronache già raccontano (es. classico, con indagini già avvenute, la proposta di soluzioni mediche miracolose per le malattie da COVID-19).

Lo stesso "diritto dell'emergenza", come verrebbe a chi scrive di denominare quel complesso di regole, ma soprattutto di deroghe alle stesse, che sono già in uso presso gli Stati colpiti (si pensi alla compressione di libertà quali quelle di movimento e circolazione, di riservatezza dei dati, di opinione e divulgazione di informazioni, di iniziativa economica privata), è una realtà cui sottostare dopo le varie dichiarazioni governative in tal senso.

Ci faremo i conti per molto tempo ancora. Non è detto che sia negativo, purchè saggiamente orientato.



Bibliografia

- > AIBE-CENSIS, *Gli effetti del Covid-19 sugli investimenti esteri in Italia*, maggio 2020;
- > AA.VV., *Anticorpi: ripartire più forti dopo la pandemia*, FORMICHE, n. 157, aprile 2020;
- > *Antiriciclaggio & Compliance*, RIVISTA ON LINE, www.antiriciclaggiocompliance.it;
- > CENTER FOR CREATIVE LEADERSHIP, *Coronavirus (Covid-19): Leadership Resources for Times of Crisis* (www.ccl.org/coronavirus-resources/);
- > *Centro di Ricerca sulla Sicurezza e il Terrorismo*, varie, www.crstitaly.org;
- > F. LUZZI CONTI, *La sorte dei contratti di transazione in caso di inadempimento derivante dall'emergenza COVID-19*, in *DIRITTO E GIUSTIZIA*, maggio 2020 (ove altri contributi sul tema);
- > A. DE VIVO, *Coronavirus e organismi di vigilanza: i controlli da svolgere nelle imprese*, *QUOTIDIANO IPSOA*, 28 aprile 2020;
- > K. DITCHAM, *How COVID-19 is changing the organised crime threat*, in www.kycglobal.com, 26 marzo 2020;
- > EUROPEAN PARLIAMENT, (O MAZZOCCHI), *The impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights in the EU*, 23 aprile 2020;
- > EUROPOL, *How COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU*, 30 aprile 2020;
- > GAFI, *COVID-19, related ML and TF*, www.gafi.org, maggio 2020;
- > C. ISIKE, *Analysis: COVID-19: Can China's 'soft power' propel it to world leadership?*, University of Pretoria, aprile 2020;
- > ISPI, sito *internet*, contributi e dossier vari;
- > A. MANCIULLI, *La pandemia e i rischi per la sicurezza nazionale*, in *AFFARI INTERNAZIONALI*, 23 aprile 2020 (ove altra bibliografia in tema);
- > G. MASSOLO, *La difesa dalle minacce cyber: uno strumento per la ripresa italiana*, *ASPENIA ON LINE*, 6 aprile 2020;
- > F. MANENTI, *Il sudest asiatico guarda al commercio digitale per uscire dalla crisi*, CESI, maggio 2020;
- > R. RAZZANTE (a cura di), *Comprendere il terrorismo*, Pacini editore, 2020;
- > S. ZUBOFF, *Nuovi capitalismi (della sorveglianza)*, in *FORMICHE*, n. 158, maggio 2020, pagg. 8-11.





**Professore
Vittorio CAPUZZA**

ASN - Abilitato alle funzioni di Professore
Associato di Diritto amministrativo

La progettazione nel codice dei contratti pubblici

L'attività di progettazione costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo a forte valenza tecnica e contemporaneamente nella sequenza di realizzazione delle opere pubbliche ha natura di sub-procedimento, a cui è preposto il responsabile del procedimento. L'attività di progettazione dei lavori pubblici si articola in un sistema tripartito in un quadro tendenzialmente rigido, anche nell'ottica del contrasto alla corruzione che potrebbe annidarsi in illeciti guadagni mediante le varianti in corso d'opera fuori dai casi previsti dall'articolo 106 del Codice dei contratti pubblici.

Project activity is a highly technical administrative process and it becomes a sub-procedure in the building of public works, supervised by the responsible for the procedure. Project activity for public works is a tri-partite system in a rigid framework, in order to avoid corruption that could be found in the illegal income for in-process variations not complying with art. 106 of public agreements code.



SOMMARIO: 1. La struttura della progettazione nelle opere pubbliche. - 2. La progettazione nel nuovo Codice. - 3. Le modifiche operate dal cosiddetto *decreto sblocca-cantieri*. - 4. Gli appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi 'COVID-19'.

1. La struttura della progettazione nelle opere pubbliche

La realizzazione della progettazione, si sa, passa per tre livelli:

- > preliminare (o di fattibilità tecnica ed economica);
- > definitivo;
- > esecutivo.

Quest'ultimo, nell'attuale significato, deve comprendere in modo dettagliato tutti gli aspetti che sono necessari per la realizzazione dell'opera e costituisce, perciò, l'oggetto del contratto d'appalto pubblico di lavori⁽¹⁾.

- (1) Sulla progettazione esiste una ricchissima bibliografia; fra quelle Opere di maggior interesse che trattano il tema, in particolare si vedano: A. ANGELETTI ed altri (a cura di), *La riforma dei lavori pubblici*. COMMENTARIO, 2000; A. BARGONE, S. RICHTER (a cura di), *Manuale del diritto dei lavori pubblici: la riforma e i procedimenti di attuazione*, 2001; S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, 2012; L. CARBONE, F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'attuazione della Legge quadro sui lavori pubblici: il D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, il D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 e D.M. 19 aprile 2000, n. 145*. COMMENTARIO, 2000; F. CARINGELLA, G. DE MARZO, M. BELLA (a cura di), *La nuova disciplina dei lavori pubblici: dalla Legge quadro alla Merloni-quater, le norme speciali e la nuova potestà regionale*, 2003; A. CARULLO, A. CLARIZIA, *La legge quadro in materia di lavori pubblici*, 2004; A. CARULLO, G. IUDICA, ed altri, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, 2009; A. CIANFLONE, G. GIOVANNINI, *L'appalto di opere pubbliche*, XIII edizione Milano 2018; DE NICTOLIS, *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, vol. III, 2007; L. FIORENTINO, C. LACAVA, *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*, 2004; C. FRANCHINI, *I Contratti con la Pubblica Amministrazione*, in TRATTATO DEI CONTRATTI, diretto da P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, vol. II, 2007; FRANCHINI, (a cura di) *I contratti di appalto pubblico*, in TRATTATO DEI CONTRATTI, diretto da Rescigno e Gabrielli, XIV, 2010; R. GAROFILI, ed altri, *La tutela in tema di appalti pubblici: il contenzioso alla luce del D.Lgs. 163/2006*, 2007; E. PICOZZA, *Il diritto dell'economia: disciplina pubblica*, vol. II, in TRATTATO DI DIRITTO DELL'ECONOMIA, diretto da E. PICOZZA, E. GABRIELLI, 2005; A. CROSETTI, A. POLICE, M. R. SPASIANO, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, 2007; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, 2012 (III ed. 2017); R. GAROFOLI, V. DE GIOIA, *Codice degli appalti di lavori pubblici: annotato con giurisprudenza, determinazioni dell'autorità di vigilanza LL.PP. e riferimenti bibliografici*, 2004; R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Codice degli appalti pubblici annotato con la dottrina, giurisprudenza e formule*, 2009; R. GAROFOLI, M. A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella Legge comunitaria n. 62/2005*, 2005; L. GIAMPAOLINO, M. A. SANDULLI, G. STANCANELLI (a cura di), *Commento alla legge quadro sui lavori pubblici sino alla "Merloni-ter"*, 1999; L. GIAMPAOLINO, M. A. SANDULLI, G. STANCANELLI (a cura di), *Commento al regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, 2001; GIURDANELLA, *Commento al Codice dei contratti pubblici*, 2007; M. GRECO, A. MASSARI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, 2006; *idem*, *Il secondo decreto correttivo al codice dei contratti pubblici. Commento al D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113*, 2007; M. MAZZONE, C. LORIA, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, III edizione, Roma 2011, M. PALLOTTINO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto pubblico dell'economia*, 2005; D. RUBINO, *L'appalto*, in TRATTATO DI DIRITTO CIVILE ITALIANO, diretto da F. VASSALLI, 1980; G. L. ROTA, G. RUSCONI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. II, 2007; F. SAITTA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, 2008; M. SANINO, *Commento al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, 2006; G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. VII; S. BUSCEMA, A. BUSCEMA, *I contratti della pubblica amministrazione*, 2008; F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2011; R. VILLATA (a cura di), *L'appalto di opere pubbliche*, 2004; G. F. FERRARI, G. MORBIDELLI, *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, 2013; A. CANCRINI, C. FRANCHINI, S. VINTI, (a cura di), *Codice Commentato degli Appalti Pubblici*, 2014; A. CANCRINI, V. CAPUZZA, *Manuale di Legislazione delle Opere Pubbliche*, n. 1 della COLLANA DIRITTO AMMINISTRATIVO, 2015; A. CANCRINI, *La disciplina dei contratti e le modalità di adempimento*, cap. VIII, in I CONTRATTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, a cura di C. FRANCHINI, *Trattato dei contratti*, diretto da P. RESCIGNO e E. GABRIELLI, I, 2007, pagg. 419-579; G. M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Commentario di dottrina e giurisprudenza*, vol. 1-2, 2017; C. CONTESSA (a cura di), *Il contenzioso e la giurisprudenza in materia di appalti pubblici. Le grandi tematiche del settore degli appalti pubblici nell'analisi giurisprudenziale*, 2019; M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, (diretta da), *Trattato sui contratti pubblici*, 5 volumi, 2019 (sulla progettazione si veda il vol. 1 - *Fonti e principi ambito programmazione e progettazione*).

Inoltre, il progetto esecutivo deve essere corredato dal piano di manutenzione e delle sue parti in relazione al ciclo della vita, comprendente cioè gli aspetti già indicati dall'ANAC nella Deliberazione n. 7 del 28 aprile 2015, in cui, fra l'altro, le attività di manutenzione sono state così suddivise (paragrafo 3) secondo un quadro logico-sistematico:

> *attività di controllo*: come le verifiche/letture periodiche a vista, pulizia di parti e componenti, ecc.;

> *attività di gestione/conduzione*: come le variazioni del funzionamento degli impianti/locali, regolazione delle temperature di climatizzazione, ecc.;

> *manutenzione programmata*, ovvero interventi di sostituzione di parti/consumabili (es. cambio filtri condizionatori, sostituzione periodica componenti caldaie, ecc.);

> *manutenzione predittiva* (o su condizione), ovvero interventi di manutenzione effettuati a seguito del verificarsi di eventi che fanno presumere un possibile guasto;

> *manutenzione a richiesta/guasto*, ovvero interventi a seguito di rottura o anomalie non prevedibili *ex ante*;

> *manutenzione migliorativa*, ovvero interventi di miglioramento delle prestazioni dei beni (es. incremento potenza termica impianti di riscaldamento, adeguamenti normativi, ecc.);

> *lavori di adeguamento/rifacimento* (es. rifacimento facciate esterne, sostituzione/ammodernamento impianti, ecc.).

Darà attuazione a tale previsione, se non ci saranno modifiche nella parte dell'*iter* d'approvazione che manca, l'art. 107 del futuro regolamento, nel quale vengono elencati i documenti operativi che formano il contenuto del piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti; tale piano, a sua volta, è un documento complementare al progetto esecutivo, insieme al Quadro d'incidenza della manodopera (art. 108 reg.), al Cronoprogramma, all'Elenco prezzi unitari, al Computo metrico-estimativo e quadro economico, allo schema del contratto (redatto dalla stazione appaltante con l'eventuale supporto del progettista) e al Capitolato speciale d'appalto.

Più in generale, come precisato già dall'allora Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (oggi, ANAC) nella Determinazione n. 4/2001, «Tutta l'attività di progettazione - che di per sé costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo a forte valenza tecnica e contemporaneamente si pone, rispetto alla complessa procedura di realizzazione delle opere pubbliche, come sub-procedimento, a cui è preposto il responsabile del procedimento - deve necessariamente osservare un percorso predeterminato dal legislatore ed ogni fase di

approfondimento presuppone che sia esaurita la precedente in un contesto logico e temporale progressivamente ben cadenzato, dove le scelte e decisioni assunte non possono essere smentite nel livello successivo, tranne la (residuale) possibilità di rivedere sulla base di precise ed obiettive esigenze le scelte compiute nella fase progettuale precedente.

Si può dunque ora affermare che l'attività di progettazione dei lavori pubblici si articola in un sistema tripartito in un quadro tendenzialmente rigido in cui la discrezionalità dell'amministrazione è ben delimitata e le stesse scelte tecniche progettuali si collocano in ambiti precisati e si snodano all'interno di un percorso normativo che il legislatore ha tracciato».

Si potrebbe anche dire che la discrezionalità tecnica dell'amministrazione è fondata sull'oggetto del diritto d'autore relativo al progetto; tale oggetto è individuato dall'articolo 2575 cod. civ. nelle opere dell'ingegno di carattere creativo la cui elencazione non tassativa è integrata dall'art. 2 della legge n. 633/1941. Ma non solo.

Il diritto d'autore trova riconoscimento e garanzia anche per i progetti di ingegneria e di architettura relativi a lavori; infatti, l'art. 2578 cod. civ., che s'ascrive nel Titolo IX relativo ai diritti sulle opere dell'ingegno e sulle invenzioni industriali, sancisce in modo chiaro che “all'autore di progetti di lavori di ingegneria, o altri lavori analoghi, che costituiscano soluzioni originali di problemi tecnici, compete, oltre al diritto esclusivo di riproduzione dei piani e disegni dei progetti medesimi, il diritto ad un *equo* compenso a carico di coloro che realizzano il progetto tecnico a scopo di lucro senza il suo consenso”.

In combinato disposto va letto anche l'art. 99, comma 2 della Legge 633/1941: per esercitare il diritto al compenso l'autore deve inserire nel piano o disegno una dichiarazione di riserva ed eseguire il deposito del piano o disegni presso il Ministero della cultura popolare.

Da un primo inquadramento generale, che va dall'avvio della progettazione alla sua approvazione, è possibile notare come le relative norme non fissano i tempi procedurali minimi da rispettarsi uniformemente da parte di ciascuna stazione appaltante, ma riportano le dettagliate fasi dell'*iter* (fattibilità delle alternative progettuali espresse nell'omonimo documento, obbligatorio per gli appalti di lavori pari/superiori alla soglia comunitaria *ex* art. 35 del Codice; livelli di progettazione; contestuale verifica di ciascun livello - art. 26, comma 2, del Codice; validazione finale ai sensi dell'art. 26, comma 8 del Codice; approvazione a seguito della verifica, *ex* art. 27 del D.Lgs. n. 50/2016) ai tempi stabiliti dall'ordinamento proprio dell'amministrazione che procede.

Va altresì considerato che l'attività di progettazione e il progetto, che di essa ne è il risultato, assumono nell'ordinamento dei lavori pubblici un'importanza e una centralità assolutamente primaria, sia che si tratti di lavori 'ordinari', sia che si tratti di grandi infrastrutture.

Il progetto, infatti, comporta elevati riflessi sotto molteplici profili:

- > influenza il contenuto del bando di gara;
- > la qualificazione dei concorrenti;
- > i soggetti affidatari dei servizi di ingegneria;
- > i sistemi di realizzazione dei lavori pubblici;
- > i sistemi di scelta del contraente;
- > i criteri di aggiudicazione;
- > la composizione dei seggi di gara e delle commissioni giudicatrici;
- > le varianti;
- > il contenzioso nella fase esecutiva;
- > i piani di sicurezza;
- > il subappalto, (AVCP - ora ANAC, Determinazione n. 9/2005).

L'inizio dell'attività progettuale delle opere pubbliche coincide necessariamente con la redazione prima il progetto preliminare (dal nuovo Codice denominato «progetto di fattibilità tecnica ed economica»), e - dopo l'inserimento dell'opera nell'elenco annuale delle opere programmate - la progettazione di dettaglio (definitiva ed esecutiva); la stessa attività di progettazione configura una complessa operazione tecnico-amministrativa finalizzata al massimo livello di approfondimento possibile, in modo che sia definito e identificato ogni elemento progettuale in forma, tipologia, dimensione, prezzo, qualità; alla luce di ciò, la Legge stabilisce che, a eccezione dei lavori di manutenzione (come confermato dal DL n. 32/2019) e degli scavi archeologici, tutte le opere pubbliche non possono avere inizio se non quando sia stato redatto il progetto esecutivo e non sia intervenuta l'approvazione da parte dell'amministrazione.

Con riguardo alla manutenzione, va detto che il decreto sblocca-cantieri, dopo tre anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice, è tornato alla regola che vigeva nella disciplina passata: è stabilito dall'art. 1, comma 6, della Legge n. 55 del 2019, che per gli anni 2019 e 2020 - e fuori dal contesto del cosiddetto ciclo della vita dell'opera (art. 3, comma 1 lett. hhhh) e art. 96) -, i contratti di lavori di manutenzione ordinaria⁽²⁾ e straordinaria - *ex* art. 3, comma 1, lett. oo-*quinquies*,

(2) Cioè: le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione necessarie per eliminare il degrado dei manufatti e delle relative pertinenze, al fine di conservarne lo stato e la fruibilità di tutte le componenti, degli impianti e delle opere connesse, mantenendole in condizioni di valido funzionamento e di sicurezza, senza che da ciò derivi una modificazione della consistenza, salvaguardando il valore del bene e la sua funzionalità.

a esclusione, in ogni caso, degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti -, possono essere affidati, nel rispetto delle procedure di scelta del contraente, sulla base del progetto definitivo costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso, ai sensi del TU n. 81/2008. In tale contesto, l'esecuzione dei lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo.

I giudici amministrativi hanno riconosciuto che, comunque, l'autorizzazione paesaggistica, in relazione ai tre diversi livelli di progettazione, preliminare, definitivo ed esecutivo, è richiesta anche in relazione al progetto definitivo, che individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare, e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni⁽³⁾.

La progettazione preliminare, che stabilisce i profili e le caratteristiche più significative degli elaborati dei successivi livelli di progettazione, in funzione delle dimensioni economiche e della tipologia e categoria dell'intervento, nel definire il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, deve inoltre consentire l'avvio dell'eventuale procedura espropriativa.

Il motivo di tali previsioni risiede nella necessità di avere garanzia che, al momento del completamento della progettazione, siano già avanzate le pratiche relative alla disponibilità dei terreni sui quali si intende costruire l'opera pubblica, nonché quelle per il rilascio delle autorizzazioni obbligatorie.

Già nell'impianto del regolamento d'esecuzione della Legge n. 109/94, il progetto preliminare doveva consentire l'avvio della procedura espropriativa e quindi contenere tutti gli elementi necessari di esproprio per la successiva dichiarazione di pubblica utilità; ne conseguiva che l'approvazione del progetto definitivo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, equivale(va) negli effetti giuridici alla dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori.

Nel vigente quadro normativo è stato, invece, previsto che la dichiarazione di pubblica utilità di cui agli artt. 12 e seguenti del d.P.R. n. 327/2001 può essere disposta anche quando l'autorità espropriante approva a tal fine il progetto esecutivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità (art. 27, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016).

(3) Cons. Stato, Sezione Quarta, 7 giugno 2018, n. 3431.

2. La progettazione nel nuovo Codice

Nella relazione d'accompagnamento alla bozza del nuovo Codice che era stata approvata il 3 marzo 2016 dal Consiglio dei Ministri era stata subito messa in risalto la quadriforme struttura delle macro-fasi che caratterizzano un appalto pubblico:

- > alla progettazione, che nei lavori costituisce il momento fondamentale dell'intero ciclo della commessa pubblica;
- > alla gara ad evidenza pubblica e all'esecuzione veniva preordinata la programmazione, già prevista come obbligo per le opere pubbliche, ma non anche per i servizi e le forniture.

In quella relazione si esaltava il fatto, anche abbastanza ovvio, che un'amministrazione efficiente è, infatti, una amministrazione che sa pianificare e programmare. Un "buon progetto" diventa garanzia di un "buon appalto": non ci può essere una buona opera, se non è ben progettata.

Questo invito alla qualità era scortato nella relazione da una serie di previsioni normative che declinavano anche *in parte qua* i due cardini contenuti nella Legge n. 11/2016: misure di concorrenzialità, come espressioni delle direttive UE del 2014, e la prevenzione della corruzione alla luce delle novità operate a partire dalla Legge n. 190/2012.

La Legge delega n. 11 del 2016 ha generato due forze centrifughe:

- > la prima è quella diretta alla garanzia della massima concorrenzialità, che è il bene giuridico soprattutto tutelato dalle direttive europee del 2014 (nn. 24, 25 per gli appalti e n. 23 per le concessioni);
- > la seconda, prettamente d'interesse nazionale e non lontana dalla pura concorrenzialità, è quella tesa a realizzare efficaci misure di anticorruzione.

In quest'ottica, il legislatore delegato ha dovuto attuare sequenze procedurali amministrative la cui ragione si fonda proprio nella prevenzione da condotte illecite di natura corruttiva.

Fra dette previsioni che cadenzano i ritmi preordinati allo scopo (si pensi, ad esempio, alla trasparenza già oggetto del D.Lgs. n. 33/2016), un ruolo fondamentale lo ricopre per i lavori pubblici la fase della progettazione, oggetto del contratto d'appalto o di concessione.

Occorreva sì semplificare la normativa - ed è stato fatto a scàpito, però, della completezza, tant'è che dopo il DL n. 32/2019 (conv. in Legge n. 55/19), cosiddetto sbocca-cantieri, s'è postulato un nuovo regolamento che contenesse una precisa e dettagliata normativa sulla progettazione, per le verifiche e per gli incarichi relativi ad essa⁽⁴⁾ -, incidendo sul piano delle misure anticorruptive.

(4) Nella bozza del regolamento, che è in fase di emanazione (la commissione di esperti all'uopo

Fra queste, soprattutto la tensione *a-priori* per eliminare l'ipotesi della errata progettazione che aprirebbe la strada, anche al di là del lecito, alle varianti in corso d'opera (art. 106 del Codice) con lievitazione dei costi per la Stazione appaltante e simmetrici ricavi dell'esecutore. Dunque, il bilanciamento funzionale a evitarlo è strutturato:

> dall'obbligo generale della progettazione esecutiva come livello di progettazione posto a base di gara (l'appalto integrato, come meglio si dirà, è diventato un'eccezione, art. 59 del Codice);

> dalle forme di responsabilità (che erano comunque più aspre nel d.P.R. n. 207/2010) del RUP (art. 26, comma 8 del Codice e art. 122, comma 8 della bozza del regolamento), del progettista (art. 31, comma 8 del Codice) e del verificatore (art. 123 della bozza del regolamento);

> dalla struttura delle garanzie, declinate solo nella bozza del nuovo regolamento in una polizza assicurativa del progettista che copre le nuove spese e il maggior costo e in una polizza per responsabilità civile generale che decorre dalla data di inizio dei lavori (art. 282);

> dall'impossibilità che gli aspetti progettuali già verificati ai sensi dell'art. 26 del Codice costituiscano l'oggetto della domanda dell'esecutore (cosiddetta Riserva) di maggiori oneri sostenuti, di danno o per *equo* compenso (art. 205 del Codice);

> dalle maggiori previsioni contenute nell'emanando regolamento (artt. 114-125) in relazione alla verifica da parte di un organo terzo rispetto al progettista che operi su tutti i livelli di progettazione e contestualmente allo sviluppo di ciascun livello (art. 122, comma 1);

> dall'obbligo del sopralluogo, svolto e attestato da parte di ciascun concorrente nella gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori.

Tutto ciò rappresenta l'attuazione del cosiddetto principio di centralità e di qualità della progettazione, così come affermato dalla Legge delega n. 11/2016.

nominati ha terminato il lavoro e si attendono i pareri della Conferenza Stato-Regioni, delle Commissioni Parlamentari e del Consiglio di Stato), prevede dettagliate disposizioni che in parte migliorano ancor di più il già buon testo contenuto nel d.P.R. n. 207/2010. La progettazione trova disciplina negli artt. 78 -126 della bozza del regolamento, inserendo anche tre nuovi documenti:

- il Documento di indirizzo alla progettazione (DIP) - art. 78, comma 3 - redatto alla Stazione appaltante prima dell'affidamento (interno o esterno) del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- il Documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) - art. 83 - realizzato dal progettista per individuare le possibili soluzioni progettuali;
- l'Elaborato per la sicurezza (EPS), redatto dalla Stazione appaltante già in seno alla fase della progettazione, e che specializza le più generali previsioni contenute nel TU n. 81/2008 sulla sicurezza in relazione al Piano Sostitutivo per la Sicurezza (PSS) che, per i casi in cui non sia previsto il PSC, è (attualmente) facoltativo per le opere pubbliche ed è redatto dall'appaltatore.

Per quanto riguarda, in particolare, le disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 50/2016 dalla sua emanazione e volte a favorire la qualità della progettazione occorre precisare che esse si muovevano inizialmente con lo scopo di fondere lo studio di fattibilità con il progetto preliminare nel cosiddetto progetto di fattibilità, che rafforza in una sorta d'alchimia la fattibilità tecnica ed economica del progetto⁽⁵⁾. La progettazione - si affermava - deve assicurare il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività, la qualità architettonica e tecnico funzionale dell'opera, un limitato consumo del suolo, il rispetto dei vincoli idrogeologici sismici e forestali e l'efficientamento energetico.

Il progetto di fattibilità, di nuova introduzione, è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche e geognostiche, di verifiche preventive dell'assetto archeologico, fermo restando che tra più soluzioni possibili il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve individuare quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività. Sempre al fine di promuovere la qualità della progettazione, analogamente a quanto avviene nei principali Paesi europei, era stata prevista la progressiva introduzione di strumenti aperti di modellazione elettronica, perché redigere migliori progetti vuole dire ridurre drasticamente il ricorso alle varianti che, come s'è detto, sono state la causa principale del lievitare dei costi delle opere pubbliche e dell'allungamento dei tempi di realizzazione.

- (5) Gli articoli che nel Codice riguardano la progettazione sono:
- *art. 23, commi 2 e 12* - Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi;
 - *art. 24, commi 4 e 8* - Progettazione interna e esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici;
 - *art. 31, comma 8* - Ruolo e funzioni del responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni;
 - *art. 46* - Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria e gli altri servizi tecnici;
 - *art. 83* - Criteri di selezione e soccorso istruttorio;
 - *art. 93, comma 10* - Garanzie per la partecipazione alla procedura;
 - *art. 95 comma 3, lett. b)* - Criteri di aggiudicazione dell'appalto;
 - *art. 157* - Altri incarichi di progettazione.

L'ANAC ha emanato con la Delibera numero 417 del 15 maggio 2019, le Linee Guida n. 1, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, «Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria», approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 973 del 14 settembre 2016 (aggiornate al D.Lgs. 56/2017 con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 138 del 21 febbraio 2018 e di nuovo rinnovate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 417 del 15 maggio 2019). Alle Linee Guida n. 1 devono aggiungersi anche le osservazioni contenute nel parere sempre dell'ANAC - Delibera n. 416 del 15 maggio 2019. Molte delle indicazioni fornite dall'Autorità nelle Linee guida n. 1 sono confluite, spesso con alcune aggiunte tese a favorire ulteriormente l'apertura al relativo mercato, nella bozza del nuovo regolamento, in particolare negli artt. 265-283. Il quadro normativo di riferimento è completato dal DM Giustizia del 17 giugno 2016 relativo ai tariffari e contenente nelle allegate Tavole Z-1 e Z-2 le Categorie delle opere, il grado di complessità, le classi dei servizi e le prestazioni con i parametri d'incidenza.

Sempre a tal fine, era previsto come regola ordinaria che a base di gara fosse posto il progetto esecutivo (le eccezioni al precetto deriveranno, tre anni dopo, dalle modifiche operate dal Decreto sblocca-cantieri sugli interventi manutentivi e quelle che rimuovono *pro-tempore* il divieto dell'appalto integrato, già mitigato dal Decreto correttivo del 2017).

Percorrendo il secondo itinerario, quello cioè proiettato verso la lotta alla corruzione, le nuove norme del Codice, come afferma l'ANAC nelle Linee Guida n. 1, recano «l'indubbio vantaggio di un approfondito dialogo tra le varie componenti della progettazione, fornendo, altresì, alla commissione di gara la possibilità di una valutazione più approfondita dell'offerta in fase di aggiudicazione dell'appalto relativo all'esecuzione dei lavori nonché un miglior controllo su quest'ultima, riducendo il rischio di ricorso alle varianti».

Va detto che già il precedente regolamento, il d.P.R. n. 207/2010, aveva previsto una serie di responsabilizzazioni in capo ai soggetti deputati alla verifica/validazione progettuale, le cui coordinate sono così riassumibili per:

1) il responsabile della verifica esterno alla stazione appaltante:

a) l'ipotesi di mancato rilievo di errori ed omissioni del progetto verificato, tali che ne pregiudichino in tutto o in parte la realizzabilità o la sua utilizzazione, ne risponde a titolo di inadempimento, nei limiti delle attività di verifica stabilite nei criteri generali e dalla documentazione speciale;

b) gli inadempimenti agli obblighi posti a suo carico dalla Legge e dal contratto di appalto di servizi, è tenuto a risarcire i danni derivanti alla stazione appaltante in conseguenza dell'inadempimento ed è escluso per i successivi tre anni dalle attività di verifica;

c) i danni non ristorabili, per tipologia o importo, attraverso la garanzia, resta ferma la propria responsabilità, la quale opera pure nel caso di inesigibilità (in tutto o in parte) della prestazione dovuta *ex contractu* dall'assicuratore⁽⁶⁾.

2) nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante:

a) per l'ipotesi di mancato rilievo di errori ed omissioni del progetto verificato, tali che ne pregiudichino in tutto o in parte la realizzabilità o la sua utilizzazione, ne risponde, alla stessa stregua dell'esterno, a titolo di inadempimento, nei limiti delle attività di verifica stabilite;

b) tale soggetto risponde nei limiti della copertura assicurativa, fatte salve le responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti.

(6) La validazione del progetto non esime il concorrente che partecipa alla procedura per l'affidamento dell'appalto o della concessione di lavori pubblici dall'attestazione di avere esaminato tutti gli elaborati progettuali.

Come s'è detto, l'obiettivo di tali intensificazioni in ordine ai profili di responsabilità è, sin dal 2010, quello di evitare che da errori o omissioni della progettazione possano derivare modifiche dell'opera in fase di esecuzione, considerando altresì le varianti come il principale istituto che la Legge n. 11/2016 e il relativo Codice hanno serrato nell'ottica dell'anticorruzione, in piena corrispondenza a quanto già era stato previsto nella Legge Merloni (Legge n. 209/94), art. 25, come risposta al fenomeno di "tangentopoli".

Parallelamente, non è un caso che a fronte della nuova regola della maggior esternalizzazione degli affidamenti di ingegneria (si veda, a proposito, l'art. 157 in rapporto concentrico con la più ristretta previsione sugli affidamenti interni contenuta nell'art. 23 del Codice), l'appalto integrato ha subito in principio una forte restrizione, dapprima rallentata con il cosiddetto Correttivo del maggio 2017 (il D.Lgs. n. 56/2017) e in ultimo sospesa dal cosiddetto Decreto sblocca-cantieri, gli interventi del quale in materia di progettazione occorre adesso delineare.

Ma, nonostante tali intendimenti, il legislatore delegato ha lasciato sin dall'inizio qualche falla nella normativa; ad esempio: ordinando a base di gara la progettazione esecutiva e indirizzando verso l'esternalizzazione degli incarichi di progettazione, lascia un potenziale vuoto nell'ipotesi in cui la commissione giudicatrice (che non ha redatto il progetto) valuti positivamente offerte qualitative migliorative - chieste dalla *lex specialis* nel criterio del miglior rapporto qualità/prezzo - non condivise, però, dal progettista; più in generale, non dedica molto interesse alla fase esecutiva (basti pensare che attualmente la disciplina delle riserve è rimessa alla singola *lex specialis*), abrogando quel passo in avanti che in materia era stato compiuto dal d.P.R. n. 207/2010 e dettando una disciplina sviluppata intorno alle figure subietive della fase prestazionale (RUP, DL e DEC) dalla quale induttivamente, occorre ricavare il panorama oggettivo delle regole per l'esecuzione del contratto.

3. Le modifiche operate dal cosiddetto *decreto sblocca-cantieri*

L'obiettivo di semplificare i passaggi per i vari livelli di progettazione che s'intendeva raggiungere mediante l'abrogazione dello studio di fattibilità, ha determinato in chiave operativa diverse perplessità:

> come scegliere la via progettuale senza aver studiato "serenamente" le potenziali vie percorribili?

> come confermare una scelta e qualificarla ottimale se non s'è comparata previamente con le altre possibili?

E così, tornando al metodo classico, il DL n. 32/2019 opera una modifica che cristallizza un'opzione migliorativa del quadro: il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire; proprio per questo nei lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria (anche ai fini della programmazione, nonché per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'art. 22 e per i concorsi di progettazione e di idee di cui all'art. 152), il progetto di fattibilità è preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'art. 3, comma 1, lettera *g-quater*) del Codice: è il documento in cui sono individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico.

Resta ferma la facoltà della stazione appaltante di richiedere la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali anche per lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria. Nel progetto di fattibilità tecnico ed economica, il progettista sviluppa, nel rispetto del quadro delle esigenze, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1 dell'art. 23, nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa. Il nuovo regolamento, postulato dal decreto sblocca-cantieri (all'art. 216, comma *27-octies*) detterà ulteriori contenuti, considerato che ad oggi, come s'è detto, non sono previsti dalla normativa positiva i contenuti minimi dei livelli di progettazione.

Dal DL n. 32/2019 era stato previsto che a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1 dell'art. 113, le amministrazioni aggiudicatrici dovessero destinare ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di progettazione. In tale previsione sta(va) la novità operata dal DL n. 32/2019, che, però, la Legge n. 55/2019 non ha convertito e, pertanto, il quadro normativo è ritornato ad essere quello precedente al 19 aprile 2019.

Di recente, la Corte dei Conti⁽⁷⁾ ha messo in risalto lo stretto collegamento esistente fra gli incentivi e la progettazione/programmazione di un appalto;

(7) Piemonte Sez. contr. Delib., 19 marzo 2019, n. 25.

in particolare, i giudici contabili hanno affermato che la necessità che l'affidamento di un appalto sia preceduta da un'attività di programmazione e di progettazione rappresenta un'esigenza immanente nell'Ordinamento a prescindere dal valore del contratto, sicché, le stazioni appaltanti sono tenute a svolgere concretamente l'analisi dei bisogni onde procedere all'affidamento di appalti volti al soddisfacimento quali-quantitativo degli stessi.

Dunque, in assenza di programmazione, di progettazione e di una procedura comparativa non è possibile remunerare gli incentivi, è compromessa la stessa possibilità di determinare il valore del relativo fondo, diviene di fatto impraticabile la funzione di controllo e verifica intestata al direttore dell'esecuzione (alla cui nomina è subordinata, *ex art.* 113, comma 2, la possibilità di remunerare le funzioni tecniche ivi tassativamente previste), sono impediti le "verifiche di conformità" che rappresentano le modalità attraverso cui il personale interno procede al controllo sull'avanzamento delle fasi contrattuali nel pieno rispetto dei documenti posti a base di gara, del progetto, nonché dei tempi e dei costi programmati.

Il D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, per superare in qualche misura i limiti all'obbligo di procedere in ogni gara sulla base del progetto esecutivo, aveva reintrodotto, anche senza una generalizzazione e con qualche sforzo, la facoltà per un'amministrazione di procedere mediante l'appalto integrato: attualmente, è l'art. 59 del Codice che detta la disciplina dell'appalto integrato. Pertanto, l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori (quindi appalti con il doppio oggetto del contratto a valle di gara) è consentito nei casi di appalti relativi ad opere per le quali l'elemento tecnologico o innovativo sia nettamente prevalente, ossia per le opere ove l'importo economico della componente tecnologica o innovativa sia preminente rispetto all'importo complessivo dei lavori.

In tal caso, nella determina a contrarre è indicata la motivazione alla base della scelta della procedura, dando evidenza in modo puntuale della rilevanza dei presupposti tecnici e oggettivi, nonché l'effettiva incidenza sui tempi di realizzazione delle opere dell'affidamento separato di lavori e progettazione (art. 59, comma 1-*bis*).

Nell'ottica di un potenziale ritorno alla disciplina dettata nel previgente Codice, il DL n. 32/2019 aveva inizialmente disposto l'abrogazione del divieto al ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori (art. 59, comma 1, quarto periodo); la Legge di conversione n. 55/2019 (all'art. 1, comma 1, lett. b) non ha convertito quella cancellazione e l'ha trasformata in una sospensione che durerà - salvo proroghe - fino al 31 dicembre 2020.

Il DL n. 32/2019 ha postulato un'integrazione caso per caso del comma 1-*bis*: ha, infatti, previsto che i requisiti minimi per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto siano previsti nei documenti di gara nel rispetto del Codice e del futuro nuovo regolamento; detti requisiti devono essere posseduti dalle imprese attestate per prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato o indicato in sede di offerta, in grado di dimostrarli, scelto tra i soggetti di cui all'art. 46, comma 1, cioè tra gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria.

Le imprese attestate per prestazioni di progettazione e costruzione documentano i requisiti per lo svolgimento della progettazione esecutiva laddove i predetti requisiti non siano dimostrati dal proprio *staff* di progettazione.

Infine, una novità è prevista per il progettista: il DL n. 32/2019 ha inserito nell'art. 59 il comma 1-*quater* che prevede, nei casi in cui l'operatore economico si avvalga di uno o più soggetti qualificati alla realizzazione del progetto, che l'amministrazione indichi nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta, al netto del ribasso in gara, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei relativi documenti fiscali del progettista indicato o raggruppato.

Non rimane che attendere le novità a seguito delle scadenze fissate dalla Legge n. 55/2019 (al 31 dicembre 2020), nonché le disposizioni del nuovo regolamento per avere il quadro completo e formulato coerentemente, cioè senza rinvii e norme transitorie capaci di determinare anche la riviviscenza di testi formalmente abrogati.

4. Gli appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi 'COVID-19'

Il quadro normativo, più in generale, è già corroborato dai singoli interventi emanati per l'emergenza sanitaria del COVID-19 e per la necessaria, conseguente ripresa economica. Tra i primi interventi:

- > il DL n. 9/2020;
- > il DL n. 18/2020 conv. in Legge n. 27/2020 (in vigore dal 30 aprile 2020) che ha dettato prescrizioni negli artt. 72, 75, 91, 99 e 120 per gli appalti pubblici con ampliamenti dei casi di procedura negoziata (artt. 36 e 63 del Codice), di anticipazioni del prezzo anche per le consegne in via d'urgenza (art. 35, comma 18 del Codice), di non applicabilità delle penali da ritardo connesse alla forza maggiore provocata dall'emergenza;

> *la Comunicazione della Commissione Europea del 1° aprile 2020* - Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della COVID-19 (2020/C 108 I/01);

> *la Circolare del MIT del 23 marzo 2020 e la Delibera ANAC del 9 aprile 2020* in relazione all'estensione della sospensione dei procedimenti amministrativi prevista dall'art. 103 del DL n. 18/2020 - da contemperare però con le esigenze di celerità e di ripresa economia - anche per le gare ad evidenza pubblica (compresi quindi procedimenti di gara per l'affidamento di servizi d'ingegneria).

Importante è sottolineare che tanto per i nuovi progetti, quanto per la ripresa delle lavorazioni nei cantieri, sarà fondamentale l'integrazione o la modifica del Piano di Sicurezza e Coordinamento (o del DUVRI per gli appalti di servizi e forniture *ex art.* 26 del TU n. 81/2008) con le nuove previsioni determinate dalla normativa emergenziale 'COVID-19'. Questo, per le nuove gare d'affidamento sia della progettazione, sia dei lavori, causerà una necessaria lievitazione dei costi d'attività per il progettista/Coordinatore Sicurezza in fase di Progettazione - CSP) e dei costi per la sicurezza previsti nell'importo a base di gara delle lavorazioni, scomputati dall'importo ribassabile. Sempre nella gara d'appalto di lavori, anche per l'operatore economico queste nuove misure incidranno nella quantificazione dei cosiddetti oneri per la sicurezza che ai sensi dell'art. 95, comma 10 del Codice devono essere esplicitati nell'offerta economica senza possibilità di soccorso istruttorio.

Con riferimento alla fase di esecuzione, la ripresa dei lavori dovrà essere subordinata, come si diceva, all'adeguamento alle nuove misure sanitarie dei PSC (o DUVRI) esistenti - che sono parte integrante dei relativi progetti - per opera del Coordinatore per la Sicurezza nella fase Esecutiva (CSE). Tutto ciò, operabile senza necessità d'attendere interventi legislativi *ad hoc*, comporterà anche degli ulteriori, eventuali rallentamenti nella ripresa delle prestazioni; da qui, la necessità - questa volta bisognosa di misure normative specifiche - della sussistenza di strumenti economici a favore dell'esecutore tali da riequilibrare il sinallagma contrattuale, quali ad esempio:

> *l'equo compenso a valle della sospensione provocata dall'emergenza*, che di per sé essendo forza maggiore non determinerebbe alcun diritto patrimoniale direttamente conseguente;

> i maggiori oneri riscontrabili;

> l'attenuazione delle responsabilità in caso di errori, sul paradigma dello scudo contabile previsto dal DL n. 18/2020 in capo al Commissario straordinario e al Comitato tecnico della Protezione Civile, i quali non sono sottoposti al controllo della Corte dei Conti.

Le misure speciali eviterebbero la conseguenza più drastica e meno conveniente per ciascuna delle parti negoziali, cioè la risoluzione dei contratti per eccessiva onerosità sopravvenuta della prestazione.





**Dottoressa
Francesca TURCHET**
Funzionario di Amministrazione
membro CUG^(**) Difesa

DOTTRINA

Prospettive per una *leadership* militare fem- minile^(*)

*«Suonai al campanello della Tenenza e dissi: Io sono il Tenente (...).
Sono il nuovo Comandante.*

Ma no... Ci sta prendendo in giro!

No, guardi, sono il nuovo Comandante!

Ma davvero?

*Chiami il Tenente e glielo confermerà. E ha chiamato il mio collega
in ufficio!*

Entro e mi dicono: Ah! Bene, Lei sarà la nostra mascotte!

E io intanto pensavo: Ma dove sono capitata...

*Le sembrerà strano ma, secondo me, alcuni di loro neanche lo
sapevano che le donne erano entrate in Finanza. Io lo dico sempre:
Sono stata in trincea!»*

(Roma, 2 ottobre 2019, estratto da un'intervista a una Ufficiale)

La *leadership* femminile è diventata un fenomeno degno di studio a seguito dell'entrata delle donne nel mondo del lavoro. Da quel momento, alcuni settori, come la scuola, la sanità e l'assistenza, sono stati caratterizzati da una consistente presenza femminile, mentre altri, come il mondo delle professioni, la magistratura e le organizzazioni militari, sono rimasti per lungo tempo preclusi alle donne. Nelle Forze Armate statunitensi le donne hanno cominciato ad essere reclutate in modo stabile, seppure con varie restrizioni, a seguito dell'introduzione dell'*All Volunteer Force* del 1973. Più o meno nello stesso periodo sono state ammesse nelle organizzazioni militari di diversi Paesi dell'area NATO.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

(**) Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

In Italia, l'ingresso delle donne nelle Forze Armate si è realizzato nel 2000 a seguito dell'approvazione della legge 20 ottobre 1999, n. 380, ma senza preclusioni per corpi/ruoli e specialità, a differenza di altri Paesi dove le iniziali restrizioni sono venute meno nei decenni successivi alla loro ammissione. Qui si propone un'analisi dello spazio di *leadership* delle donne in un settore cosiddetto *all male*, qual è il comparto difesa e sicurezza, nel quale esse sono entrate per ultime rispetto sia ad altri settori dello Stato italiano sia ad altri Paesi dell'area NATO facendo in compenso, per molti aspetti, tesoro delle esperienze maturate altrove.

Women's leadership has become a worthy phenomenon of study following the entry of women into the world of work. Since then, some sectors such as school, health care, assistance, have been characterised by a high proportion of women, while others, such as the professions, the judiciary and the military organizations, have long remained closed to women. In the US Armed Forces women began to be recruited in a stable manner, albeit with various restrictions, following the introduction of the 1973 All-Volunteer Force. Around the same time, they were admitted to military organizations in different countries of the NATO area. In Italy, the entry of women into the Armed Forces took place in 2000, following the approval of the Law No 380 of 20 October 1999, without foreclosure for corps/roles and specialties, in contrast to other countries where initial restrictions ceased in the decades following their admission. Here we propose an analysis of women's leadership space in a sector so-called "all male", which is the security and defence, in which they have entered last both compared to other sectors of the Italian State and other NATO's countries, but building on the experiences gained elsewhere.



SOMMARIO: 1. *Leadership* ed *headship*. - 2. Le donne nelle organizzazioni militari. - 3. Uno studio di caso: le Ufficiali raccontano la *leadership*.

1. *Leadership* ed *headship*

Il *leader* ha sempre saputo attrarre su di sé lo sguardo interessato della storia, della filosofia, della politica e, per ultimo, delle scienze umane.

Colui che precede gli altri, capo, guida, luce, condottiero o comandante, l'Ulisse che è in noi ci ha preso per mano e accompagnato lungo la storia della nostra civiltà, è stato strumento di conoscenza del mondo e ancora chiediamo a lui di condurci oltre. Forse per questo motivo le prime teorie sulla *leadership* si sono sviluppate a partire dai tratti di grandi uomini, ovvero di coloro che sapevano condurre gli altri nella realizzazione delle loro visioni.

È comunque a partire dal consolidarsi dell'impresa come motore di una nuova organizzazione del lavoro che la *leadership* comincia ad acquisire un peso significativo in questo nuovo modo di regolare l'operosità umana, in modo che,

di pari passo con l'emergere di un nuovo paradigma di sviluppo cominciano anche ad aggregarsi dei contributi teorici intorno alla concettualizzazione della figura del *leader*.

Una crescita esponenziale di studi, filoni di indagine e ricerche sperimentali, hanno così contraddistinto questo tema dall'inizio del XX secolo ad oggi, con esiti tra loro anche molto diversi come del resto sono diverse le discipline alle quali tali contributi risultano debitori. Tali approcci alla gestione delle relazioni del lavoro hanno trovato significativa attenzione e attuazione, com'era prevedibile, nelle organizzazioni aziendali private, mentre nel settore pubblico esse hanno incontrato un'applicazione più ardua e problematica, essendo l'organizzazione amministrativa normativamente fondata e fundamentalmente refrattaria, per le finalità stesse che è chiamata ad assolvere, ad assumere in sé principi regolatori propri dell'economia d'impresa.

Tuttavia, i modelli propri della *leadership* sviluppatasi all'interno delle organizzazioni militari mostrano più di un filo rosso in comune con le realtà organizzative private, a differenza di altri settori dell'organizzazione burocratica pubblica. La stessa teoria dei tratti, ad esempio, che ha conosciuto momenti di discreta fortuna nei modelli aziendalistici ha trovato un terreno di confronto anche nell'ambito dell'elaborazione teorica militare al cui interno tale corrente di pensiero ha costituito, fino agli anni Quaranta, il paradigma dominante. A tale concezione può essere ricondotto anche il ricorso, in ambito militare, all'uso dei test psico-attitudinali, finalizzati a testare l'esistenza di determinate caratteristiche psicologiche necessarie per il reclutamento del personale, ma finanche considerate utili per verificare la presenza di requisiti funzionali utili ad esprimere la cosiddetta "attitudine al comando".

Sempre a tale approccio possono essere ricondotti i racconti di gesta eroiche e la ricca memorialistica aventi per protagonisti figure di comandanti, dall'antichità ai giorni nostri, attraverso i quali si è tentato di isolare e proporre un idealtipo che conchiudesse in un pugno di qualità, per la verità mai perfettamente coincidenti per tutti gli autori, quelle che si pensavano essere le caratteristiche del *leader* di successo.

Vero è che le ricerche che si sono inserite in questo solco non sono mai state in grado di dare una spiegazione plausibile del perché alcune persone sviluppino una *leadership* efficace mentre altre, pur presentando i medesimi "tratti", non vi riescano. Per questo motivo, si è cominciato a dare un peso anche alle situazioni e alle relazioni che si instaurano tra colui che viene riconosciuto come *leader* e i membri del gruppo chiamato a riconoscerlo come tale, per meglio definire in quali circostanze una *leadership* si dimostri efficace.

Torna utile in proposito pensare a ciò che distingue un *leader* da un capo, intendendo con quest'ultimo colui che può essere investito del ruolo di *leader*, ma senza possederne abilità e capacità utili a rivestirne la posizione a tutti gli effetti o per farsi riconoscere in tale veste dal suo gruppo.

È la stessa polarizzazione a cui si ricorre quando si opera una distinzione tra il ruolo di *manager* e quello di *leader*, laddove il primo è chiamato a gestire la complessità dando un ordine e una coerenza alle strategie d'azione sulla base principalmente di tecniche e criteri di razionalità formale, mentre al *leader* viene dato il compito di pensare in modo “non incrementale”, ma “radicale” ai nodi dell'organizzazione e dell'ambiente con i quali è chiamato a misurarsi, anche sovvertendo l'organizzazione medesima se è necessario per perseguire la sua visione del futuro.

È chiaro che una *leadership* che si voglia definire tale si deve misurare con alcuni elementi per essa fondativi, tra i quali il mandato di investitura del *leader* che, all'interno di un'organizzazione militare, trova un'equivalenza nell'attribuzione del grado, il rapporto del *leader* con il gruppo di riferimento, che è costituito da collaboratori se si tratta di un'organizzazione civile e subordinati in un'organizzazione militare, gli obiettivi e gli scopi che un'organizzazione si dà e, infine, l'organizzazione medesima come spazio di azione della *leadership* e il *corpus* di regole che potrebbero limitarla oltre che legittimarla. La *leadership* è chiamata a individuare, quindi, anche uno spazio di potere nel cui ambito si muovono il *leader* e i suoi collaboratori/subordinati al fine di perseguire determinati obiettivi all'interno di una situazione/organizzazione.

La messa a fuoco della particolare relazione tra *leader* e gruppo di riferimento è stata a noi restituita, in ambito militare, grazie a due studi tra loro molto diversi sia nelle premesse sia nella conduzione degli stessi eppure, per i risultati che qui preme sottolineare, tra loro convergenti: faccio riferimento a quello condotto durante la seconda guerra mondiale da Samuel A. Stouffer e i suoi collaboratori confluito, nel 1949, nei quattro volumi che diventeranno unanimemente noti con il titolo di *The American Soldier* e l'analisi condotta da Shils e Janowitz presso i prigionieri di guerra della Wehrmacht, pubblicata nel 1948, con il titolo di *Cohesion and Disintegration in the Wehrmacht in World War II*.

Il primo contributo, che è considerato la prima e maggiormente attendibile fonte di informazioni sulla situazione delle Forze Armate statunitensi durante il secondo conflitto mondiale, fece emergere, tra altre valutazioni, che la coesione esistente nei gruppi di soldati e la loro spinta a combattere non traeva origine da fini di stampo ideologico, ma risiedeva piuttosto nella stretta solidarietà che si sviluppava all'interno del gruppo combattente.



Il secondo, focalizzato a dare spiegazione dell'incrollabile resistenza dei militari tedeschi durante il medesimo conflitto, mise in luce che essa non andava ricercata, come si era creduto, in una forma di ideologizzazione delle Forze Armate ad opera del Terzo Reich, quanto piuttosto in un'accorta gestione, da parte degli alti comandi tedeschi, della particolare relazione intrattenuta dai *junior leader* con i diretti sottoposti e i loro subordinati.

Anche il successivo lavoro di Charles C. Moskos sul conflitto in Vietnam evidenziò la scarsa rilevanza rivestita tra le truppe delle motivazioni ideologiche avverse alla guerra e, al contrario, la perdurante centralità del gruppo dei pari quale spinta alle diverse forme di coesione e il peso che fu esercitato in particolare da modelli di *leadership* logori o non consoni sulla gestione delle truppe e tali da innescare tra esse forme di coesione negativa con gli esiti divenuti tristemente noti⁽¹⁾.

Data per appurata, quindi, l'importanza del ruolo della *leadership* sul gruppo dei sottoposti per il perseguimento degli obiettivi propri dell'organizzazione militare, peraltro confermata da studi successivi⁽²⁾, le analisi compiute attestano d'altro canto l'esistenza di un irriducibile iato nell'espressione della *leadership* in ambito militare e civile.

È infatti indubbio che il membro di un'organizzazione militare risulta maggiormente esposto a stress rispetto a un suo omologo civile, in relazione a situazioni atte a mettere a repentaglio la propria vita o quella dei propri compagni. Tale condizione finisce per incidere sul rapporto che lega un militare al suo superiore da cui discende, tra l'altro, una diversa intensità dello spirito di corpo che anima le due tipologie organizzative. Inoltre, se in ambito militare un *junior leader* ha generalmente la possibilità di detenere incarichi di comando di plotone fin dopo la nomina, la stessa cosa non sempre vale in ambito civile. Di contro, è vero che il principio gerarchico, determinante per garantire l'unità del comando in un'organizzazione orientata all'esercizio e alla gestione della forza e della violenza legittima, non sempre ha reso possibile la restituzione di un *feedback* valutativo attendibile sulla *leadership*, con conseguenze sulla produttività e/o sul benessere organizzativo, maggiormente garantiti invece in modelli orientati al controllo della *performance* e all'utilizzo del *mentoring* per la gestione del personale propri delle organizzazioni civili.

(1) Cfr. CHARLES C. MOSKOS (1994), *Sociologia e soldati*, Franco Angeli, Milano, pag. 53; F. BATTISTELLI (1990), *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Franco Angeli, Milano, pag. 122.

(2) Per un'agile carrellata sugli studi militari in materia, cfr. LORENZO STRIULI, *Leadership e cultura militare*, in T. AMMENDOLA, a cura di (2004), *Guidare il cambiamento: la leadership nelle Forze Armate italiane*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

Va tuttavia considerato che, pur se non formalizzate, forme di supporto tra pari si sviluppano anche all'interno di organizzazioni militari in ragione dei frequenti cambiamenti d'incarico a cui il personale è sottoposto, così come ha cominciato a prender piede un diverso sistema di relazioni tra il *leader* e il gruppo dei diretti collaboratori, in quanto è sempre più chiaro che il raggiungimento degli obiettivi propri dell'organizzazione si coniuga necessariamente a una diversa attenzione alle persone⁽³⁾.

2. Le donne nelle organizzazioni militari

Se nelle organizzazioni civili i diritti di cittadinanza acquisiti dalle donne hanno permesso loro di affacciarsi nella sfera pubblica in modo da esser legittimate ad esercitare dei ruoli da *leader*, seppure con svariate restrizioni e difficoltà, dalle organizzazioni militari esse sono rimaste escluse fino a tempi relativamente recenti. Tali organizzazioni, infatti, sono state considerate, almeno fino a dopo la metà del XX secolo, espressione di un principio ontologicamente maschile dato che proprio la maschilità, in società costruite in forma fortemente sessuata, costituiva elemento fondante della militarità.

Al principio maschile è così stata delegata nei secoli la gestione della guerra e dell'uso della violenza ad essa associata, compresa l'aggressione al femminile, visto come eventuale e spesso implicito bottino di guerra e di razzia.

L'altra faccia della medaglia ha comportato che il femminile, prima di vedersi riconosciuto un pieno spazio di affermazione, sia stato destinatario, da parte maschile, di azioni e comportamenti tesi ad assicurarne la tutela e la protezione contro le possibili rappresaglie mosse nei suoi confronti dal nemico, almeno fintanto che i conflitti moderni, modificando le coordinate cognitive nella qualificazione delle vittime, non hanno reso del tutto superflue questo genere di preoccupazioni. Ciò che permetterà, invece, alle donne di affacciarsi dentro i confini del militare, ad esse precluso da sempre, sarà l'aprirsi progressivo di tale istituzione ai valori della società civile in funzione di una sua nuova legittimazione.

Fu questo il caso dell'*All Volunteer Force (AVF)*, introdotto negli USA all'indomani della fine del conflitto vietnamita, a seguito del quale trovò conclusione il sistema della coscrizione obbligatoria e fu introdotto il reclutamento su base volontaria, sia femminile sia maschile, così da arginare la profonda crisi di credibilità che aveva travolto le Forze Armate statunitensi.

(3) Sul *leader-coach* e sulla trasformazione di un clima competitivo in uno cooperativo quale presupposto alla creazione di valore aggiunto organizzativo, cfr. S. PANEFORTE (2019), *Le soft skills quali determinanti dei comportamenti tra norma e relazione*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, anno LXVII, gennaio/marzo 2019.

Un vero cambiamento di rotta rispetto all'originaria ammissione delle donne nell'esercito degli Stati Uniti risalente al *Women's Armed Services Integration Act* del 1948 che aveva imposto forti limitazioni al loro reclutamento (non più del due per cento di esse a comporre la forza attiva totale) e nell'impiego (non più del dieci per cento potevano essere chiamate a ricoprire ruoli ufficiali). Un cambiamento osteggiato all'inizio dalle stesse Forze Armate, ma che trovò sponda in molti altri Paesi dell'area NATO, disposti a reclutare le donne su base volontaria nelle rispettive organizzazioni militari, dapprima con l'adozione di qualche restrizione, ma poi provvedendo ad eliminarla nei decenni successivi.

In Italia le porte delle Forze Armate e del Corpo della Guardia di Finanza si aprirono alle donne solo con l'approvazione, a larga maggioranza della Camera dei Deputati, della legge 20 ottobre 1999, n. 380, detta "Spini" dal nome del promotore, dettante "Delega al Governo per l'istituzione del servizio volontario militare femminile" e non senza aver dato prima luogo a qualche umoristico siparietto in sede internazionale⁽⁴⁾.

Tale atto, tutt'altro che scontato, fu reso possibile da un'inedita saldatura tra una nuova sensibilità maturata nella società civile, soprattutto di parte femminile, una accorta lungimiranza di consistenti settori delle Forze Armate, in particolare dell'Aeronautica Militare⁽⁵⁾, e un senso di forte responsabilità e intelligenza istituzionale da parte di alcuni esponenti politici.

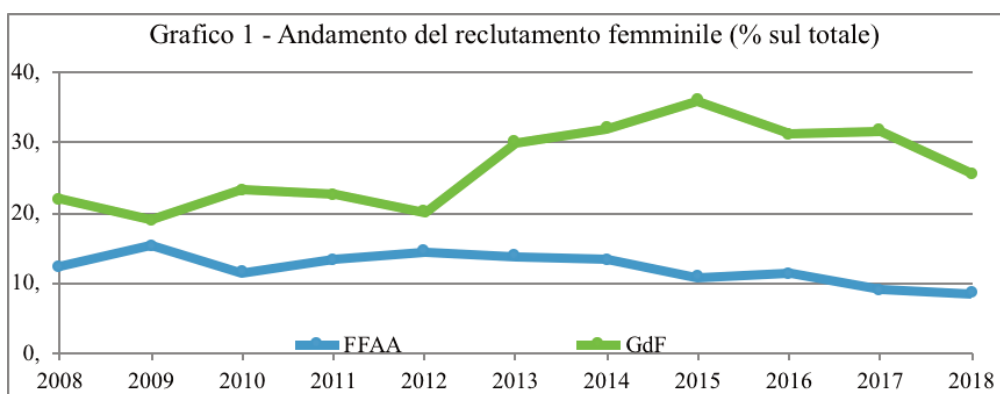
Oggi, a distanza di vent'anni da quando un nugolo di ragazze ha varcato per la prima volta i cancelli delle Accademie Militari italiane, il peso delle donne - pari a circa il cinque per cento del totale dei militari - appare ancora ridotto, anche perché alimentato da un tasso di reclutamento annuale che si è mantenuto, per tutto l'ultimo decennio, su valori di poco superiori al dieci per cento, registrando addirittura una flessione sotto tale soglia nelle ultime rilevazioni pubblicate (9,08% nel 2017 e 8,49% nel 2018).

(4) Debora Corbi, nel libro nel quale racconta la sua avventura di appassionata promotrice di un drappello di donne decise a cambiare l'orientamento del nostro Paese in materia di reclutamento femminile, ricorda che uno degli allora nostri rappresentanti militari in ambito NATO, Colonnello Domenico Rossi, trovandosi a più riprese a dover assicurare alle militari straniere che le Forze Armate italiane si sarebbero presto aperte alle donne, si guadagnò da loro il soprannome di *Mister next year*, Cfr. D. CORBI (2014), *Ufficiale e gentildonna. Cronaca di una rivoluzione nelle Forze Armate Italiane*, LoGisma Editore, Firenze, pagg. 82-83.

(5) Il Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare, Generale Arpino, ebbe a sostenere che "soprattutto in Aeronautica, l'abilità e la capacità in condizioni operative hanno spesso prevalso persino sulla gerarchia. Se queste doti ci sono, non potranno certamente passare in secondo piano solo per una differenza di sesso. Il volo, come tutte le attività collegate al suo mondo, è un giudice imparziale, che non concede sconti". *Ibidem*, pagg. 89-90.

Vero è che negli ultimi anni si assiste a un generale trend decrescente degli arruolamenti nelle Forze Armate, ma va sottolineato che i reclutamenti femminili sono diminuiti in misura più che proporzionale sul totale degli stessi.

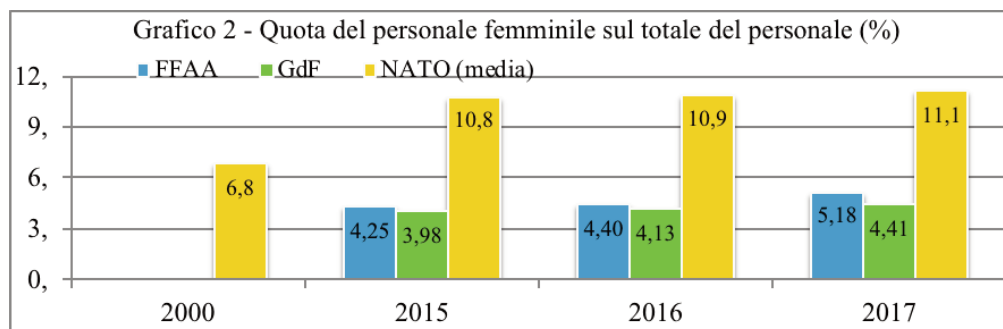
Lo stesso più vivace andamento che si registra nei reclutamenti delle donne nel Corpo della Guardia di Finanza (**Grafico 1**), Forza di Polizia a vocazione settoriale, non è tale da compensare numericamente l'andamento del restante macro-aggregato delle Forze Armate che costituisce la quota di gran lunga maggioritaria dei reclutamenti complessivi del comparto (circa il 97%).



Fonte: *elaborazione propria su dati estratti dalle Relazioni sullo stato della disciplina militare e dell'organizzazione delle Forze Armate (diverse annualità) e dati forniti dal Comando Generale della Guardia di Finanza.*

È inoltre illuminante prendere in considerazione qualche cifra relativa alle domande di partecipazione alle procedure concorsuali rapportata al numero degli effettivi vincitori delle stesse al fine di verificare se il tasso di caduta delle domande sia comparabile per entrambe le componenti di genere. Sulla base dei dati pubblicati nei Rapporti NATO con riferimento al triennio 2015-2017, l'ultimo reperibile su fonti aperte, salta all'occhio il sovradimensionamento degli aspiranti al reclutamento nelle Forze Armate a fronte del numero dei posti disponibili per ciascun concorso che trova una plausibile spiegazione nell'alto tasso di disoccupazione e sotto-occupazione giovanile italiana.

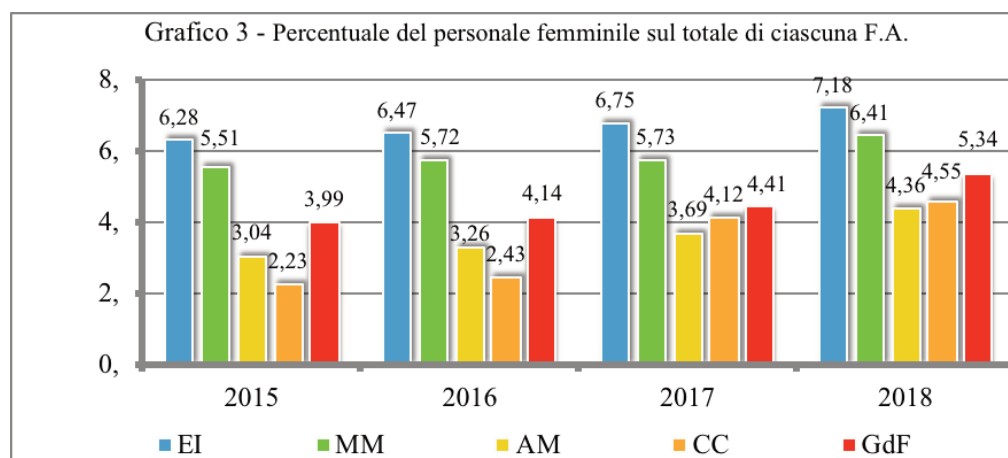
Tuttavia, dall'analisi dei dati dei reclutamenti suddivisi per genere, emerge che il *trend*, manifestamente sfavorevole per tutti, è di fatto sensibilmente peggiore per le donne: se si calcolano infatti le percentuali di arruolamento femminile con riferimento al numero complessivo delle domande presentate dalle donne si evidenzia che per il primo degli anni considerati, il 2015, il tasso di caduta di tale componente, a incremento di quella maschile, è del 7,7%; nel 2016 del 4,7% e, nel 2017, tale tasso è ancora attestato al 4%.



Fonte: *elaborazione propria su dati estratti da Relazione sullo stato della disciplina militare e dell'organizzazione delle Forze Armate, Comando Generale della Guardia di Finanza e NATO Summary of the National Reports.*

Nonostante qualche elemento in chiaroscuro, il **Grafico 2** mostra comunque che la quota del personale femminile nell'ultimo triennio è costantemente in crescita: del 5,18% nel comparto Forze Armate nel 2017, e appena di poco inferiore con una quota del 4,41% nel Corpo della Guardia di Finanza.

Il nostro Paese manifesta, peraltro, un andamento analogo a quello di altri Paesi dell'area NATO che possono sì vantare, nella media, una maggiore percentuale relativa alla presenza delle donne nelle loro organizzazioni militari (11,1%), ma ciò in virtù del fatto che lì esse hanno iniziato a essere reclutate a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo e, infatti, osservando il tasso medio di incremento della quota femminile in ambito NATO dal 2000, anno dell'entrata delle donne nelle Forze Armate e di Polizia a ordinamento militare italiane, al 2017 si nota che esso è del 4,3%, appena inferiore alla media italiana.



Fonte: *elaborazione propria su dati estratti da Relazione sullo stato della disciplina militare e dell'organizzazione delle Forze Armate, Comando Generale della Guardia di Finanza e NATO Summary of the National Report.*

Nel **Grafico 3** si dà rilievo alle consistenze relative alla componente femminile all'interno di ciascuna Forza Armata e Corpo militare, oltre che ai tassi di incremento per ciascuno di essi, evidenziando un andamento particolarmente vivace per l'Arma dei Carabinieri.

Per quanto detto va quindi tenuto presente che, per sostenere la componente femminile all'interno del comparto militare italiano, ancora fortemente minoritaria, occorre agire anche sotto il profilo dei reclutamenti.

3. Uno studio di caso: le Ufficiali raccontano la *leadership*

Alcune Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, entrate in Accademia tra il 2000 e il 2006, sono state intervistate per verificare l'esistenza, nelle Forze di Polizia a ordinamento militare, di una declinazione al femminile della *leadership* e dell'eventuale convergenza, di abito professionale, del *leader* nelle organizzazioni militari e civili o se, al contrario, nella percezione delle intervistate, l'agire da *leader* mantenga una propria specificità nell'ambito della militarità. Per sondare tali aspetti si è voluto favorire, da parte delle militari, una spontanea "narrazione del sé" e dell'esperienza occorsa sulla *leadership*, sia da esse subita sia esercitata⁽⁶⁾.

Il primo interrogativo posto alle Ufficiali è stato incentrato sulle motivazioni della scelta effettuata, quesito particolarmente rilevante dato che le donne entrate nelle Forze Armate nel 2000 e negli anni immediatamente successivi sono state effettivamente le prime a scegliere questa carriera in un settore fino ad allora considerato *all-male*.

La quasi totalità delle intervistate testimonia che tale scelta è stata determinata principalmente da ragioni ideali, assecondando la propria vocazione o il desiderio profondo di voler indossare "la divisa" vista come segno distintivo di ordine e disciplina. Altre sono ricorse con il pensiero a un principio maschile, una figura affettiva familiare come un padre o un nonno, spesso loro stessi militari, che hanno giocato un ruolo fondamentale al formarsi e dispiegarsi lento di un'inclinazione verso questo tipo di carriera, qualche volta fin dall'infanzia oppure in modo dirimente al momento dell'effettuazione della scelta; in qualche caso ha agito come facilitatore l'informazione assicurata dall'organizzazione militare a ragazze che non ne sospettavano neanche l'esistenza, per il tramite di visite presso le scuole, di contatti informativi o grazie a *open day* delle strutture militari.

(6) Le interviste, qui riportate per stralci, vengono presentate come concordato in forma anonima e, soprattutto laddove risultano riassunte, ogni responsabilità relativa a quanto affermato è da far risalire alla scrivente.

In ogni caso in tutte loro il primo contatto con l'istituzione militare si è impresso in modo intenso anche quando è avvenuto casualmente. Con più diretto riferimento alla *leadership* è emerso che, delle due organizzazioni alle quali appartengono, una organizza da anni corsi formativi su tale materia che coinvolgono tutto il personale direttivo (sia ufficiali sia quadri), mentre l'altra non risulta essersi ancora attivata sotto tale specifico profilo. La conseguenza è che le Ufficiali appartenenti alla prima organizzazione hanno una maggiore consapevolezza a livello definitorio su *leadership*, gestione delle risorse umane, tecniche di ascolto attivo, oltre a una preparazione specifica finalizzata a riconoscere particolari segni di disagio da parte del personale. Nell'altra è emerso che ciascuna ha elaborato un proprio stile di *leadership* a partire dall'esperienza maturata direttamente sul campo, soprattutto in base allo stile di comando con il quale le Ufficiali sono venute in contatto per il tramite dei propri superiori. Per queste ultime è risultato fondamentale l'esempio, sia in positivo ma anche in negativo, in quanto utile a riconoscere quello che non si voleva far proprio o che semplicemente non rientrava nelle proprie corde. L'elevata rotazione degli incarichi al quale il personale viene sottoposto, considerato un pregio da tutte per l'acquisizione di una sicura professionalità, viene considerata come ulteriore elemento positivo dalle Ufficiali appartenenti a questa seconda organizzazione, proprio perché ha permesso loro di entrare in contatto con diversi Comandanti, offrendo così la possibilità di elaborare uno stile proprio in maniera autonoma. L'esempio è stato comunque riconosciuto da tutte le Ufficiali intervistate come un elemento dal valore imprescindibile, soprattutto nel rapporto con il personale ad esse subordinato, nella convinzione che un comportamento coerente e assertivo sia condizione necessaria per portare il gruppo al risultato richiesto dall'organizzazione. L'esempio al quale queste militari si riferiscono non viene indicato nell'azione eroica che, del resto, si rende necessaria in maniera imprevedibile, bensì nel voler essere presenti nella vita di tutti i giorni dei propri sottoposti perché, come sottolinea una di esse: «i militari le parole le guardano poco, perché loro hanno bisogno che il proprio Comandante sia presente e, allora, a quel punto, quando uno si gira se li trova tutti...».

L'esserci significa anche cercare di comprendere, di capire i collaboratori che ti trovi di fronte perché, al di là di un nome e di un grado, ciascuno di essi si porta dietro una vita personale che potrebbe essere all'origine di problemi e tensioni con ripercussioni sul servizio. Ragioni, come sottolinea la stessa Comandante, se non condivisibili, almeno comprensibili e per affrontare queste, come altre situazioni, le militari ritengono essenziali doti di tipo relazionale: l'essere aperti e comprensivi sono capacità che le Ufficiali sentono di potersi attestare e che si rendono conto che vengono loro riconosciute anche dai sottoposti.

Atteggiamenti che non si risolvono in un'attenzione superficiale agli altri, ma sanno declinarsi in un interesse a quello che è l'orizzonte che il sottoposto deve affrontare quando lascia il posto di lavoro. Tuttavia, la consapevolezza nel ricondurre questo tipo di sensibilità all'universo femminile è accompagnata dall'avvertita osservazione che ricorrono eccezioni per entrambi i generi e, quindi, generalizzare è sempre fuorviante.

Tutte attente, insomma, nell'affermare che non c'è una ricetta preconfezionata quando si entra nella gestione delle relazioni umane e nel voler riconoscere anche ai loro colleghi la possibilità di essere altrettanto assertivi ed empatici, ma anche consapevoli che il consolidamento dei codici di genere può costituire un limite per i comportamenti maschili, come riesce a cogliere una Ufficiale con questa osservazione: «C'è una maggiore capacità ad accorciare le distanze perché io penso che una donna non ha nemmeno paura di lasciarsi vedere per quella che è, non ha nemmeno paura di dire che magari c'è un momento di stress, cosa che magari un uomo non è portato a riconoscere e questo secondo me non è un limite, ma può essere un nostro punto di forza».

La capacità di comprendere le ragioni degli altri di cui le Ufficiali, in quanto donne, risultano “naturalmente” provviste si sono rese sicuramente utili all'inizio della loro avventura: su di loro, infatti, è ricaduto il peso dell'impreparazione del personale principalmente appartenente ai quadri, dal nord al sud del Paese: «I sottoposti, guardi, quando sono arrivata a [...] era la prima volta che una donna arrivava lì. Erano una trentina di militari circa, età media quarantatquattro anni, erano tutti sottufficiali... chi mi ha preso come una figlia, chi mi ha preso come una mamma, chi mi ha preso come una ragazza giovane che andava protetta, ognuno di loro si è dato una sua spiegazione della mia figura... a volte non riuscivano neanche a chiamarmi Comandante, ma non perché non mi riconoscessero, perché non erano abituati. Il piantone una volta mi ha chiamato signorina, ma certo non me la sono presa...».

È andata molto meglio con i superiori che, per quanto non si fossero formati in un sistema misto, purtuttavia si sono comportati sempre, o quasi, correttamente nei confronti delle subordinate. Fermo restando che ciascuna delle organizzazioni ha manifestato una specificità propria nell'affrontare l'inserimento delle donne nella propria organizzazione, è emerso che entrambe hanno dato prova di imparare in fretta e, anche laddove si è registrata qualche difficoltà in più, il *feedback* restituito alle donne in entrata a distanza di soli pochi anni è stato completamente diverso, superando talune incertezze nelle relazioni tra generi.

Inoltre, nella percezione della *leadership* subìta, ha contato molto per le militari intervistate, al di là dei modi più o meno amabili, la capacità dei superiori di sostenere e tutelare il personale e di trattarlo in modo imparziale, senza riguardo al genere di appartenenza, come specificato da una delle intervistate: «Devo dire la verità, con qualcuno ho sentito la differenza, nel senso che, magari, diciamo che con qualche collega erano un po' più... mentre con me erano più *soft*. Però io ho voluto molto bene, non dico a quelli che mi trattavano male, però a quelli che quando sbagliavo mi trattavano come gli altri». E poi, tra le qualità fondamentali riconosciute a un Comandante c'è anche la capacità di assumersi le responsabilità connesse al ruolo: il saper decidere e affrontare le conseguenze delle decisioni prese, senza lasciare i sottoposti abbandonati a se stessi: «Le decisioni che un Comandante prende possono essere più o meno giuste o condivisibili e, di conseguenza, lui può essere considerato un *leader* più o meno bravo, un Comandante più o meno buono, però è *leader* chi decide e chi si prende la responsabilità di quello che decide». Secondo le militari intervistate ogni specificità femminile nella declinazione della *leadership* viene sicuramente meno in relazione all'esecuzione del compito e al perseguimento dell'obiettivo propri dell'organizzazione, mentre più facilmente viene da loro riconosciuta e circoscritta una specificità del militare rispetto all'ambito civile, che trova nell'attribuzione del grado e nella gerarchia la sua principale differenziazione. I rapporti gerarchici, infatti, nella percezione delle intervistate, esercitano una forza omologatrice sull'insieme delle relazioni tra militari, a prescindere dalle relazioni di genere e finiscono per avvantaggiare le Ufficiali, come mette in luce una delle intervistate: «Noi forse possiamo contare su alcuni strumenti che rendono più semplice l'espressione della *leadership* ed è la gerarchia. Mi spiego, nei rapporti di gerarchia il militare deve obbedire alle indicazioni che gli vengono date dal superiore e questo a prescindere dal grado di consenso che ha quel superiore. Quindi una donna o un uomo possono contare sul fatto che il militare esegua quell'ordine perché è il superiore e, così, da questo punto di vista noi possiamo essere agevolate [...]. Il grado per le donne o per gli uomini che hanno meno carisma sicuramente può essere la leva che rende più semplice l'adempimento del dovere da parte dei militari». Se da queste parole riesce ad emergere la percezione di una difficoltà, dato che la *leadership* delle donne - nel loro insieme - viene equiparata a quella degli uomini meno dotati di carisma, le Ufficiali si mostrano tuttavia consapevoli che la possibilità di assolvere a tutti gli incarichi, senza distinzione per ruoli/corpi e specialità, sia sul territorio nazionale sia nelle missioni internazionali, sulla base di un sistema di selezione e avanzamento meritocratico offre loro delle opportunità di carriera alle quali difficilmente avrebbero accesso al di fuori dell'organizzazione della quale si sentono parte integrante.



La stessa alta intensità tecnologica che permea ormai anche le organizzazioni militari fa del resto propendere, come aveva già intuito il Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica Militare, Generale Arpino, alla vigilia dell'inserimento delle donne nelle Forze Armate, per un netto ridimensionamento del peso della forza e della prestanza fisica a favore di un accrescimento del ruolo della cura delle relazioni interne ed esterne all'organizzazione. Partiti alla ricerca degli eventuali elementi di differenziazione nell'espressione dell'arte del comando da parte della componente femminile e riscontrati fattivamente nella capacità di influenzare i comportamenti dei collaboratori, motivandoli al perseguimento dei fini propri dell'organizzazione e trasmettendo loro entusiasmo e fiducia, si è registrata da parte delle Ufficiali intervistate una asserita mancanza di elementi di specificità riconducibile all'ambito femminile nel perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'organizzazione medesima.

E tuttavia, ci appare chiaro sia dall'approccio impresso dalle Ufficiali nella loro declinazione della *leadership* sia nella risposta positiva restituita loro dalle Forze di Polizia a ordinamento militare, che l'inserimento e il consolidarsi della componente femminile all'interno di tali organizzazioni favorisce lo sviluppo di caratteristiche e abilità da ritenersi fondamentali in organizzazioni pubbliche che si qualificano come modelli valoriali nei confronti della cittadinanza e che proprio sul piano dei valori sono chiamate a dare una risposta appropriata a bisogni ed esigenze espresse in modo differenziato all'interno di una democrazia matura.

E questa è una partita che si gioca soprattutto sul terreno di caratteristiche e abilità che concorrono a individuare una *leadership* consapevole, chiamata a fare la differenza nella gestione del gruppo di riferimento, per il tramite dell'esempio offerto in prima persona e di uno stile che promuove condivisione e coesione intorno agli obiettivi che sono dati e validi per tutti. È chiaro, infatti, che puntare sulla capacità di tradurre un *corpus* di regole fondante l'organizzazione in comportamenti utili a qualificare relazioni umane autentiche nel rapporto con i collaboratori genera e alimenta a sua volta, da parte di questi ultimi, un ritorno di fiducia, collaborazione, senso di responsabilità e maggiore coesione.

Per quanto detto, la crescita della presenza femminile anche all'interno delle organizzazioni militari, determinando l'emergere di una combinazione di capacità comportamentali e relazionali diverse rispetto a quelle di una organizzazione monogenere e perciò in grado di dare risposte differenziate nei confronti di un ambiente sociale sempre più mutevole e instabile, porta ad assicurare al meglio l'assolvimento di quelli che sono i compiti istituzionali loro affidati e, per suo tramite, ad innescare un accrescimento del valore pubblico di queste organizzazioni nella nostra società.



Bibliografia

- > T. AMMENDOLA, a cura di (2004), *Guidare il cambiamento: la leadership nelle Forze Armate italiane*, Soveria Mannelli, Rubbettino;
- > F. BATTISTELLI (1990), *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Franco Angeli, Milano;
- > F. BATTISTELLI, a cura di (1997), *Donne e Forze Armate*, Franco Angeli, Milano;
- > F. BATTISTELLI, T. AMMENDOLA, L. GRECO, a cura di (2008), *Manuale di sociologia militare*, Franco Angeli, Milano;
- > D. CORBI (2014), *Ufficiale e gentildonna. Cronaca di una rivoluzione nelle Forze Armate italiane*, LoGisma Editore, Firenze;
- > A. H. EAGLY (2007), *Female leadership advantage and disadvantage: resolving the contradictions*, in *PSYCHOLOGY OF WOMEN QUARTERLY*, 31 (2007), 1-12, Blackwell Publishing Inc., printed in the USA;
- > F. FARINA (2015), *Donne nelle forze armate. Il servizio militare femminile in Italia e nella NATO*, Viella Libreria Editrice, Roma;
- > F. FARINA (2004), *Forze armate: femminile plurale. Il femminile e il maschile del militare nella transizione dalla comunità maschile al sistema di genere*, Franco Angeli, Milano;
- > A. GOBICCHI (1993), *Processi di interiorizzazione nelle accademie militari*, in *RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE*, n. 3-4, luglio-dicembre, 1993, Franco Angeli, Milano;
- > L. GRECO (1999), *Homo militaris*, Franco Angeli, Milano;
- > M. I. MACIOTI, G. MARUCCI (1993), *Donne e Organizzazione militare: quali radici per questa richiesta sociale?*, in *RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE*, nn. 3-4, pagg. 217-230, luglio-dicembre, 1993, Franco Angeli, Milano;
- > C. C. MOSKOS (1994), *Sociologia e soldati*, (Edizione originale: *Soldiers and sociology, published by United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Science*), FrancoAngeli, Milano;
- > R. MOSS KANTER (1988), *Maschile & Femminile in Azienda, Vita privata, lavoro e identità* (Edizione originale: *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, Inc., Publishers, New York, NY, USA, 1977), PrimaDonna, Edizioni Olivares, Milano;

- > S. PANEFORTE (2019), *Le soft skills quali determinanti dei comportamenti tra norma e relazione*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, Anno LXVII, gennaio/marzo 2019;
- > G. PASQUINO (1971), *Militarismo e professione militare*, in *RASSEGNA ITALIANA DI SOCIOLOGIA*, anno XII, n. 4, ottobre-dicembre, il Mulino, Bologna;
- > G. ICOTTA, G. SOLA (2/2003), *L'integrazione delle donne nell'Esercito italiano tra shock culturale e cambiamento organizzativo. Uno studio di caso*, in *QUADERNI DI SOCIOLOGIA*, nuova serie, vol. XLVII, n. 32, Rosenberg & Sellier, febbraio, Torino;
- > C. SERNICOLA (2/2003), *La socializzazione in un'organizzazione a ordinamento militare: le allieve dell'Accademia della Guardia di Finanza* in *MUTAMENTO SOCIALE E RUOLO INTERNAZIONALE DELLE FORZE ARMATE ITALIANE*” *Quaderni di sociologia*, nuova serie, vol. XLVII, n. 32, Rosenberg & Sellier, febbraio, Torino;
- > E. A. SHILS (1950), *Il soldato americano e i gruppi primari*, in BATTISTELLI F., a cura di (1990), *Marte e Mercurio. Sociologia dell'organizzazione militare*, Franco Angeli, Milano.

Per l'elaborazione dei grafici sono stati consultati:

- > *Relazione sullo stato della disciplina militare e dell'organizzazione delle Forze armate*, diverse annualità, www.camera.it, www.senato.it;
- > Siti forniti dal Comando Generale della Guardia di Finanza;
- > *NATO Summary of the National Reports, 2015-2017*, www.nato.int.





Capitano
Guido VOLPE

Comandante della Compagnia Carabinieri
di Napoli Stella

DOTTRINA

Le proposte e gli accessi ispettivi ai sensi dell'articolo 143 TUEL(*)

L'infiltrazione dilagante della criminalità organizzata nel tessuto sociale e, segnatamente, nei gangli della Pubblica Amministrazione, impone l'adozione di un'intensa strategia di contrasto istituzionale che si avvalga, in uno agli strumenti propri del diritto penale, degli efficaci rimedi concepiti dal diritto amministrativo. Ed invero, è proprio detta ultima branca ordinamentale a offrire, attraverso una disciplina di carattere straordinario, preventivo e cautelare, un indispensabile e validissimo ausilio nell'ottica di rimuovere in radice tutte quelle situazioni ostative al corretto funzionamento degli Enti locali, esposti al forte condizionamento mafioso. Il presente contributo, oltre a inquadrare giuridicamente lo specifico istituto descrivendone le potenzialità, offre delle linee di approccio agli operatori sul campo, propedeutiche all'ottenimento di un accesso ispettivo ai sensi dell'art. 143 TUEL, secondo uno schema che trasforma le notizie in informazioni e dà loro il giusto significato.

The rampant infiltration of organized crime in the society and, in particular, in the meanders of the Public Administration, requires the adoption of an intense institutional contrast strategy that uses, combined with the instruments of criminal law, of the effective remedies conceived by the administrative law. Indeed, it is precisely this last branch of regulation that offers, through an extraordinary, preventive and precautionary discipline, an indispensable and very valid aid with a view to removing all those situations that hinder the correct functioning of local authorities, exposed to strong conditioning mafioso. This contribution, in addition to legally framing the specific institute describing its potential, offers lines of approach to operators, preparatory for obtaining inspection access pursuant to art. 143 TUEL, according to a scheme that transforms news into information and gives them the right meaning.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I riferimenti normativi. - 3. Attività di monitoraggio degli enti e modalità di svolgimento degli accessi ispettivi. - 4. Conclusioni.

1. Premessa

La polverizzazione sul territorio nazionale dell'Arma dei Carabinieri, cifra distintiva della nostra Istituzione, fa sì che in molte realtà italiane, la Stazione dei Carabinieri sia l'unico presidio di polizia presente, anche in quelle aree geografiche dove l'influenza della criminalità organizzata sulle amministrazioni locali è assai diffusa.

Per la mafia, interferire sull'esercizio dell'attività amministrativa, attraverso la radicalizzazione nel tessuto sociale, vuol dire tentare di privare lo Stato del controllo del territorio, agendo proprio su quel potere mediante cui la Pubblica Amministrazione provvede in concreto alla cura degli interessi ad essa affidati, avvalendosi sia di atti di diritto pubblico, sia dello strumento negoziale: da un lato, adotta provvedimenti di carattere unilaterale, espressione di una posizione di supremazia rispetto al privato e in grado di modificare la sfera giuridica di quest'ultimo, anche prescindendo dalla sua volontà, dall'altro, accanto agli atti di carattere autoritativo, le è riconosciuta anche una generale capacità di diritto privato, e cioè la possibilità di ricorrere allo strumento negoziale, così ponendosi in posizione di parità con gli altri soggetti dell'ordinamento⁽¹⁾.

La mafia cerca di incidere sugli organi politici delle amministrazioni locali tendenzialmente dall'esterno, senza prendervi parte, esercitando forme di pressione sugli stessi, che possono manifestarsi anche in atti intimidatori qualora dovesse emergere una certa renitenza da parte di quelle cariche o funzionari pubblici.

Se poi tali condotte non producono gli effetti desiderati, la strategia comune è quella di inserire "uomini fidati" nelle liste elettorali.

Altra situazione ricorrente, specialmente nelle aree ad alto tasso di criminalità organizzata, è quella in cui sono gli stessi aspiranti amministratori comunali ad andare a chiedere "supporto elettorale" alle locali consorterie mafiose, certi della loro capacità di garantire un cospicuo bacino di voti utili, con la consapevolezza di trovarsi poi in una posizione "debitoria" nei confronti di quei sostenitori.

È per questo motivo che, a partire dagli anni Novanta, in uno dei momenti più difficili della lotta tra Stato e mafia, sono stati adottati degli strumenti

(1) R. GAROFOLI, *Compendio di diritto amministrativo*, Nel Diritto Editore, Roma, 2016-2017.

normativi, dall'efficacia sempre più forte, con i quali si è cercato di contrastare questo fenomeno di illegale inoculamento, arrivando nel 1991 a introdurre nel nostro ordinamento (DL n. 164, interamente abrogato) l'istituto dello scioglimento delle amministrazioni locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, che è stato oggetto di numerose modifiche nel tempo e che ora è compiutamente disciplinato dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (artt. 143-146 del D.Lgs. n. 267 del 2000).

Come precisato dal Consiglio di Stato (Sezione Terza, 24 aprile 2015, n. 2054), lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose costituisce una misura straordinaria di prevenzione (Corte Cost. n. 103/1993) che l'ordinamento appresta per rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale (Consiglio di Stato, Sezione Terza, 28 maggio 2013, n. 2895).

Al riguardo, per capire meglio l'entità del problema, è opportuno richiamare i dati relativi alle amministrazioni sciolte per mafia dal 1991 all'aprile 2019: in totale, sono stati emanati 324 decreti di scioglimento *ex art.* 143 del TUEL, dei quali ventisei sono stati annullati dai giudici amministrativi, mentre gli Enti locali complessivamente coinvolti nella procedura di verifica per infiltrazioni della criminalità organizzata sono stati fino ad oggi 276 (tenuto conto che sessantuno amministrazioni sono state colpite da più di un decreto di scioglimento).

La regione più interessata è la Calabria (113), a seguire la Campania (107), poi la Sicilia (78) e infine la Puglia (15)⁽²⁾. Invece, guardando il dato relativo ai Comuni sciolti in rapporto alla popolazione, ventotto di essi hanno un numero di abitanti inferiore a duemila unità, sessantuno tra le duemila e le cinquemila, quarantacinque tra le cinquemila e le ventimila, cinquantatré tra le ventimila e le cinquantamila e solo diciannove superiore alle cinquantamila.

Dall'analisi di queste cifre, è possibile promuovere le seguenti considerazioni:

> la prima, di assoluta evidenza e di per sé quasi scontata, è che la stragrande maggioranza dei provvedimenti di scioglimento è stata adottata nelle regioni meridionali dove la presenza della criminalità organizzata, soprattutto di stampo mafioso, è storicamente radicata e diffusa; tuttavia, negli ultimi anni, è aumentata la casistica delle infiltrazioni negli apparati amministrativi del Nord Italia, segno che la strategia delle consorterie mafiose è quella di espandere la propria zona d'influenza nelle aree economicamente più ricche del Paese;

(2) Solo undici provvedimenti hanno interessato le altre regioni.

➤ la seconda, è che la maggior parte di questi Comuni appartiene alla fascia demografica cosiddetta “piccola”, contesto nel quale ricorrono determinati elementi situazionali ovvero: la conoscenza diretta e pluriennale degli amministratori da parte della popolazione e viceversa (in molti casi rapporti di parentela veri e propri) e le lunghe permanenze degli impiegati e dei dirigenti comunali nei rispettivi incarichi (che sovente sono originari e residenti in quel Comune), aspetti questi che possono - di per sé stessi - già incidere negativamente sull'imparzialità della Pubblica Amministrazione e quindi sul buon andamento della medesima.

Il presente studio si prefigge lo scopo di fornire una guida tecnico-operativa a coloro che sono chiamati a svolgere quotidianamente servizio in territori come quelli appena descritti, che aiuti ad effettuare un'azione di monitoraggio efficace degli Enti permeabili alle dinamiche delle organizzazioni criminali di stampo mafioso e, davanti all'insorgenza di situazioni patologiche di condizionamento degli stessi, consenta di intervenire con gli strumenti legislativi previsti per lo specifico ambito, anche alla luce delle novità introdotte dal DL n. 113 del 4 ottobre 2018, “Decreto Sicurezza”, coordinato con la Legge di conversione n. 132 del 1° dicembre 2018.

Nella prima parte, sono presenti alcuni richiami alle norme di riferimento con le relative ermeneutiche giurisprudenziali. Poi, si è proceduto a indicare le linee d'indirizzo su come condurre un'indagine amministrativa sia nella fase prodromica alla stesura di una proposta di accesso ispettivo ai sensi dell'art. 143 del TUEL sia durante l'accesso vero e proprio, disposto dall'Autorità Prefettizia.

2. I riferimenti normativi

a. L'evoluzione delle norme di settore

Fino all'esordio degli anni Novanta, non esisteva una disciplina di settore. Solo in seguito ai gravi fatti che hanno interessato principalmente il Sud Italia in quel periodo, con il susseguirsi di numerosi e gravi attacchi della criminalità organizzata nei confronti dello Stato, impegnato nella sanguinosa lotta a “cosa nostra”, il legislatore ha iniziato a prendere cognizione e consapevolezza del problema, prefiggendosi come obiettivo quello di proteggere e garantire, attraverso la prevenzione sociale, il diritto della collettività allo svolgimento democratico della vita amministrativa delle autonomie locali.

Infatti, nel 1990, la Legge n. 55 introdusse - per la prima volta - restrizioni (incandidabilità o sospensione di diritto dalle cariche) nell'assunzione di cariche nelle Regioni, Province, Comuni, Consorzi, Unioni di Comuni, aziende speciali,

ASL e Comunità Montane per tutti coloro che avessero riportato una condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale o fossero stati destinatari di misure di prevenzione in qualità di appartenenti alla criminalità organizzata.

Sempre nel 1990, la Legge n. 142 sull'ordinamento delle Autonomie Locali diede la possibilità di intervenire nei confronti o dei singoli amministratori o di intere amministrazioni qualora avessero adottato atti contrari alla Costituzione, commesso gravi violazioni di legge ovvero per gravi motivi di ordine pubblico.

Nel 1991, la Legge n. 203 istituì il collegio degli ispettori e conferì il potere al Prefetto di sottoporre a controllo le delibere delle giunte in materia di contratti e, subito dopo, la Legge n. 221⁽³⁾, inserendo l'art. 15-*bis* nella L. n. 55/1990, creò l'istituto dello scioglimento degli organi collegiali a causa di infiltrazione e/o condizionamento da parte della criminalità organizzata. Le norme summenzionate sono state successivamente inserite nel D.Lgs. n. 267 del 2000 ossia nel "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" - TUEL.

b. Gli strumenti di contrasto al fenomeno all'infiltrazione mafiosa negli Enti locali

Il fondamento giuridico del controllo nei confronti degli organi degli Enti locali non è espressamente previsto dalla carta Costituzionale ma è contenuto implicitamente in essa stessa nell'art. 117, comma 2, lett. p) "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", oppure, secondo altra dottrina e giurisprudenza, nell'art. 120 "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" e non lo si ritiene in contrasto con il sistema delle autonomie locali.

La disciplina di settore prevede due ordini d'interventi:

> il primo, di carattere preventivo, che è finalizzato alla preservazione delle strutture giuridiche e della stessa convivenza sociale instaurata mediante le leggi (art. 135 TUEL);

> il secondo, di natura sostitutiva, di esclusiva competenza statale che ha lo scopo di tutelare l'unitarietà dell'ordinamento (artt. 141, 142 e 143 TUEL).

(3) Modificata con il DL n. 420/1991 convertito in Legge n. 108/1994.

(1) Il controllo esterno sugli atti, art. 135 TUEL

Tale istituto, di tipo emergenziale, prevede che il Prefetto, alla luce della sua funzione di raccordo tra il “governo centrale” e il sistema delle autonomie, o d’iniziativa o su delega del Ministro dell’Interno, possa richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge in due precise situazioni e cioè se vi è fondato motivo di ritenere che esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nella realizzazione di opere e lavori pubblici e se è necessario assicurare il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni.

Lo scopo principale è quello di salvaguardare gli interessi fondamentali inerenti all’ordine e alla sicurezza pubblica nel momento in cui non viene posto in essere un controllo dall’interno da parte dell’Ente, che può non avere/volere nel proprio assetto organizzativo un sistema endogeno di verifica. Ecco dunque che può intervenire il Prefetto richiedendo un motivato riesame dell’atto da parte dell’organo che lo ha emesso. Ai medesimi fini, può anche chiedere che siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni relative ad acquisti, alienazioni, appalti e, in generale, a tutti i contratti.

(2) Il controllo sugli organi

L’esercizio di tale potere, anch’esso di carattere eccezionale e da leggere in rapporto ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha come destinatari o l’intero Consiglio Comunale con eventuali effetti dissolutori (artt. 141 e 143 TUEL) o i singoli amministratori (art. 142 TUEL).

a Art. 141 TUEL: Scioglimento e sospensione dei Consigli Comunali e Provinciali

Lo scioglimento del Consiglio Comunale avviene - in primo luogo - qualora dovessero emergere condotte attive dei suoi componenti contrarie alla legge tali da comportarne la sostanziale dissoluzione, con conseguente sostituzione da parte di un organo straordinario. L’ipotesi che interessa ai fini della presente trattazione è quella inerente ai gravi motivi di ordine pubblico, caso che ricorre nel momento in cui viene accertata la presenza in Consiglio di un elevato numero di soggetti legati alla criminalità organizzata o comune, con il rischio reale di perseguimento di fini illeciti.

La procedura prevede, come atto primordiale, un rapporto dell’autorità prefettizia, diretto al Ministro dell’Interno, in cui si rappresenta il quadro situazionale di riferimento. Una volta presa cognizione del contenuto della relazione, il Ministro predispone, evidenziandone le ragioni, la proposta di scioglimento,

provvedimento quest'ultimo che verrà poi emanato dal Presidente della Repubblica con apposito decreto contenente anche la nomina del Commissario straordinario che opererà fino a nuove elezioni, avvalendosi dei poteri di tutti gli organi di governo locali.

b. Art. 142 TUEL: Rimozione e sospensione degli amministratori locali

Tale misura, che comporta la rimozione dall'incarico rivestito, viene applicata allorché i singoli amministratori abbiano dimostrato incompatibilità rispetto al mandato fiduciario conferito dagli elettori e ciò può avvenire nei casi di: compimento di atti contrari alla Costituzione, di gravi e persistenti violazioni di legge e gravi motivi di ordine pubblico. La destituzione dalla funzione avviene con decreto del Ministro dell'Interno su segnalazione del Prefetto.

Si tratta di una misura cautelativa, di immediata applicazione e rimessa alla discrezionalità del Prefetto, il cui fine è quello di ripristinare la legalità violata.

c. Art. 143 TUEL: Scioglimento dei Consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare

Condizione dello scioglimento è l'esistenza di elementi "concreti⁽⁴⁾, univoci⁽⁵⁾ e rilevanti⁽⁶⁾" su collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori locali (sindaci, anche metropolitani, presidenti delle province, consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, presidenti, consiglieri e assessori delle comunità montane, ecc.) e di forme di condizionamento degli stessi tali da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali", incidendo negativamente sulla loro funzionalità.

È un istituto cosiddetto di "alta amministrazione" e non politico, che gode di carattere di specialità rispetto alle norme che disciplinano i casi ordinari previsti dall'art. 141 del TUEL poiché, come richiamato nella sentenza n. 103/93 della Corte Costituzionale, "il protrarsi degli effetti dello scioglimento può consentire di intervenire sul terreno del ripristino della legalità e della creazione di condizioni nuove che permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento".

(4) Cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica.

(5) Intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire.

(6) Ossia idonei all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'Ente locale.

Inoltre, la predetta specialità deriva anche dalla possibilità di estendere tale tipo di scioglimento ai consorzi di Comuni e Province, agli organi delle Aziende sanitarie locali e ospedaliere, alle Aziende speciali dei Comuni, delle Province e ai Consigli circoscrizionali.

Nell'ipotesi in cui dovessero concorrere i presupposti per applicare entrambe le misure previste dagli artt. 141 e 143 del TUEL, il Prefetto dovrà adottare quella più incisiva.

Con sentenza n. 103/1993, la Corte Costituzionale ha sottolineato come lo scioglimento sia un rimedio "eccezionale", espressione di un potere straordinario, posto a tutela del corretto funzionamento e della legalità dell'Ente, che è possibile esercitare solo in presenza di situazioni di fatto evidenti, suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata tali da far diventare "pregiudizievole" il loro permanere in carica. Non può considerarsi un provvedimento sanzionatorio bensì di natura preventiva-cautelare poiché tendente a rimuovere quelle situazioni in cui un Ente sia assoggettato a interferenze che ne alterino la propria normale azione amministrativa, ispirata ai principi di legalità e trasparenza (sentenza n. 4467/04 Consiglio di Stato).

Infine, non trovano applicazione le norme generali sul "giusto procedimento", con particolare riferimento al principio del contraddittorio (sentenza del TAR Lazio n. 10361 del 2017) considerato che è una misura riguardante l'Ente nel suo insieme e solo indirettamente lo status dei singoli consiglieri, i quali avrebbero comunque tutte le opportunità di far valere le proprie argomentazioni di fronte alla commissione di accesso.

Sin dalla sua entrata in vigore, questa misura è stata accompagnata da incertezza interpretativa, motivo per cui, nel 2009, il legislatore è dovuto intervenire riformando l'istituto. Con l'art. 2, comma 3, della L. n. 94/2009, è stata emendata la disciplina dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso.

Le modifiche più rilevanti hanno riguardato:

- la specificazione dei presupposti, dei limiti e della procedura per l'adozione del provvedimento;
- l'ampliamento degli ambiti di applicazione;
- le modalità di rinnovo dei Consigli sciolti;
- la restrizione del significato da attribuire al termine "criminalità organizzata", circoscrivendolo solo a quelle consorterie di tipo mafioso o simile;
- l'individuazione delle categorie di amministratori destinatari del provvedimento;

> la non tipizzazione delle nozioni di “collegamento” e “condizionamento” - al fine di poter configurare le ipotesi d’infiltrazione anche quando non sia stato posto in essere un comportamento penalmente rilevante - la cui portata deve essere tale da “determinare un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi” (a differenza di quanto era previsto dal vecchio art. 143 che parlava invece di “libera determinazione degli organi elettivi” lasciando al di fuori quei soggetti appartenenti alla sfera amministrativa come dirigenti, funzionari e dipendenti pubblici);

> il concetto di disfunzionalità dell’Ente locale, che si concretizza quando emergono o una manipolazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi o una compromissione del buon andamento dell’imparzialità delle Amministrazioni comunali e provinciali o un anormale funzionamento dei servizi affidati agli Enti locali;

> la possibilità di scioglimento in caso di violazione del principio di imparzialità che si aggiunge ai parametri dell’efficienza e dell’efficacia.

La procedura per addivenire allo scioglimento prevede che il Prefetto possa disporre l’accesso ispettivo in virtù dei poteri di cui è titolare il Ministro dell’Interno in materia di contrasto alla criminalità organizzata. Qualora il Prefetto dovesse ritenere di non procedere nel senso, poiché già in possesso di sufficienti elementi, ne dovrà dare comunque motivazione. La Commissione d’accesso, costituita da tre membri scelti tra i funzionari delle Pubbliche Amministrazioni, deve svolgere gli accertamenti entro tre mesi, prorogabili di una sola volta per massimo novanta giorni e, al termine di questo periodo, presentare un referto finale. A quel punto, entro quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni, il Prefetto dovrà redigere una relazione da inviare al dicastero da cui dipende, previa consultazione del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica (che riceverà una copia del documento per la valutazione dei profili di responsabilità penali emersi), per poter acquisire tutti gli elementi necessari. Ulteriori adempimenti previsti dalla specifica norma sono: l’estensione degli accertamenti anche ai dirigenti e ai dipendenti pubblici, l’indicazione nella proposta di scioglimento degli amministratori coinvolti e delle misure necessarie per rimuovere gli effetti e l’obbligo di concludere il procedimento anche laddove risulti accertata l’insussistenza dei presupposti.

La relazione e la proposta del Prefetto, oltre al decreto di scioglimento, salvo diverso avviso del Consiglio dei Ministri, che può decidere sulla riservatezza integrale o parziale di tali documenti, devono essere pubblicati.

Con il DL n. 281 del 3 dicembre 2018, convertito con modificazioni dalla Legge n. 132 del 1° dicembre 2018, è stato inserito, nell'art. 143 TUEL, il comma 7-*bis* che, nell'ipotesi in cui non sussistessero i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti, ma siano comunque state perpetrate condotte tali da determinare la compromissione del buon andamento dell'amministrazione, attribuisce al Prefetto il potere di individuare (nei limiti dell'area extra-penale) i prioritari interventi di risanamento e i conseguenti atti da assumere; in caso di reiterato inadempimento, esso si sostituisce all'amministrazione inadempiente per il tramite di un commissario *ad acta*.

L'applicazione del provvedimento di scioglimento comporta la cessazione dalle cariche ricoperte, mentre, gli incarichi esterni, se non vengono rinnovati dalla Commissione straordinaria entro quarantacinque giorni dal suo insediamento, vengono risolti di diritto dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento.

La durata degli effetti della misura è di dodici mesi ma può variare fino a diciotto ed è prorogabile una sola volta fino ad un massimo di ventiquattro.

A differenza di quanto precedentemente previsto, con la novella introdotta dalla Legge n. 132 del 2018, gli amministratori che hanno determinato lo scioglimento dell'Ente saranno incandidabili alle elezioni per la Camera dei Deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento Europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso (e non per la sola elezione successiva), qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo.

Invece, laddove la relazione prefettizia evidenzia la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti e condizionamenti nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto e con decreto *ad hoc*, emana ogni provvedimento utile a far cessare la situazione in atto nonché a ripristinare la normale funzionalità amministrativa dell'Ente, come la sospensione dall'impiego, la destinazione ad altro ufficio o ad altra missione, con l'obbligo dell'avvio di procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria, composta da "tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza" (art. 144, comma 1, TUEL), che operano con il sostegno e sotto il monitoraggio del Ministro degli Interni (art. 144, comma 2, TUEL). Viene dunque affidata ad un organo composto da personale estraneo all'ambiente e dotato di comprovata professionalità e rettitudine la gestione dell'Amministrazione, in vista di una regolare ripresa del suo funzionamento.

Infine, in merito al sindacato giurisdizionale amministrativo, è ormai tesi consolidata che il controllo sull'atto adottato è di mera legittimità, in quanto mira a verificare non l'aderenza della decisione amministrativa ai criteri di buona amministrazione e di opportunità ma la sussistenza di un eccesso di potere in violazione dei principi della logicità, imparzialità, proporzionalità, sufficiente motivazione e parità di trattamento rispetto a casi analoghi. Pertanto, il Giudice amministrativo non ha poteri sostitutivi.

3. Attività di monitoraggio degli enti e modalità di svolgimento degli accessi ispettivi

Le proposte di accesso ispettivo ai sensi dell'art. 143 del TUEL possono nascere:

> a seguito di un'indagine penale⁽⁷⁾ nel corso della quale siano emersi degli elementi tali da far ritenere la sussistenza di un condizionamento da parte di quell'Ente nello svolgimento dei propri compiti istituzionali;

> d'iniziativa da parte delle Forze di Polizia operanti sul territorio (come già detto, nella stragrande maggioranza dei Comuni italiani c'è un unico presidio di polizia rappresentato dalla Stazione dell'Arma dei Carabinieri) che, avute le prime avvisaglie di eventuali infiltrazioni mafiose, iniziano un vero e proprio monitoraggio, raccogliendo più dati possibili al fine di costruire una proposta tale che giustifichi un accesso ispettivo. I sintomi di un ambiente d'intimidazione, così come definito dalla pronuncia n. 5948 del 2006 del Consiglio di Stato sono:

> l'esistenza di precedenti penali per gravi fatti di corruzione in capo ad un Assessore;

> la costante frequentazione di pregiudicati;

> l'esistenza di rapporti di parentela degli amministratori con soggetti mafiosi;

> la carenza di controlli e trasparenza nell'erogazione di benefici economici;

> l'inefficienza dei servizi offerti;

> le gravi irregolarità nel rilascio delle autorizzazioni e delle licenze amministrative;

> il dissesto finanziario;

> la mancata riscossione dei tributi;

> irregolarità e/o mancanza di trasparenza nelle procedure di affidamento dei vari servizi o di acquisto di forniture;

> la mancata costituzione di parte civile del Comune nei processi penali a carico di esponenti della criminalità organizzata locale e la concessione di contributi a soggetti affiliati o contigui a sodalizi criminali mafiosi.

(7) Per gli atti utili alla proposta di accesso, dovrà essere richiesto e rilasciato dall'Autorità Giudiziaria il nulla osta al loro utilizzo ai fini amministrativi.

I contenuti e l'articolazione di questo atto propulsivo costituiscono la base di partenza per i successivi lavori della Commissione, ecco perché dovrà essere caratterizzato da completezza, precisione e attendibilità.

Il monitoraggio dell'Ente così come l'accesso ispettivo dovranno seguire due ordini di modalità: logico, ossia dal generale al particolare, e temporale, analizzando cioè il quadro situazionale prima delle elezioni, durante e dopo.

Partendo dal primo, occorrerà delineare il contesto ambientale e criminale di riferimento al cui interno ci si dovrà muovere. I documenti da studiare preliminarmente saranno:

- i rilevamenti ISTAT, la relazione annuale sullo stato dell'Amministrazione redatta dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- le statistiche della Prefettura competente per territorio;
- le relazioni della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso;
- le relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia;
- le sentenze sia definitive sia non definitive di procedimenti penali per il reato di associazioni di tipo mafioso (416-*bis* c.p.) e la rassegna stampa locale.

Successivamente, si passerà ad un'analisi interna e cioè si esamineranno tutti quegli atti e provvedimenti adottati dall'Ente⁽⁸⁾ o afferenti allo stesso⁽⁹⁾.

La Commissione di accesso potrà procedere anche all'udizione dei dirigenti dei settori, dei responsabili di servizi e uffici, terminando con il Segretario comunale e con gli stessi amministratori. A tal riguardo, il materiale sottoposto ad analisi potrà essere oggetto di contraddittorio.

Dal punto di vista dell'ordine temporale, andranno approfonditi: la fase della formazione delle liste elettorali, i bacini da cui i candidati hanno attinto i voti, lo svolgimento della campagna elettorale, l'esito degli scrutini e la composizione del Consiglio Comunale, con particolare attenzione al numero dei consiglieri di maggioranza e di minoranza.

È fondamentale operare tenendo ben presente la giurisprudenza dello specifico settore così da sapere già in partenza il peso giuridico-amministrativo riconosciuto alle singole risultanze per il buon esito sia della proposta sia

(8) Sono pubblici e possono essere consultati direttamente dal sito internet istituzionale nella sezione denominata "Amministrazione trasparente" in base a quanto disposto dal D.Lgs. n. 33/2013, modificato dal D.Lgs. n. 97/2016.

(9) Delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti con riguardo al bilancio e al rendiconto del Comune, le risultanze dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica effettuate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le regole che l'Amministrazione locale ha adottato per disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del proprio apparato burocratico (Statuto e regolamenti).

dell'accesso, lasciando dunque da parte considerazioni ermeneutiche di segno opposto. Infatti, fin dalla sua entrata in vigore, si sono registrate numerosissime pronunce dei TAR e del Consiglio di Stato in materia di scioglimento dei Comuni e delle altre amministrazioni locali ed è per questo motivo che l'analisi delle decisioni dei giudici amministrativi è indispensabile al fine di comprendere gli orientamenti interpretativi e quindi indirizzare le attività di monitoraggio e ispettiva.

Come già detto in precedenza, è orientamento giurisprudenziale consolidato (sentenza della Sezione Terza del Consiglio di Stato n. 2054 del 2015) che lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non presuppone la commissione di reati da parte degli amministratori né l'esistenza di prove inconfutabili sui collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali, anche se le evidenze delle indagini penali - per le quali non occorre attenderne la definizione - oppure l'adozione di misure individuali di prevenzione possono certamente costituire la base di partenza per avanzare una proposta di scioglimento dell'Ente. Alla luce dell'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nella ricostruzione del quadro di situazione, gli "elementi concreti, univoci e rilevanti" che facciano ritenere un collegamento tra l'Ente e i gruppi criminali vanno considerati nel loro insieme e in rapporto ai fatti e agli episodi accaduti poiché, come riportato nella sentenza n. 1266 del 2012 del Consiglio di Stato, gli stessi "isolatamente considerati potrebbero anche non essere particolarmente significativi o determinanti, ma che rilevanza acquistano in una considerazione di insieme".

a) La raccolta degli elementi sintomatici della capacità d'ingerenza della compagine mafiosa in chiave giurisprudenziale

Per avanzare una proposta di accesso ispettivo e/o per suffragare un provvedimento di scioglimento, devono essere riportati casi concreti di condizionamento come, ad esempio, favoritismi nella gestione degli appalti pubblici, benefici elargiti agli esponenti della criminalità organizzata (sentenza n. 3170 del 2017 del Consiglio di Stato), approvazione di provvedimenti a vantaggio di soggetti con pregiudizi penali o a imprese colpite da informazioni interdittive antimafia in contrasto, per esempio, con gli impegni di rinnovamento e di recupero della legalità affermati nel corso della campagna elettorale (sentenza Consiglio di Stato n. 1662 del 2016), tenendo sempre presente che la valutazione che si fa è complessiva ed è basata sulla ragionevolezza della ricostruzione in relazione al grado di infiltrazione della criminalità organizzata (sentenze del Consiglio di Stato nn. 3340, 2038 del 2014 e n. 3331 del 2009).

Infatti, la sola esistenza di legami di parentela o frequentazione tra amministratori/funzionari ed esponenti della criminalità (circostanza quasi inevitabile in quei contesti piccoli e ad alta densità criminale) non è motivo sufficiente a giustificare l'ipotesi di accesso ispettivo o scioglimento, se non accompagnata dalla dimostrazione di condizionamenti, mentre lo è l'inadeguatezza del "vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune" in caso di ingerenze da parte della criminalità organizzata (sentenza Consiglio di Stato n. 3164 del 2017). A supporto di questa tesi vi è anche l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3978 del 2017 secondo cui "La condotta dei funzionari e dei dirigenti amministrativi viene in considerazione quale sintomo della consapevole omissione, da parte degli amministratori locali, del doveroso indirizzo e controllo che a loro compete, e che ove non esercitato lascia aperte ai sodalizi mafiosi locali nuove possibilità di operare e trarre profitti... la mancata attivazione di misure per il ripristino della legalità costituisca - a parte la responsabilità dei funzionari - elemento costitutivo della responsabilità "istituzionale" degli organi politici dell'ente locale".

(1) Liste elettorali e legami del corpo politico e dell'apparato burocratico del Comune con il contesto mafioso locale

Un'attenta azione di monitoraggio della vita politica di un Comune non può non iniziare da un *focus* sulla composizione delle varie liste elettorali prima del voto, facendo anche un *excursus* storico per verificare se le compagini politiche siano rimaste sempre le stesse nel tempo o abbiano subito dei cambiamenti. Inoltre, dal punto di vista giurisprudenziale, sono significative e rilevano le diverse forme di sostegno elettorale e/o di voto di scambio (sentenze del Consiglio di Stato n. 4285 del 2017 e n. 4727 del 2018, sentenza del Tar Lazio n. 8488 del 2018).

Durante la fase della campagna elettorale è di particolare importanza individuare, con dati di fatto, i sostenitori delle varie liste e ciò può avvenire in diversi modi. *In primis*, le Forze di Polizia presenti sul territorio dovrebbero assistere a tutti i comizi elettorali redigendo, ogni volta, una dettagliata relazione di servizio - se possibile corredata da fotografie o video - qualora dovessero notare la presenza di persone pregiudicate per il delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p. (riconosciuti come tali alla luce di pronunce dell'Autorità Giudiziaria, sentenze e/o decreti di sottoposizione a misure di prevenzione personali e patrimoniali), di loro familiari o di soggetti collegati agli ambienti mafiosi, descrivendo il loro atteggiamento.

Inoltre, nei giorni che precedono le votazioni e durante l'apertura dei seggi, bisognerebbe porre in essere un'attenta attività di osservazione sia nei luoghi di ritrovo sia nelle zone limitrofe ai seggi - oltre il raggio di duecento metri dall'ingresso - per "cogliere" l'entità, la natura e la composizione delle aggregazioni di persone, annotando il tutto. In *secundis*, poiché oggi giorno la maggior parte dei politici utilizza i *social network*, con profili pubblici, come strumenti di propaganda per presentare i propri programmi di governo, sarebbe molto utile verificare chi sono i loro *followers* e acquisire, per esempio, tramite *screenshot*, i commenti che vengono scritti, i *like*, le fotografie o i video postati su quelle bacheche da parte di persone controindicate⁽¹⁰⁾ in quanto appartenenti o vicine alle locali consorterie mafiose: *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* rappresentano delle ottime fonti informative da cui poter attingere valide notizie soprattutto per ciò che riguarda le relazioni e i rapporti tra i vari utenti. Tale monitoraggio dovrà continuare anche dopo le elezioni. Infine, al termine degli scrutini e con la proclamazione del Neosindaco, è abitudine che la lista vincitrice organizzi un momento d'incontro per festeggiare il risultato elettorale al quale, solitamente, oltre ai futuri membri della giunta e ai Consiglieri di maggioranza, partecipano anche coloro che l'hanno sostenuta: al riguardo, sarebbe di particolare utilità info-investigativa sapere chi vi abbia preso parte, dove e come si sia svolta.

Ai fini della definizione del contesto di riferimento, come già accennato possono assumere valore i vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, notorie frequentazioni, sia dei vertici politici (sentenze del Consiglio di Stato n. 2054 del 2015, nn. 3340 e 727 del 2014, n. 227 del 2011 e n. 3164 del 2017) sia dei dipendenti dell'amministrazione (sentenza del Tar Calabria, n. 1593 del 2010) ovvero di entrambi (sentenza del Consiglio di Stato n. 3998 del 2012): le frequentazioni con elementi controindicati, singolarmente non decisive, nel loro complesso sono sintomatiche di una condotta permeabile dalle interferenze della criminalità. Alla luce di ciò, sia sui componenti del corpo politico sia su quelli dell'apparato burocratico dell'Ente, occorre quindi:

> raccogliere tutti i predetti elementi d'informazione, mettendo in evidenza coloro che potrebbero risultare esposti a tentativi di condizionamento da parte di soggetti affiliati o a vario titolo contigui alla criminalità organizzata locale. Tali elementi dovranno essere desunti consultando i registri dell'anagrafe cittadina, le banche dati in uso alle Forze di Polizia, le annotazioni di servizio prodotte da quest'ultime e ogni singolo atto di carattere giudiziario e/o amministrativo che li ha visti interessati;

(10) Andrebbe svolta analoga attività anche sui profili *social*, qualora esistenti e pubblici, di tutti quei soggetti appartenenti o vicine alle locali consorterie mafiose.

> mettere in evidenza ed esaminare gli atti di intimidazione di cui siano stati oggetto (sentenza del Consiglio di Stato n. 2346 del 2011, sentenza del TAR Calabria n. 1593 del 2010, sentenza del Consiglio di Stato n. 4578 del 2017);

> redigere una breve panoramica dei loro precedenti penali e di polizia riscontrata dai casellari giudiziari e dai certificati dei carichi pendenti.

(2) Lavori pubblici e servizi

La materia dei contratti pubblici è da sempre oggetto di attenzione da parte del legislatore e, nel corso degli anni, sono stati numerosi gli interventi di riforma che hanno interessato questo delicato ambito.

Del resto, le spese per beni e servizi, i lavori ed in generale tutte le forme di esercizio dell'attività amministrativa che comportano investimenti economici a breve e lungo termine (come possono essere la realizzazione/manutenzione di una strada, la gestione della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti urbani) sono i settori della "cosa pubblica" nei quali, con maggiore facilità, si infiltrano le organizzazioni criminali, specialmente di stampo mafioso, attraverso singoli amministratori o dipendenti pubblici, in grado di perseguire e tutelare, direttamente o indirettamente, gli interessi economici degli appartenenti alle medesime consorterie.

Infatti, l'impatto che la disciplina dei contratti pubblici ha nelle realtà territoriali è non poco rilevante se si considera che, in determinate aree della penisola e a prescindere dalla latitudine, gli enti territoriali risultano essere spesso i maggiori investitori, ovvero gli attori principali della scena economica.

Il settore rappresenta, dunque, un'ambita fonte di possibili guadagni e l'obiettivo dei gruppi criminali diventa quello di sfruttare le "regole del gioco" a proprio esclusivo vantaggio al fine di favorire una specifica azienda o società, direttamente o indirettamente riconducibile al sodalizio: non si tratta di "forzare" un determinato sistema, ma di eluderlo, per lo più condizionando l'operatore economico nella scelta di quelle procedure ad evidenza pubblica all'esito delle quali si è certi di vincere.

Per raggiungere tale obiettivo, il primo vero ostacolo da superare è costituito dallo scudo protettivo formato dall'insieme delle condizioni e dei requisiti previsti per le gare di appalto "tradizionali", il quale non consente "margini d'intervento e di orientamento" per ciò che concerne le imprese concorrenti.

Un modo sovente utilizzato per aggirare questo problema, con il consenso più o meno esplicito degli amministratori coinvolti nel procedimento, è quello del ricorso alle procedure negoziali ristrette, in particolar modo al cottimo fiduciario o, nel caso di importi inferiori a quarantamila euro, all'affidamento diretto,

come espressamente previsto dai regolamenti comunali dei contratti e che viene solitamente disposto con ordinanze sindacali contingibili e urgenti.

Infatti, la procedura negoziale ristretta lascia alla Pubblica Amministrazione un ampio margine di discrezionalità, dal momento che la gara si realizza soltanto tra le imprese previamente selezionate dall'amministrazione aggiudicatrice ed invitate a partecipare attraverso un atto appositamente predisposto, quale la lettera di invito: è proprio l'ampio potere decisionale che l'Amministrazione mantiene nella scelta dei soggetti legittimati a partecipare alla gara che presta il fianco a possibili infiltrazioni.

Altro elemento che spesso si può rilevare in questi ambiti, è che la scelta del sistema di gara sia quasi sempre motivata in maniera generica, senza fare un minimo cenno all'espletamento di indagini di mercato.

In realtà, il disposto normativo di cui all'art. 217 del D.Lgs. n. 50 del 19 Aprile 2016, aggiornato con il D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 e con la L. n. 96 del 21 giugno 2017, prevede che l'affidamento mediante cottimo fiduciario debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato, ovvero tramite elenchi di operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Detti elenchi devono essere aggiornati con cadenza almeno annuale.

L'istituzione dell'albo dei fornitori di fiducia prevista dal legislatore è, quindi, un passaggio ineludibile, in quanto lo stesso rappresenta lo strumento attraverso il quale le Pubbliche Amministrazioni, nell'espletamento delle procedure per l'acquisizione di beni e servizi, si dotano di un elenco - da mantenere costantemente aggiornato - di ditte ed imprese operanti nei diversi settori dell'economia, che sono state preventivamente selezionate con riguardo al possesso dei requisiti sia soggettivi (capacità economica, titolarità di un certificato antimafia) sia oggettivi (DURC, regolare applicazione delle norme a tutela dei lavoratori, ecc.).

All'albo, le amministrazioni possono fare riferimento non solo nelle situazioni ordinarie, ma anche nei casi di emergenza, avendo certezza di contrattare con imprese, non a caso definite "fiduciarie", le cui informazioni sono state acquisite in via preventiva.

L'istituzione di un albo ha, inoltre, la funzione di assicurare che all'interno dell'Ente non si verificano situazioni di monopolio che vadano ad inquinare i presupposti essenziali della trasparenza cui deve sempre ispirarsi l'azione amministrativa, obiettivo questo che si raggiunge assicurando anche la rotazione degli affidamenti tra le ditte che hanno richiesto l'iscrizione all'albo.

Tuttavia, accade spesso che tale rotazione non venga affatto garantita facendo ricorso, per la stessa tipologia di intervento, sempre ai medesimi soggetti economici con il rischio palese di compromettere la trasparenza dell'operato, oppure, anche qualora gli aggiornamenti dell'albo di fiducia di un Comune venissero effettuati, l'iscrizione avvenga sulla scorta di semplici autocertificazioni prodotte dalle imprese e dai professionisti, senza un'approfondita istruttoria preventiva tesa ad accertare quegli elementi ritenuti essenziali per l'instaurazione del necessario rapporto fiduciario tra Amministrazione e soggetti economici, così come, invece, voluto dal legislatore.

Inoltre, nei Comuni condizionati da illecite ingerenze esterne è possibile riscontrare anche una cadenzata abitudine dei Sindaci a ricorrere alle "ordinanze sindacali urgenti e contingibili". Esempi chiari di tale comportamento - elusivo rispetto alle norme di settore - sono immediatamente riscontrabili in quei servizi (come, per esempio, quello della raccolta e gestione dei rifiuti) che, proprio per la loro ripetitività, dovrebbero indurre, non soltanto gli organi elettivi, ma anche l'apparato amministrativo-burocratico dell'Ente, a programmare per tempo gli affidamenti, in modo da non dover ricorrere né a procedure ristrette né a proghe di contratti scaduti ovvero ad ordinanze sindacali contingibili e urgenti.

Viceversa, si registra spesso il sistematico ricorso a quest'ultime, correlate anche ad un arbitrario frazionamento degli incarichi, in maniera da garantire il mantenimento di soglie economiche minime, favorendo l'aggiramento delle procedure ad evidenza pubblica ovvero negoziali ristrette.

Ulteriore e fondamentale aspetto da approfondire è quello legato alle imprese con cui l'Ente ha stipulato i contratti, la cui gestione è affidata al Segretario comunale il quale è tenuto a conservare, sotto la propria responsabilità, a mezzo dell'Ufficio contratti, il registro "Repertorio contratti" e gli originali degli stessi in ordine progressivo. Su di esso devono essere annotati tutti i dati che interessano i predetti contratti: giorno e luogo della stipula, generalità e domicilio delle parti, natura e contenuto, corrispettivo pattuito ed estremi della registrazione. Una volta acquisito l'elenco delle ditte/società che hanno avuto rapporti lavorativi con l'Ente, bisogna passare allo studio dei titolari delle già menzionate imprese, delle figure e delle cariche societarie, cercando di capire se essi hanno o hanno avuto contatti e rapporti diretti o indiretti con le organizzazioni mafiose locali. Questo approfondimento, svolto prevalentemente attraverso l'analisi delle vicende giudiziarie che li hanno visti coinvolti e la raccolta degli elementi d'informazione (rapporti di parentela e frequentazioni), dovrà riguardare anche i dipendenti e abbracciare un arco temporale ampio in modo da non tralasciare l'evoluzione storica di una determinata impresa.

(3) *La gestione finanziaria, i debiti fuori bilancio e i tributi*

Tra le “patologie” che colpiscono gli Enti condizionati nell’attività amministrativa da infiltrazioni mafiose, si riscontra spesso quella del dissesto finanziario che è favorito, non di rado in maniera determinante, da un’inadeguata capacità di riscuotere le entrate proprie e da una gestione dei residui che viola i principi contabili di equilibrio e pareggio di bilancio e di sana gestione finanziaria.

È quindi necessario, fin da subito, delineare il quadro economico generale, analizzando alcuni indicatori chiave come il ritardo o meno nell’approvazione del rendiconto rispetto al termine di legge, il ricorso ad entrate aventi carattere non ripetitivo per il finanziamento di spese correnti, il *deficit* strutturale di cassa, la capacità di riscossione dei proventi da recupero di evasione tributaria e la presenza di debiti fuori bilancio. In merito a quest’ultimi, ossia a quei passivi che non vengono calcolati all’interno della struttura del bilancio annuale e che non concorrono, quindi, alla determinazione del risultato di amministrazione (ovvero dell’equilibrio tra la ricchezza che l’Ente preleva in virtù dei suoi poteri sovraordinati e la ricchezza impiegata per l’esercizio delle sue funzioni) è doveroso fare un breve approfondimento.

In altre parole, essi costituiscono una specie di obbligazioni pecuniarie maturate senza che sia stato adottato il dovuto adempimento per l’assunzione dell’impegno di spesa, in dispregio alle regole giuridiche contabili proprie degli Enti locali (art. 191 del TUEL). I debiti fuori bilancio rappresentano dunque un’irregolarità, da evitare quando possibile, e possono essere approvati solo nel momento in cui afferiscono:

- > sentenze esecutive;
- > necessità di coprire debiti di altre istituzioni;
- > insorgenza del bisogno di apportare capitale ad aziende di servizio pubblico costituite dall’Ente locale;
- > spese per procedure di espropriazione d’urgenza per la realizzazione di opere di pubblica utilità;
- > acquisti di beni e servizi prodromici all’aumento dell’utilità e delle funzioni dell’Ente.

È quindi necessario che il debito fuori bilancio apporti realmente utilità e arricchimento al servizio comunale (art. 194 del TUEL). Il Consiglio comunale, alla fine dell’anno, è tenuto a riunirsi per approvare il documento di rendiconto della gestione e contestualmente, con apposita delibera, a riconoscere o meno i debiti fuori bilancio. In caso positivo, individua fondi e risorse necessarie per procedere al pagamento.

Il ricorso sistematico ai debiti fuori bilancio è un campanello d’allarme da monitorare con molta attenzione ed è spesso utilizzato per aggirare il vincolo di bilancio: in quest’ottica, bisogna dunque accertare compiutamente la presenza dei presupposti in relazione soprattutto ai soggetti destinatari di tali spese.

La gestione dei tributi è uno dei settori più sensibili ad essere interessato da possibili compromissioni o interferenze con la criminalità organizzata.

Le verifiche devono riguardare i tributi locali più significativi, ossia l'IMU (Imposta municipale unica), la TASI (tributo per i servizi indivisibili), la TARI (tassa sui rifiuti) ed il canone per le forniture di acqua. Con la Legge di stabilità 2014 è stata introdotta l'imposta unica comunale (IUC) che si basa su due presupposti impositivi:

➤ il primo, costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro natura e valore;

➤ il secondo, invece, collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali.

La IUC si compone dunque:

➤ dell'imposta municipale unica (IMU), di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali;

➤ di una parte riferita ai servizi cosiddetti indivisibili (TASI), quali l'illuminazione pubblica, la sicurezza stradale, la gestione degli impianti e delle reti pubbliche ecc., ed è a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile. La tassa è pertanto riferita a chiunque possenga o detenga, a qualsiasi titolo fabbricati ed aree edificabili, ad eccezione dei terreni agricoli e del fabbricato in cui si risiede;

➤ della tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento degli stessi, in capo all'utilizzatore ed è rivolta a chiunque possieda o detenga locali ed aree suscettibili di produrre rifiuti, con presupposti e caratteristiche di prelievo analoghe a quelle già previste per la TARSU, la TIA e la TARES (che sostituisce).

Ciascun Comune ha facoltà di deliberare differenti aliquote e riduzioni e su ogni immobile, in generale, si possono anche avere contemporaneamente IMU, TASI e TARI.

I tributi locali devono essere dichiarati dai contribuenti e gli Enti locali possono rettificare le dichiarazioni incomplete o infedeli e accertare d'ufficio i tributi non dichiarati.

Alla loro riscossione spontanea provvedono gli stessi Comuni mentre, per la riscossione coattiva, si avvalgono dell'ingiunzione fiscale, disciplinata dal RD 14 aprile 1910, n. 639, che ha valore di titolo esecutivo.

Con riguardo al comparto delle entrate proprie, tra le tre fasi di acquisizione, gestione e spesa, quella maggiormente deficitaria risulta di solito quella dell'acquisizione.

Infatti, una volta verificato il credito ed effettuate le comunicazioni di rito ai cittadini/debitori, nasce l'esigenza di riscuotere quanto accertato e posto in bilancio per la programmazione delle spese pubbliche.

Infatti, nella maggior parte dei casi, le percentuali di riscossione dei crediti sono molte basse (non superano generalmente il cinquanta per cento) e, di conseguenza, i rimanenti non riscossi “potrebbero andare”, forzando la norma, ad aggiungersi “fittiziamente” alle poste positive del bilancio, creando un avanzo artificioso che non sarà incamerato, con effetti negativi sulla cassa.

Lo stesso discorso può valere anche per le entrate extra tributarie (proventi dei servizi pubblici, beni dell'Ente, interessi su anticipazioni e crediti, utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società, proventi diversi).

Di fronte a tale quadro di situazione, bisogna poi accertare se e quali atti d'indirizzo siano stati presi dalla Giunta comunale, finalizzati ad avviare un percorso amministrativo di recupero delle somme dovute, provate e non riscosse.

Dopo aver effettuato una ricognizione generale sulla capacità di indirizzare e amministrare l'Ente da parte dei quadri politici e dirigenziali, occorre poi verificare dai ruoli (elenco debitori) le singole posizioni di contribuenti ritenuti “sensibili” per le finalità di interesse della proposta di accesso o della Commissione, quali:

- > il Sindaco;
- > i membri del Consiglio comunale;
- > i membri della Giunta municipale;
- > i soggetti organici o affini alla locale consorteria mafiosa e imprenditori che hanno intrattenuto rapporti con l'Ente.

In particolare, devono essere approfondite le obbligazioni tributarie gravanti in capo a ciascuno di essi, verificando al contempo il regolare versamento di quanto dovuto.

(4) Ulteriori elementi sintomatici della capacità d'ingerenza delle compagini mafiose

Altri aspetti da osservare sono:

- > gli atti amministrativi in favore di soggetti mafiosi o vicini alla criminalità organizzata quali: le autorizzazioni di PS di competenza e quelle per occupare aree o locali pubblici per diverse finalità, le concessioni edilizie, gli acquisti/concessioni di sepolture nei cimiteri comunali, le elargizioni di contributi a soggetti affiliati o comunque vicini a sodalizi mafiosi, l'emissione e l'esecuzione delle ordinanze di demolizione di manufatti abusivi, controllando - per ognuno di esse - la presenza dei presupposti e la correttezza della procedura seguita;

- > la gestione dei beni confiscati ai mafiosi e affidati agli Enti, infatti accade di sovente che, a causa di un'ingiustificata inerzia, gli adempimenti amministrativi relativi alle proposte di utilizzo e di assegnazione non siano rispettati, provocando una paralisi dell'*iter* burocratico e notevoli ritardi, il tutto a discapito della valorizzazione dell'uso sociale di questi beni;

➤ i rapporti politici tra “maggioranza” e la “minoranza”, verificando se quest’ultima svolge effettivamente un ruolo di opposizione partecipando alle sedute dei Consigli comunali, se presenta delle interrogazioni su determinate dinamiche ai vertici dell’Ente e se riceve delle risposte e con quale tempistica;

➤ i motivi delle dimissioni di assessori, consiglieri e funzionari e le successive nomine per la loro sostituzione;

➤ la natura dei rapporti tra la compagine politica e l’apparato burocratico-amministrativo dell’Ente, constatando il grado d’influenza della prima sui dirigenti di area che hanno poi il potere decisionale in materia di affari generali, economico-finanziaria e sulle attività produttive;

➤ i rapporti con la stampa locale, facendo attenzione alle eventuali reazioni degli amministratori ad articoli critici sul loro operato che possono essere esternate sia durante le sedute dei Consigli comunali sia tramite i *social networks*, con attacchi più o meno diretti ai giornalisti o agli organi di informazione;

➤ la mancata costituzione di parte civile del Comune nei processi penali a carico di esponenti della criminalità organizzata locale;

➤ la trasparenza dell’Amministrazione, visto che quest’ultima, in quanto tale, è obbligata a pubblicare i dati di cui al D.Lgs. n. 33/2013, modificato dal D.Lgs. n. 97/2016 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” sul proprio sito internet istituzionale nella sezione denominata “Amministrazione trasparente” il cui accesso non può essere limitato da una preventiva richiesta di autenticazione e identificazione;

➤ il numero e la frequenza degli “esposti anonimi”, riguardanti le attività dell’Ente, i quali, oltre a costituire un campanello d’allarme, possono fornire ottimi spunti d’indagine e approfondimento.

b) Stesura della proposta di accesso ispettivo ai sensi dell’art. 143 del TUEL e della successiva relazione finale

Nella redazione o della proposta di accesso ispettivo ai sensi dell’art. 143 TUEL o della relazione finale, bisogna iniziare da una doverosa premessa sui motivi che hanno portato alla loro stesura e sulla metodologia adottata, soffermandosi cioè su “come” si è svolta l’inchiesta amministrativa.

Allo scopo di conferire agli elaborati dei profili organici, l’esposizione dovrà essere strutturata in parti.

Nella parte prima, dopo brevi cenni sul contesto geografico, economico e sociale di riferimento, dovrà essere descritta la storia della criminalità organizzata locale di stampo mafioso avvalendosi:

> degli atti giudiziari recenti e passati, ovvero delle ordinanze di applicazione di misure cautelari personali coercitive, dei dispositivi delle misure di prevenzione patrimoniali e delle sentenze definitive di condanna passate in giudicato: dal loro esame dovrà essere delineato - con precisione - il ruolo di ogni sodale e i reati fine attribuiti ad ognuno;

> delle notizie di rilievo in possesso della Prefettura (interdittive antimafia) e delle Forze dell'Ordine;

> della consultazione di archivi informatizzati in uso alle Pubbliche Amministrazioni (CCIAA Camera di Commercio Industria, Agricoltura e Artigianato, Sistema informatizzato d'indagine in uso alle Forze di Polizia, Anagrafe Tributaria, INPS, INAIL).

Nelle successive parti, dopo aver rappresentato l'assetto politico e amministrativo dell'Ente e messo in rilievo i relativi collegamenti/frequenzazioni con la criminalità organizzata, si riporteranno dettagliatamente tutti gli elementi sintomatici della capacità d'ingerenza della compagine mafiosa, acquisiti durante il monitoraggio e/o l'accesso.

Infine, nelle conclusioni, dovranno essere richiamati gli esiti e le risultanze emersi, mettendoli in rapporto con il contesto ambientale precedentemente esaminato e valutando l'insieme, escludendo una lettura complessiva alternativa.

La proposta di accesso ispettivo dovrà essere inoltrata, oltre che alla Prefettura, all'Autorità Giudiziaria competente.

4. Conclusioni

Oggi giorno, l'importanza di un'attività di controllo con finalità di prevenzione della criminalità organizzata negli Enti assume sempre più valore.

Nel caso di territori controllati da associazioni criminose fortemente radicate, una neutralità degli organi elettivi non è seriamente credibile e tutti gli eventi che si verificano e che riguardano quelle Amministrazioni devono essere osservati in quest'ottica.

In contesti del genere, la politica può percorrere due strade: rifiutarsi, da una parte, o compromettersi, dall'altra. Nel primo caso, difficilmente probabile dal momento che la mafia tende a controllare l'elettorato passivo e a indirizzare il voto, dovrebbe dunque non avere rapporti diretti o indiretti con la criminalità e non compiere azioni che interferiscano con quest'ultima se non per combatterla, connotando ogni suo intervento dalla massima trasparenza e dall'evidenza pubblica.

La compromissione, viceversa, ammette un sistema di privilegi, favori e connivenze, con le consorterie locali, così riconoscendo, anche senza necessariamente dividerlo, il controllo della malavita sulle Istituzioni.

Ed ecco quindi che il monitoraggio degli Enti da parte delle Autorità e delle Forze di Polizia presenti sul territorio, soprattutto in quelle zone d'Italia ad alto indice di criminalità organizzata di stampo mafioso, più che un dovere, diventa una necessità affinché non venga pregiudicato il naturale e democratico funzionamento dell'autogoverno locale.

L'art. 143 del TUEL, nonostante i vari quesiti di illegittimità costituzionale che periodicamente vengono riproposti, costituisce un mezzo di intervento che garantisce la massima anticipazione della soglia di tutela, risultando svincolato sia da accertamenti in sede penale sia dalla ricorrenza di misure di prevenzione o di sicurezza: è uno strumento immediato, fortemente incisivo e di salvaguardia dell'Amministrazione Pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata.





**Dottor
Tullio BERLENGHI**
Capo Segreteria Tecnica del Ministro
dell'Ambiente e della Tutela del Territorio
e del Mare

ECO AMBIENTE

Il ruolo dell'Europa e dell'Italia sui cambiamenti climatici (*)

I cambiamenti climatici interessano tutte le aree del mondo. Le calotte polari si stanno progressivamente sciogliendo e cresce il livello dei mari. In alcuni territori i fenomeni meteorologici estremi e le precipitazioni sono sempre più diffusi, mentre in altri si assiste a siccità e ondate di calore senza precedenti. Tale fenomeno, dunque, richiede una risposta globale. L'Unione europea si è posta in prima linea per contrastare i cambiamenti climatici fissando misure e traguardi ambiziosi per ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra. Nel presente contributo vengono, dunque, illustrate le misure contenute nel “Pacchetto per il clima e l'energia” ed il quadro per le politiche per l'energia e il clima predisposti dalla Ue, a cui l'Italia sta dando attuazione con una serie di importanti provvedimenti.

Climate changes affect every area of the world. Polar caps are steadily melting and the level of the seas rises. In some countries extreme weather phenomena and rainfalls are widespread, while others are affected by drought and heatwaves with no precedent. Thus, this phenomenon needs a global answer. European Union is in first line to fight against climate change, setting measures and ambitious goals in order to reduce greenhouse-gas emissions. In the following text are then explained steps provided for in the “Climate & Energy package” and the framework for energy and climate policies established by EU, which Italy is putting into effect with a series of important provisions.

SOMMARIO: 1. Inquadramento storico. - 2. Pacchetto per il clima e l'energia e i Piani Nazionali Energia e Clima. - 3. La strategia per un'economia climaticamente neutra entro il 2050. - 4. Le linee programmatiche 2019-2024 della Commissione UE. - 5. Le recenti misure nazionali per la lotta ai cambiamenti climatici. - 6. Conclusioni.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1. Inquadramento storico

La consapevolezza dell'impatto delle attività antropiche sull'ambiente, sulla salute e sulla qualità della vita è relativamente recente e risale alla seconda metà del secolo scorso.

In ambito internazionale l'inizio di questa consapevolezza può essere attribuito alla pubblicazione nel 1972 di un celebre rapporto commissionato dal Club di Roma al *System Dynamics Group Massachusetts Institute of Technology* (MIT), dall'illuminante titolo "I limiti dello sviluppo"⁽¹⁾.

Il rapporto si interrogava sulle possibili conseguenze della continua crescita della popolazione, dell'industrializzazione, dell'inquinamento, della produzione di cibo e dello sfruttamento delle risorse.

Secondo il rapporto, mantenendo inalterati i *trend* dei parametri oggetto di analisi, i limiti dello sviluppo su questo pianeta saranno raggiunti in un momento imprecisato entro cento anni, con il probabile effetto di un improvviso ed incontrollabile declino della popolazione e della capacità industriale. Per la prima volta, dunque, un autorevole consesso internazionale aveva affrontato il tema dei danni che l'uomo può arrecare all'ambiente e, di conseguenza, a se stesso.

Il mito della crescita e dello sviluppo illimitati - senza tener conto della non rinnovabilità di alcune risorse, della comunque limitata possibilità di sfruttamento delle risorse rinnovabili e degli effetti nocivi dell'inquinamento - veniva finalmente messo in discussione.

Ci vorrà ancora qualche anno, però, per prendere in considerazione anche l'ipotesi che possa esserci un nesso causale tra alcune attività umane e l'andamento climatico.

Fatto salvo il pur importante protocollo di Montréal del 1987⁽²⁾ - con il

(1) I limiti dello sviluppo, rapporto del *System Dynamics Group Massachusetts Institute of Technology* per il progetto del Club di Roma sui dilemmi dell'umanità, a cura di DONELLA H. MEADOWS, DENNIS L. MEADOWS, JORGEN RANDERS, WILLIAM W. BEHRENS, prefazione di AURELIO PECCEI, Edizioni Scientifiche e Tecniche Mondadori, 1972. Al celebre studio seguirono due "aggiornamenti": nel 1992 venne pubblicato "*Oltre i limiti dello sviluppo*", che analizzava gli sviluppi globali tra il 1970 e il 1990 ed era una sostanziale conferma delle tesi del testo iniziale; nel 2006 venne pubblicato "I nuovi limiti dello sviluppo", nel quale gli autori sottolineano la necessità di dare vita ad una politica illuminata al fine di ridurre i danni e le conseguenze delle scelte economiche e produttive che hanno portato il pianeta nella zona di superamento dei limiti.

(2) Il Protocollo di Montreal, nato a seguito della Convenzione di Vienna del 1985 (anno in cui venne per la prima volta evidenziato il cosiddetto 'buco dell'ozono' nell'area antartica), è un trattato internazionale con il quale i firmatari si sono impegnati a ridurre la produzione e l'uso delle sostanze che pregiudicano lo strato di ozono troposferico. Il trattato, firmato nel 1987, è operativo dal 1989. Ad oggi il Protocollo è stato ratificato da 197 parti.

quale la Comunità Internazionale si è impegnata ad adottare le iniziative necessarie per preservare lo stato di ozono, con particolare riguardo alla riduzione delle emissioni dei gas CFC o clorofluorocarburi - un approccio più ampio al tema della correlazione tra emissioni di origine antropica e cambiamenti climatici è stato avviato grazie al lavoro svolto da due organismi delle Nazioni Unite, *World Meteorological Organization* (WMO) e *United Nations Environment Programme* (UNEP), i quali hanno dato vita, nel 1988, all'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)⁽³⁾.

L'IPCC, avvalendosi di un metodo squisitamente scientifico per studiare in che modo il cosiddetto antropocene⁽⁴⁾ abbia influito sull'innalzamento della temperatura della terra e, in generale, sul clima, ha fornito le basi per la nascita, nell'ambito della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992⁽⁵⁾, della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e, contestualmente, l'avvio della "Conferenza delle Parti", con l'obiettivo di promuovere tavoli di confronto per migliorare ed implementare i termini degli accordi.

2. Pacchetto per il clima e l'energia e i Piani Nazionali Energia e Clima

Il tema dei cambiamenti climatici è da tempo nell'agenda dell'Unione europea.

Nell'ottobre 2014 il Consiglio europeo ha approvato il quadro comunitario per le politiche dell'energia e del clima al 2030 e ha stabilito l'obiettivo di

-
- (3) Il gruppo di lavoro intergovernativo sui cambiamenti climatici è suddiviso in tre sottogruppi che si occupano di diversi aspetti del problema: le basi scientifiche dei cambiamenti climatici; l'impatto dei cambiamenti climatici sui sistemi naturali e umani, delle opzioni di adattamento e della loro vulnerabilità; la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. L'IPCC redige periodicamente dei "rapporti di valutazione" che sono alla base degli accordi mondiali in materia. Nel 2007 all'IPCC e ad Al Gore è stato assegnato il premio Nobel per la pace con la seguente motivazione: "per i loro sforzi per costruire e diffondere una maggiore conoscenza sui cambiamenti climatici causati dall'uomo, e per aver gettato le basi per le misure necessarie per contrastare tali cambiamenti".
 - (4) Il termine *Antropocene*, coniato nel 2000 dall'olandese Paul Crutzen premio Nobel per la chimica, indica l'epoca geologica attuale, nella quale l'ambiente terrestre, nell'insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, viene fortemente condizionato su scala sia locale sia globale dagli effetti dell'azione umana, con particolare riferimento all'aumento delle concentrazioni di CO₂ e CH₄ nell'atmosfera.
 - (5) La Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro (*United Nations Conference on Environment and Development* - UNCED), tenutasi a Rio de Janeiro tra il 3 ed il 14 giugno 1992, rappresenta il momento di svolta delle politiche di tutela ambientale a livello internazionale. La presenza di 183 delegazioni, di oltre cento capi di stato e di quasi tremila organizzazioni non governative (per un totale di circa 17mila partecipanti) dà l'idea di quanta attenzione venne posta alla necessità di individuare criteri comuni e condivisi di azione in materia di ambiente e sviluppo.

istituire una “Unione dell’energia”⁽⁶⁾ articolata sulle seguenti dimensioni:

- > de-carbonizzazione (incluse le fonti rinnovabili);
- > efficienza energetica;
- > sicurezza energetica;
- > mercato interno dell’energia;
- > ricerca, innovazione e competitività.

Successivamente, la Commissione ha adottato il Regolamento sulla *Governance* che prevede la elaborazione da parte degli Stati Membri dei Piani Integrati Energia e Clima per il periodo 2021-2030 finalizzati all’identificazione delle politiche e misure nazionali per ottemperare ai seguenti obiettivi europei:

- 1) riduzione di almeno il 40% delle emissioni entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990;
- 2) raggiungimento del 32% di rinnovabili sui consumi complessivi al 2030;
- 3) riduzione dei consumi di energia primaria del 32,5% e riduzione dei consumi finali dello 0,8% annuo nel periodo 2021- 2030;
- 4) raggiungimento del 15% di interconnessione al 2030;
- 5) incremento dei finanziamenti per la ricerca e l’innovazione.

I tre ministeri competenti (Ambiente, Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti) - attraverso un Gruppo Tecnico di Lavoro - si sono occupati dell’aggiornamento dello scenario base (energetico ed emissivo) che traccia l’evoluzione del sistema al 2030 a “politiche vigenti” (con proiezioni anche al 2040 e 2050) e dello scenario basato su nuove strategie (scenario PNIEC); della redazione del PNIEC; della rassegna delle politiche e misure (regolatorie, legislative, fiscali, etc.) in vigore o programmate e i risultati raggiunti; della redazione dei documenti per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Il 31 dicembre 2018, in linea con le tempistiche previste dal Regolamento europeo, il MATTM, il MiSE e il MIT hanno trasmesso la bozza di Piano alla Commissione europea, la quale, valutato il documento in termini di complessiva adeguatezza rispetto agli obiettivi europei, ha formulato le proprie osservazioni.

I principali obiettivi del Piano al 2030 su rinnovabili, efficienza energetica ed emissioni di gas serra nonché le principali “linee strategiche” previste per il raggiungimento degli obiettivi del Piano sono riassunti nella tabella che segue:

(6) Il Quadro per l’energia e il clima dell’UE, approvato dal Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014, ha ribadito gli obiettivi per il 2020 e fissato nuovi obiettivi per il 2030. Il 25 febbraio 2015 la Commissione europea ha presentato la Strategia dell’Unione dell’energia (COM(2015)80), che persegue lo scopo di integrare la politica energetica e la politica climatica dell’Unione per il raggiungimento di obiettivi successivi al 2020.

Principali obiettivi su energia e clima dell'UE e dell'Italia al 2020 e al 2030				
	Obiettivi 2020		Obiettivi 2030	
	UE	ITALIA	UE	ITALIA
Energie rinnovabili (FER)				
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia	20%	17%	32%	30%
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti	10%	10%	14%	21,6%
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi per riscaldamento e raffrescamento			+1,3% annuo (indicativo)	+1,3% annuo (indicativo)
Efficienza Energetica				
Riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007	-20%	-24%	-32,5% (indicativo)	-43% (indicativo)
Risparmi consumi finali tramite regimi obbligatori efficienza energetica	-1,5% annuo	-1,5% annuo	-0,8% annuo (obbligatorio)	-0,8% annuo (obbligatorio)
Emissioni Gas Serra				
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS	-21%		-43%	
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS	-10%	-13%	-30%	-33%
Riduzione complessiva dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990	-20%		-40%	

Nell'ambito del Piano sono stati individuati, anche sulla base delle indicazioni politiche, i seguenti obiettivi e linee strategiche:

> *Conferma del phase-out totale del carbone nel 2025 e quota di energia da fonti rinnovabili (FER) nei consumi finali lordi del 30%.*

L'obiettivo del 30% indicato nel Piano è il risultato dell'apporto di tre differenti tipologie di rinnovabili:

- FER Elettriche: 55,4% (storico 2016: 34%);
- FER Termiche: 33% (storico 2016: 18,9%);
- FER Trasporti: 21,6% (storico 2016: 6,5%).

Tale obiettivo verrà raggiunto anche con la promozione della generazione distribuita e dei piccoli impianti, l'autoconsumo, le *energy communities*. La quota del 21,6% prevista per il settore dei trasporti sarà raggiunta con la promozione dell'uso dei biocarburanti e altri carburanti rinnovabili nonché con una forte spinta, attraverso misure fiscali e regolatorie, all'auto elettrica puntando a raggiungere sei milioni di veicoli circolanti al 2030 (1,5 milioni di auto elettriche e 4,5 milioni di auto elettriche *plug-in* al 2030).

Per quanto concerne lo sviluppo del settore delle FER termiche sarà necessario tenere in considerazione il problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide. Pertanto, l'installazione di nuovi impianti di riscaldamento a biomasse nonché la sostituzione di vecchi impianti dovrà essere guidata da requisiti prestazionali sempre più stringenti.

Un crescente peso, inoltre, sarà dato dalle pompe di calore e dal teleriscaldamento (promuovendo lo sviluppo e l'integrazione con le migliori tecnologie).

> *Efficienza energetica: Riduzione del consumo finale di energia di 9,3 Mtep al 2030 (0,93 Mtep/anno da nuovi interventi nel periodo 2021-2030).*

Il PNIEC prevede un forte incremento di efficienza, e contestuale riduzione dei consumi, nel settore dei trasporti e nel settore civile (residenziale e terziario). Un ruolo chiave sarà dato dalle pompe di calore e dall'efficientamento energetico degli edifici.

> *Riduzione del fabbisogno di mobilità privata, grazie a smart working, sharing mobility, car pooling e ciclo-pedonale, e contestuale incremento del trasporto pubblico locale.*

Il raggiungimento di questo obiettivo sarà assicurato anche attraverso l'attuazione del Piano sulla mobilità sostenibile (TPL) che prevede risorse pari a 3,7 miliardi (200 milioni di euro per il 2019 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033) per l'acquisto di bus elettrici e a metano e relative infrastrutture tecnologiche di supporto, per l'integrazione e la sostituzione del

parco bus esistente.

L'esigenza di una profonda revisione del modello energetico dovrà tenere in debita considerazione aspetti di compatibilità con altri obiettivi di tutela ambientale:

1. la qualità dell'aria attraverso un impiego efficiente delle biomasse garantendo un progressivo miglioramento della “*performance*” emissiva degli impianti;

2. il Consumo del suolo attraverso politiche e strategie orientate a contenere il più possibile l'impatto in termini di occupazione del territorio sfruttando superfici residuali;

3. la tutela dei corpi idrici escludendo un deterioramento connesso alla realizzazione dei nuovi impianti con un efficientamento contestuale di quelli esistenti.

3. La strategia per un'economia climaticamente neutra entro il 2050

Il 28 novembre 2018 la Commissione ha presentato la comunicazione “Un pianeta pulito per tutti.

Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra” (COM(2018)773 final).

La comunicazione costituisce il contributo della Commissione europea alla strategia di sviluppo a lungo termine dell'UE a basse emissioni di gas a effetto serra, da comunicare entro il 2020 alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, come previsto dall'Accordo di Parigi.

La Commissione auspica un ruolo guida sui cambiamenti climatici a livello internazionale per l'Europa, puntando sull'azzeramento delle emissioni nette di gas-serra entro il 2050 ed una trasformazione profonda dell'economia e della società europee lungo sette direttrici strategiche:

- efficienza energetica;
- diffusione delle energie rinnovabili e aumento dell'elettrificazione;
- mobilità pulita, sicura e connessa;
- competitività industriale ed economia circolare;
- infrastrutture e interconnessioni;
- bioeconomia;
- cattura e stoccaggio del carbonio.

La stessa strategia assegna un ruolo significativo ai piani nazionali integrati per il clima e l'energia presentati dagli Stati membri.

4. Le linee programmatiche 2019-2024 della Commissione UE

La Presidente Ursula von der Leyen ha dato piena priorità alle politiche per il clima. Con l'obiettivo di fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050, ha indicato come necessari:

- un approccio in due fasi per ridurre le emissioni di CO₂ del 50%, se non del 55%, entro il 2030, guidando al contempo negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021;
- la presentazione di un “*Green Deal*” per l'Europa: una “legge europea” sul clima, che traduca in disposizioni giuridicamente vincolanti l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050;
- il rafforzamento degli investimenti nel settore ambientale, attraverso il lancio di un piano di investimenti per un'Europa sostenibile e la parziale trasformazione della BEI in una banca per il clima;
- la revisione del sistema di scambio di quote di emissioni, per includervi il settore dei trasporti marittimi (e in futuro anche l'edilizia e il sistema dei trasporti);
- l'introduzione di un'imposta sul carbonio alle frontiere, per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e garantire che le imprese europee possano competere in condizioni di parità;
- la creazione di un Fondo di transizione da affiancare ai fondi di coesione per garantire l'equità della transizione verso la neutralità climatica.

5. Le recenti misure nazionali per la lotta ai cambiamenti climatici

a. La legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (legge di bilancio 2020)

Tra le principali disposizioni aventi un impatto sul contrasto ai cambiamenti climatici contenute nel testo della legge di bilancio 2020 spicca il comma 85 dell'articolo 1, che reca misure volte alla realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un *Green new deal* italiano, istituendo un Fondo da ripartire con dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, 930 milioni di euro per l'anno 2021, 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023; parte di tale dotazione - per una quota non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 - sarà destinata ad interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Il comma 96 assicura la partecipazione dell'Italia alla ricostituzione del “*Green climate Fund*”, prevista dalla legge 4 novembre 2016, n. 204, autorizzando una spesa di 33 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023 e di 66 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028.

Il comma 107, in materia di “*Green Mobility*”, prescrive alle pubbliche amministrazioni - dal 1° gennaio 2020 - allorché rinnovino gli autoveicoli in dotazione, di procedere in misura non inferiore al 50% mediante l’acquisto o noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada alimentati ad energia elettrica o ibrida.

Inoltre il comma 29 dell’articolo 1 prevede l’assegnazione ai Comuni, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024, nel limite complessivo di cinquecento milioni di euro annui, di contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e di sviluppo territoriale sostenibile.

b. Il decreto-legge n. 111 del 2019 (decreto-legge clima)

La norma prevede una serie di misure per il contrasto ai cambiamenti climatici. In particolare si segnala:

➤ l’approvazione del programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell’aria, per cui è prevista l’istituzione di un tavolo permanente interministeriale per l’emergenza climatica; la creazione di un fondo con una dotazione di due milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, finalizzato ad avviare campagne di informazione, formazione e sensibilizzazione sulle questioni ambientali nelle scuole;

➤ l’avvio di un “*bonus mobilità*” per l’acquisto di abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale, per l’utilizzo di servizi di mobilità condivisa a uso individuale e di biciclette anche a pedalata assistita, nonché progetti per la creazione, il prolungamento, l’ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale;

➤ lo stanziamento di venti milioni di euro per progetti sperimentali per la realizzazione o l’implementazione del servizio di trasporto scolastico con mezzi di trasporto ibridi o elettrici;

➤ l’avvio di un programma sperimentale per la riforestazione delle città metropolitane, per un importo di quindici milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021;

➤ l’istituzione di un Fondo volto a incentivare interventi di messa in sicurezza, manutenzione del suolo e rimboschimento attuati dalle imprese agricole e forestali;

➤ l’istituzione, nel territorio di ciascun parco nazionale, della Zona Economica Ambientale (ZEA), all’interno della quale sono previste forme di sostegno alle imprese impegnate in programmi o investimenti compatibili con l’ambiente e che rispettano determinati requisiti.

6. Conclusioni

L'obiettivo che si è posta l'Unione europea di diventare - entro il 2050 - il primo continente neutro dal punto di vista del clima rappresenta sicuramente una delle grandi sfide dei nostri tempi.

Come si è visto, le misure da adottare sono molteplici e spaziano: dal taglio alle emissioni di gas serra, agli investimenti in ricerca e innovazione d'avanguardia, al sostegno di nuove imprese, al miglioramento delle infrastrutture e alla preservazione dell'ambiente naturale. Tutto ciò può costituire anche una grande opportunità per intraprendere una strada verso una transizione più equa e socialmente giusta e per costruire un futuro migliore per tutti.





Avvocato
Andrea CIANCI

ECO AMBIENTE

La tutela penale del *Made in Italy* in ambito agroalimentare

Il contributo, dopo un breve inquadramento sistematico delle cosiddette ‘frodi sull’origine’ in ambito agroalimentare, si propone innanzitutto di dare conto delle preoccupanti dimensioni del fenomeno caratterizzato dall’impiego illecito del *claim* “*Made in Italy*” nelle pratiche commerciali, per poi soffermarsi sulle diverse fattispecie delittuose apprestate dall’ordinamento interno, anche alla luce delle indicazioni di matrice europea, per contenere tale fenomeno, muovendo dal dato positivo sino alle letture prospettate dalla giurisprudenza sul piano ermeneutico.

The present study, after a brief systematic exposition of the so called “origin frauds” in the agricultural and food sector, firstly aims to give an account of the worrying dimension reached by the illicit misuse of the “claim Made in Italy” in trading practices, then outlining the various criminal offences established by the internal framework, also in light of the indications provided by the European Union, to contain such phenomenon, moving from the positive datum to interpretations given by the jurisprudence on an hermeneutical level.



SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La disciplina di cui ai commi 49 e seguenti dell’articolo 4 della Legge 350/2003. - 3. Il delitto di frode in commercio *ex* articolo 515 c.p. - 4. La fattispecie di cui all’articolo 517-*quater* c.p. - 5. La responsabilità cosiddetta amministrativa ai sensi dell’articolo 25-*bis*.1 del D.Lgs. n. 231/2001. - 6. Conclusioni e prospettive di riforma.

1. Introduzione

Da tempo ormai il comparto agro-alimentare è minacciato da comportamenti fraudolenti tesi a realizzare illeciti profitti, per contrastare i quali l’ordinamento ha apprestato e via via affinato un apposito sistema sanzionatorio, in ambito sia amministrativo sia penalistico.

In effetti, che il patrimonio agroalimentare, e in particolare quello italiano, costituisca un valore inestimabile, tale da coniugare in sé il pregio che il territorio di origine conferisce al prodotto e la qualità della materia prima e dei metodi di lavorazione, è un dato incontestabile ed ampiamente consolidato anche in giurisprudenza. È noto difatti che i prodotti agricoli o alimentari sono identificabili in base al luogo geografico di origine, e che la qualità degli stessi, anche nella percezione del consumatore, è connessa in maniera significativa all'ambiente geografico nel quale sono coltivati, trasformati o elaborati⁽¹⁾.

La stessa espressione 'agroalimentare', del resto, ben coglie la peculiare natura dell'interesse che si mira a presidiare da condotte illecite e che va aldilà della semplice tutela del prodotto in sé: tale espressione è difatti impiegata anche a fini simbolici per valorizzare, nell'ambito della classe dei reati contro l'industria e il commercio, quel particolare bene immateriale costituito dalla complessiva organizzazione della filiera alimentare che, partendo dal territorio, organizza le modalità di produzione, trasformazione e manifattura ben oltre la consistenza merceologica dei singoli manufatti alimentari. In tal modo, la locuzione "patrimonio agroalimentare" evoca un valore ideale di matrice europea e sovranazionale, che, nel suo complesso, costituisce in senso ampio l'obiettivo di tutela delle fattispecie sanzionatorie qui oggetto di trattazione. Ora, si è da tempo dovuto prendere atto del fatto che il patrimonio agroalimentare italiano è un bene che consente di conseguire rilevanti profitti, attese le enormi potenzialità e le capacità di penetrazione commerciale degli alimenti italiani nel mondo: sicché è comunemente avvertita in ambito nazionale una stringente esigenza di protezione di una così preziosa ricchezza, a fronte dei tentativi - spesso riusciti - di conseguire illeciti guadagni per il tramite della spendita indebita sul mercato della qualità comunemente riconnessa 'all'italianità' del prodotto alimentare.

In termini generali, nel settore agroalimentare i profitti illeciti vengono conseguiti sia arrecando pregiudizio alla salute dei consumatori e, dunque, offendendo l'incolumità pubblica, sia, sotto altro profilo, ledendo la lealtà dei traffici commerciali e della concorrenza nonché, anche se in via indiretta e mediata, pregiudicando l'interesse alla corretta informazione del consumatore circa la qualità e l'origine del prodotto alimentare. Tradizionalmente, dunque, si è soliti distinguere sul piano penalistico, nel *genus* delle frodi alimentari, le frodi sanitarie, suscettibili cioè di porre in pericolo la salute dei cittadini, rendendo un alimento dannoso o rischioso per la salute del consumatore (si pensi, ad esempio, alle fattispecie di cui agli artt. 440, 442, 444 c.p., le quali fanno riferimento a sostanze alimentari contraffatte o adulterate o nocive) e le frodi commerciali, che invece ricomprendono tutte quelle condotte fraudolente che hanno ad oggetto gli alimenti o

(1) Sul punto si veda, tra le altre, Cassazione Penale, Sezione Terza, 2 marzo 2006, n. 24043.

le loro confezioni e che, senza (necessariamente) arrecare nocimento alla salute pubblica, determinano per altra via il conseguimento di illeciti profitti in danno dei consumatori e dei diversi *players* che operano sul mercato nel rispetto delle regole, oltre che in spregio delle norme poste a presidio della lealtà dei traffici commerciali. Nell'ambito di queste ultime si collocano, tra le altre, le contraffazioni che attengono ai segni e alle indicazioni riportate sul prodotto e attestanti la sua origine (cosiddette *frodi sull'origine*) e, segnatamente - ed è l'oggetto specifico della presente trattazione - alla dicitura *Made in Italy*, intesa non solo quale mera informazione sulla provenienza geografica dell'alimento ma, più propriamente, quale garanzia di qualità della materia prima e della lavorazione che viene automaticamente associata al suddetto claim a livello mondiale. Il prestigio e il valore commerciale del *claim Made in Italy* è dimostrato dal fatto che, negli ultimi anni, secondo quanto riporta Eurispes nel proprio documento di sintesi (Agromafie, 6° Rapporto sui crimini agroalimentari), le esportazioni nel settore agroalimentare, in costante crescita, si sono attestate su cifre che si aggirano intorno ai quaranta miliardi di euro⁽²⁾. Un così grande potenziale, come è intuibile, ha suscitato l'interesse delle organizzazioni criminali, che, in ambito sovranazionale, attratte dalla possibilità di conseguire facili guadagni facendo leva sulla qualità che la semplice indicazione di provenienza italiana dell'alimento evoca, sempre più spesso si avvalgono fraudolentemente del marchio *Made in Italy*, con ciò - tra il resto - minando anche alla radice l'affidamento che quella dicitura storicamente ingenera nei consumatori. La portata e l'attualità del fenomeno è quanto mai allarmante: a tal proposito, basti osservare i recenti e preoccupanti dati riportati nel 'Rapporto ecomafia 2019' di Legambiente, ove si dà conto anche dei dati dimensionali e quantitativi del *business* dell'agromafia: al riguardo, si annota che nel solo anno 2018, si contano 44.795 infrazioni rilevate soltanto nel campo della tutela del *Made in Italy* agroalimentare⁽³⁾, qui oggetto di interesse. A ciò si aggiunga la minaccia che al commercio dei prodotti italiani deriva dalle metodiche riconducibili al cosiddetto *Italian Sounding*, ovverosia il complesso delle tecniche di produzione e soprattutto di presentazione commerciale di prodotti che, per illecita imitazione, 'suonano italiani' senza esserlo, così generando confusione nel consumatore (si pensi, a titolo esemplificativo, alla commercializzazione di prodotti caseari identificati come *parmesan*) e determinando, sia pure senza incorrere in formali contraffazioni del marchio *Made in Italy*, indebite sottrazioni di quote di mercato, operate su larga scala ai danni delle attività commerciali riferibili a prodotti (realmente) italiani.

(2) *Agromafie, 6° Rapporto sui crimini agroalimentari*, Documento di sintesi, consultabile all'indirizzo https://eurispes.eu/wp-content/uploads/2019/02/eurispes_coldiretti_osservatorio_-sintesi_6_agromafie.pdf, in cui segnatamente si osserva come per l'anno 2017 le esportazioni abbiano superato quota quarantuno miliardi di euro.

(3) S. CIAFANI, *Ecomafia, i numeri di una realtà preoccupante*, in *ECOSCIENZA*, 4/2019, pagg. 74 ss.

Anche tale diverso fenomeno contribuisce allo sviluppo di atteggiamenti di diffidenza e sfavore nei confronti dei prodotti italiani, atteso che la qualità di questi ultimi, per effetto delle su indicate distorsioni, viene erroneamente percepita come inferiore rispetto al loro effettivo valore e, quindi, finisce per pregiudicare in termini generali il posizionamento sul mercato di riferimento e la stessa appetibilità del prodotto italiano⁽⁴⁾.

Per dare un'idea dei dati dimensionali ed economici che connotano il fenomeno in esame, basti riferire che l'Eurispes ha plausibilmente stimato il volume d'affari dell'agropirateria internazionale in circa cento miliardi di euro con riferimento all'anno 2017⁽⁵⁾.

2. La disciplina di cui ai commi 49 e seguenti dell'articolo 4 della Legge 350/2003

Per contrastare siffatti fenomeni di fraudolento utilizzo del *claim Made in Italy*, l'ordinamento italiano - come anticipato - dispone, oltre che di sanzioni amministrative, anche di presidi di carattere penalistico, riconducibili a specifiche fattispecie incriminatrici.

Sotto tale profilo, viene in rilievo innanzitutto la disciplina di cui ai commi 49 e seguenti dell'art. 4 della Legge 350/2003, che sottopone a sanzione penale l'utilizzo indebito del marchio *Made in Italy*, disciplina introdotta - non pare superfluo rammentarlo - dalla legge finanziaria 2004 con scopi di rilancio economico e di protezione della produzione nazionale, circostanza indicativa degli intenti sottesi all'intervento legislativo.

Preliminarmente, vale la pena far notare che, nello specifico ambito di cui trattasi, il concetto normativo di origine, come si è già accennato, è impiegato non già per indicare la provenienza del prodotto da un determinato imprenditore, come avviene solitamente nei settori diversi da quello agroalimentare, bensì la sua provenienza da un determinato territorio, valorizzata e tutelata proprio in quanto indice di per se stessa di una particolare qualità dell'alimento.

Soccorre, a tal riguardo, il disposto del comma 49-*bis* del citato art. 4, il quale prevede in effetti che “per i prodotti alimentari per effettiva origine si intende il luogo di coltivazione e di allevamento della materia prima agricola utilizzata nella produzione e nella preparazione dei prodotti e il luogo in cui è avvenuta la trasformazione sostanziale”.

Quanto alle condotte integranti il reato in parola, si stabilisce che sono sanzionate, con un rimando *quoad poenam* all'art. 517 c.p. (che prevede la reclusione

(4) Il dato è ben evidenziato in *Lotta alla contraffazione e tutela del Made in Italy*, Documento di analisi n. 5, Ufficio valutazione impatto, Senato della Repubblica, pag. 15, dati aggiornati al mese di luglio 2017, consultabile sul sito www.senato.it.

(5) *Agromafie*, 6° Rapporto sui crimini agroalimentari, cit., pag. 3.

fino a due anni e la multa fino a ventimila euro), l'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza, precisando altresì che la falsa indicazione è costituita dalla stampigliatura *Made in Italy* su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine, mentre costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana.

Giova precisare sul punto che il rimando alla normativa eurounitaria sull'origine deve intendersi rivolto alla disciplina attualmente contenuta nel Codice Doganale dell'Unione Europea (Reg. UE 952/2013, che riprende la disciplina già contenuta nel Codice comunitario del 1992), il cui articolo 60 (Acquisizione dell'origine), dopo aver precisato che le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio, al comma secondo stabilisce che "le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione".

Per quel che attiene al momento di perfezionamento del reato, la disposizione interna in rassegna prevede che lo stesso si consumi sin dalla presentazione dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al dettaglio.

Una tutela rafforzata è stata poi apprestata dal DL n. 135/2009, convertito con modifiche dalla Legge n. 223/2009, per il caso in cui l'indicazione di prodotto interamente italiano venga impiegata al di fuori dei limiti dalla stessa stabiliti. L'art. 16, comma 1 DL citato definisce realizzato interamente in Italia il prodotto o la merce, classificabile come *Made in Italy* ai sensi della normativa vigente e "per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione e il confezionamento, sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano"; il successivo comma 4 precisa poi che solo i prodotti con le medesime peculiarità possono essere classificati ed etichettati con le diciture "100% *Made in Italy*", "100% Italia", "tutto italiano".

In difetto di tali condizioni, l'impiego di una dicitura di vendita che presenti il prodotto come realizzato interamente in Italia, anche attraverso segni o figure, che siano tali da ingenerare nel consumatore l'erronea convinzione della realizzazione interamente in Italia, è punito con le su indicate pene previste dall'art. 517 del Codice Penale aumentate di un terzo.

Va tuttavia a questo punto osservato che l'indebito impiego del *claim Made in Italy* può altresì dare luogo ad un illecito amministrativo, il che, da un lato, rende non sempre agevole tracciare una netta linea di demarcazione tra condotte che assumono rilevanza penale ed altre che rilevano solo sul piano amministrativo e, dall'altro lato, rischia di privare di effettività la risposta che il sistema penale ha ritenuto opportuno predisporre per contrastare tali pratiche illecite.

Il già citato comma 49-*bis* della Legge 350/2003, infatti, prevede che la fallace indicazione, da intendersi quale uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque tali da evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore circa l'origine del prodotto, dà luogo all'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10mila a euro 250mila.

Ora, pur dovendosi dare atto della consistente afflittività della sanzione amministrativa così calibrata (la cui reale efficacia deterrente va peraltro sempre rapportata in concreto ai valori illeciti in gioco secondo il criterio del *value for money* nella prospettiva del soggetto agente), occorre constatare che è disagevole il coordinamento di tale disposizione con quella - di carattere penale - del comma precedente, dal momento che entrambe fanno riferimento ad una ipotesi di fallace indicazione.

Le conseguenze della riconducibilità del fatto all'una piuttosto che all'altra delle disposizioni ora ricordate non sono trascurabili, dal momento che in un caso è integrata una fattispecie di reato, non aspramente sanzionata, nell'altro caso invece si realizza un mero illecito amministrativo.

Sul punto si è acutamente osservato che sia dal punto di vista del dato normativo⁽⁶⁾ sia dal punto di vista logico, l'illecito amministrativo rappresenta una sottospecie della figura delittuosa, sanzionata a tale titolo in virtù del suo minore disvalore rispetto al bene protetto della correttezza commerciale, e si è altresì notato che il comma 49 ha un oggetto (più) generico, mentre il comma 49-*bis* riguarda espressamente il marchio, sicché, in ultima analisi, l'illecito amministrativo contemplerebbe la risposta sanzionatoria dell'ordinamento rispetto a fattispecie connotate da una ingannevolezza meno palese.

La necessità di scindere le due fattispecie è stata altresì avvertita dalla giurisprudenza che, sul punto, si è espressa precisando che "in tema di tutela penale dei prodotti dell'industria e del commercio, la 'fallace indicazione' del marchio di provenienza o di origine impressi sui prodotti presentati in dogana per

(6) Il comma 49 citato contiene, infatti, una espressa clausola di riserva in favore del successivo comma 49-*bis*.

l'immissione in commercio integra:

a) il reato previsto dell'art. 4, comma 49, L. n. 350 del 2003, qualora, attraverso indicazioni false e fuorvianti o l'uso con modalità decettive di segni e figure, il consumatore è indotto a ritenere che la merce sia di origine italiana;

b) l'illecito amministrativo previsto dall'art. 4, comma 49-*bis*, della medesima legge, qualora, a causa di indicazioni di provenienza insufficienti o imprecise, ma non ingannevoli, il consumatore è indotto in errore sulla effettiva origine dei prodotti⁽⁷⁾.

Pertanto, il *discrimen* tra l'illecito penale e quello amministrativo parrebbe risiedere in ciò, che mentre per la configurabilità del delitto è necessario che alla base dell'induzione in errore del consumatore circa l'effettiva origine del prodotto vi siano indicazioni false, per l'illecito amministrativo si richiede invece che le indicazioni di provenienza non siano false, bensì semplicemente non esaustive o imprecise.

Nel caso sottoposto alla sua attenzione, la Suprema Corte ha ritenuto esente da censure il decreto di convalida, emesso in relazione al predetto reato, di un sequestro avente ad oggetto una partita di pasta le cui confezioni recavano, ben visibili, i caratteri relativi all'area geografica di provenienza "Napoli Italia" e alla ditta produttrice "Gragnano" mentre l'indicazione *Made in Turkey*, sotto la data di scadenza, era poco leggibile e apposta con inchiostro diverso, facilmente rimuovibile.

La soluzione adottata dalla Cassazione va accolta con favore, poiché, lungi dall'apprezzare il solo aspetto formale, mira alla sostanza e consente di contrastare in maniera efficace, sul piano penalistico, anche quegli espedienti tesi a eludere il rigore delle prescrizioni in tema di esatta indicazione dell'origine del prodotto.

Va al riguardo ancora rilevato che, impregiudicati gli aspetti di rilevanza penale, il sistema molto opportunamente si preoccupa di incentivare la rimozione delle indicazioni false o fallaci, dimostrando di assegnare preminente rilievo alla corretta informazione circa l'effettiva origine del prodotto.

Al riguardo, gli ultimi due periodi del pluricitato comma 49 prevedono che la fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana. La falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura *Made in Italy*.

Sotto altro profilo, sempre in tema di corretta informazione circa l'effettiva origine del prodotto, mette conto rammentare anche la disciplina europea in

(7) Cassazione Penale, Sezione Quarta, 26 aprile 2017, n. 25030.

tema di etichettatura alimentare, contenuta nel Regolamento europeo 1169/2011, il cui art. 26 prevede l'obbligatorietà dell'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza, precisando altresì che le etichette devono essere apposte in modo tale da essere ben visibili, quanto a posizionamento e dimensioni: il che, quindi, dimostra come sia tendenzialmente avvertita anche a livello europeo l'esigenza di prevenire le frodi sull'origine dei prodotti alimentari⁽⁸⁾.

3. Il delitto di frode in commercio ex articolo 515 c.p.

Al di là della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 4, comma 49, della L. n. 350/2003, disposizione sulla quale ci si è fin qui soffermati - che, come visto, espressamente annovera tra i propri elementi costitutivi l'indebito impiego del *claim Made in Italy* -, ve ne sono altre di portata più ampia che, ove non sia integrata la specifica ipotesi di reato di cui sopra, possono venire in rilievo nella materia che ci occupa, in quanto sottopongono a pena atti fraudolenti che ben possono avere ad oggetto (anche) la provenienza dei prodotti agroalimentari.

Ci si riferisce, innanzi tutto, alla disposizione - che ha natura residuale, vista la clausola di riserva nella stessa contenuta - di cui all'art. 515 c.p., la quale, nel sanzionare con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a duemilasesantacinque euro le condotte di frode in commercio, prevede, tra le altre, l'ipotesi in cui nell'esercizio di una attività commerciale si consegna all'acquirente una cosa mobile 'per origine' o 'provenienza' diversa da quella dichiarata o pattuita.

Ora, in disparte la distinzione tra l'origine e la provenienza del prodotto⁽⁹⁾,

(8) Va detto però che, sulla base della delega contenuta all'art. 26 del citato Regolamento, in cui si stabilisce che la Commissione Europea può introdurre nuove regole per la composizione delle etichette che riportano il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento, quando il luogo di provenienza non sia lo stesso di quello del suo ingrediente primario, la Commissione stessa ha approvato il Regolamento n. 775/2018, con cui introduce per l'appunto regole per indicare in etichetta il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, autorizzando però a tal fine indicazioni alquanto generiche, del tipo «UE», «non UE» o «UE e non UE», con ciò disinteressandosi quindi di una puntuale e specifica indicazione relativa al Paese di origine dell'ingrediente impiegato.

(9) Si vedano, sul punto, le considerazioni di V. PACILEO, *L'origine dei prodotti agroalimentari generici*, cit., pag. 2, il quale dà conto della tradizionale distinzione, operata dalla dottrina, secondo cui l'origine si riferisce al luogo di fabbricazione, mentre la provenienza è concetto che rimanda al produttore, ed allo stesso tempo fa notare l'impiego promiscuo che ne viene fatto dalla giurisprudenza e l'approssimazione con cui lo stesso legislatore impiega i due termini.

quel che qui preme notare è che, laddove si registri nell'esercizio di una attività commerciale una divergenza circa il luogo di provenienza e, dunque, per quel che qui rileva, in ordine all'italianità del prodotto, tra quanto pattuito e quanto venduto, si concretizza un contegno fraudolento suscettibile di assumere rilevanza penale.

Si badi, peraltro, che, come noto, ai fini del perfezionamento del reato in parola si richiede la consegna della merce nell'ambito di una attività commerciale ovvero in uno spaccio aperto al pubblico (potrà, se del caso, venire in rilievo la fattispecie tentata⁽¹⁰⁾), mentre la soglia di punibilità per il delitto di cui al comma 49, art. 4 citato è anticipata alla mera 'importazione ed esportazione ai fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione o la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione' dei prodotti recanti le false o fallaci indicazioni, sicché in tale caso gli atti che denoterebbero una ipotesi di tentativo di commercializzazione - non configurabile - sono invece già sufficienti ai fini del perfezionamento dell'ipotesi consumata. Deve tuttavia precisarsi che l'art. 515 c.p. troverà applicazione, alla luce del principio di specialità e stante il tenore della clausola di riserva nello stesso contenuta, solo laddove non vi sia convergenza tra quanto pattuito e quanto consegnato e soltanto se la divergente indicazione circa l'origine del prodotti sottesa alla frode non contenga un esplicito richiamo al marchio *Made in Italy*, in quanto la stampigliatura della suddetta dicitura su prodotti o merci non originari dall'Italia ricade sotto la disciplina dettata dal comma 49 dell'art. 4 citato.

La fattispecie qui in esame ha trovato applicazione in materia agroalimentare, ad esempio, in una vicenda, piuttosto nota tra gli operatori del settore, relativa alla ingannevole presentazione di diverse confezioni di pistacchio sottovuoto come "specialità siciliane" (l'etichetta riportava infatti, in caratteri ben visibili, la dicitura *'Dry Fruit - sfiosità siciliane - pistacchi sgusciati'*), confezioni sulle quali tuttavia vi era al contempo un generico riferimento, in basso ed in caratteri decisamente più piccoli e quindi meno evidenti, al "Mediterraneo" come area di provenienza (nello specifico, "ingredienti: pistacchi sgusciati Medit")⁽¹¹⁾. Il caso perveniva infine alla Suprema Corte di Cassazione, secondo cui un'etichetta di tal fatta risulta idonea a generare la ragionevole convinzione che il pistacchio così commercializzato sia di provenienza siciliana, mentre la dizione "mediterraneo" risulta inadatta ad identificare lo specifico paese di provenienza.

(10) Sulla configurabilità del tentativo in relazione al delitto *de quo* vi è, sul piano teorico, convergenza di vedute in giurisprudenza: si veda, tra le altre Cassazione penale, Sezione Terza, sent. 14 febbraio 2013, n. 9310; si è, invece, registrato un interessante dibattito - a comporre il quale sono intervenute le Sezioni Unite con sentenza del 25 ottobre 2000, n. 28 - circa l'individuazione del momento nell'*iter criminis* a partire dal quale può configurarsi, ai sensi dell'art. 56 c.p., il tentativo del reato di frode in commercio.

(11) Cassazione penale, Sezione Terza, 20 febbraio 2013, n. 19093.

Si è ritenuto insomma che il rimando non solo all'italianità del prodotto, ma anche alla sua regionalità, sia stato artatamente sfruttato per rendere più appetibile commercialmente il prodotto, atteso il particolare pregio che, notoriamente, la provenienza dalla regione Sicilia conferisce ai pistacchi.

Per tali ragioni, quindi, la Corte di Cassazione ha ravvisato la configurabilità del delitto di frode in commercio, contrassegnato dall'avvenuta consegna all'acquirente di una cosa per origine diversa da quella dichiarata o pattuita, ed ha altresì puntualizzato che "la diversità "per origine" riguarda il luogo geografico di produzione che diviene senz'altro decisivo nell'accordo di vendita nel caso in cui il consumatore possa attribuire ad esso ragioni di particolare apprezzamento per le qualità o la bontà del prodotto"⁽¹²⁾.

4. La fattispecie di cui all'articolo 517-*quater* c.p.

Una ulteriore ipotesi delittuosa su cui pare opportuno soffermarsi brevemente, in quanto anch'essa rientrante nell'ambito delle tutele apprestate dall'ordinamento a protezione dei prodotti agroalimentari italiani, è quella di cui all'art. 517-*quater* c.p., in tema di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari, diciture che attestano l'esistenza di uno specifico legame qualitativo tra il prodotto ed il territorio, inteso quale ambiente geografico di origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione (cosiddetti 'marchi d'origine').

Tale fattispecie, infatti, ancorché destinata alla più specifica salvaguardia delle indicazioni circa l'origine dell'alimento da una determinata area geografica del territorio nazionale, rappresenta uno strumento di tutela - in ultima analisi - dell'italianità del prodotto e, segnatamente, delle sue qualità connesse alla provenienza da una specifica e ben delimitata area del territorio italiano.

Viene a tal proposito in rilievo, in primo luogo, la denominazione di origine protetta (DOP) - che per il vino può assumere la dicitura di denominazione di origine controllata (DOC) e denominazione di origine controllata e garantita (DOCG) - con cui si individua per l'appunto una particolare area delimitata o addirittura uno specifico Comune in cui si attua la produzione e la trasformazione del prodotto agroalimentare⁽¹³⁾.

(12) Cassazione penale, n. 19093/2013, cit.

(13) Si veda la definizione fornita dalla fonte istitutiva di tale marchio (Regolamento Europeo CE n. 510/2006, il cui art. 2 così dispone. "Ai fini del presente regolamento, si intende per: a) «denominazione d'origine», il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese, la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani, e la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata".

Quest'ultimo sarà pertanto interamente originario di quel determinato territorio, e la sua qualità, reputazione e caratteristiche risulteranno strettamente connesse con l'ambiente geografico in cui è stato prodotto.

In secondo luogo, assume rilevanza il marchio di origine denominato IGP - indicazione geografica protetta meno esigente rispetto alla DOP - con cui si indica, invece, una regione od un luogo in cui avviene la lavorazione o la trasformazione del prodotto e di cui lo stesso assume l'origine, sebbene in tal caso accade che soltanto alcune - ed eventualmente anche una soltanto - delle fasi del ciclo di produzione o trasformazione della materia prima avvengano nel luogo che attribuirà l'indicazione geografica al bene⁽¹⁴⁾.

In sostanza, dunque, l'IGP garantisce non l'origine del prodotto in sé o delle materie prime impiegate, bensì il rispetto di determinate lavorazioni o processi produttivi caratterizzanti tipici del luogo indicato, fattore anch'esso riconducibile, come detto, nell'ampia nozione di patrimonio agroalimentare.

A protezione di tali interessi, come si diceva, è stato introdotto dalla L. n. 99/2009, sempre tra i delitti contro l'industria e il commercio, l'art. 517-*quater* c.p., il quale sanziona con la pena della reclusione fino a due anni e con la multa sino ad euro ventimila le condotte di contraffazione o comunque di alterazione delle suddette diciture.

5. La responsabilità cosiddetta amministrativa ai sensi dell'articolo 25-*bis*.1 del D.Lgs. n. 231/2001

Ciò detto quanto alle principali fattispecie incriminatrici suscettibili di assumere rilevanza nel settore di cui trattasi, occorre ancora far notare che i reati sui quali ci si è sin qui soffermati sono annoverati anche tra i reati presupposto che possono generare la responsabilità cosiddetta amministrativa dell'Ente ai sensi dell'art. 25-*bis*.1, del D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.i.

L'art 25-*bis*.1, lett. a) (Delitti contro l'industria e il commercio) di detto D.Lgs. - introdotto dall'art. 17, comma 7, lettera b), della legge 23 luglio 2009, n. 99 - dispone difatti che "In relazione alla commissione dei delitti contro l'industria e il commercio previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i delitti di cui agli articoli 513, 515, 516, 517, 517-*ter*

(14) Si veda nuovamente la definizione accolta dall'art. 2 del citato Regolamento europeo, che così prosegue: "b) «indicazione geografica», il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata".

e 517-*quater* la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote”⁽¹⁵⁾. Dalla concreta realizzazione delle fattispecie poste a tutela del *Made in Italy* possono pertanto discendere profili di responsabilità distinti: di natura penale personale in capo alla persona fisica autrice del reato; di natura “amministrativa” - o, meglio, penale-amministrativa o para-penale - in capo alla persona giuridica nel cui ambito il soggetto agente risulta organicamente inserito, ai sensi della norma testé indicata⁽¹⁶⁾.

- (15) Per comprendere il meccanismo che consente di determinare la sanzione pecuniaria edittale occorre fare riferimento all’art. 10 del D.Lgs. citato (Sanzione amministrativa pecuniaria), secondo cui: “1. Per l’illecito amministrativo dipendente da reato si applica sempre la sanzione pecuniaria. 2. La sanzione pecuniaria viene applicata per quote in un numero non inferiore a cento né superiore a mille. 3. L’importo di una quota va da un minimo di lire cinquecentomila ad un massimo di lire tre milioni. 4. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta”. Dunque, la determinazione della sanzione pecuniaria avviene secondo un procedimento che si articola in due fasi: nella prima fase il Giudice fissa l’ammontare del numero delle quote che non deve essere mai inferiore a cento né superiore a mille; ciò avviene in relazione ai parametri della gravità del fatto, del grado di responsabilità dell’ente (adozione di modelli organizzativi, codici etici, sistemi disciplinari), di condotte riparatorie e riorganizzative (sanzioni disciplinari) dopo la commissione del reato; nella seconda fase l’organo giurisdizionale determina il valore monetario della singola quota, che va da un minimo di 258 euro ad un massimo di 1.549 euro, sulla base delle condizioni economiche e patrimoniali della persona giuridica ritenuta responsabile. La sanzione pecuniaria finale è data dalla moltiplicazione tra l’importo della singola quota e il numero complessivo delle quote inflitte: ad esempio, la sanzione pecuniaria per il reato di cui all’art. 515 c.p. va da euro 25.800 sino ad euro 750mila.
- (16) È interessante annotare che le frodi sanitarie, contraddittoriamente, non costituiscono presupposto per l’operatività della responsabilità cosiddetta “amministrativa” dell’ente, ciò ancorché le relative norme sanzionatorie tutelino beni di rango primario quali l’incolumità e la salute pubblica, gerarchicamente sovraordinati rispetto all’oggetto di tutela delle frodi commerciali, ed abbiano pene edittali tendenzialmente più elevate rispetto a quelle apprestate per quest’ultime. Si consideri tuttavia che possibili “veicoli” di responsabilità cosiddetta “amministrativa” in capo alla persona giuridica dell’ente anche rispetto alle frodi sanitarie sono dati dai reati-presupposto di associazione per delinquere (416 c.p.), ove la frode sanitaria sia reato-fine del sodalizio criminale, e di riciclaggio (art. 648 c.p.) ed autoriciclaggio (art. 648-*ter*:1 c.p.) di prodotti alimentari di provenienza criminosa. Per completezza va tuttavia rammentata la disposizione speciale di cui all’art. 12 (Responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato) della Legge 14 gennaio 2013, n. 9, in tema di qualità e trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini, secondo cui: “1. Gli enti che operano nell’ambito della filiera degli oli vergini di oliva sono responsabili, in conformità al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per i reati di cui agli articoli 440, 442, 444, 473, 474, 515, 516, 517 e 517-*quater* del codice penale, commessi nel loro interesse o a loro vantaggio da persone: a) che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell’ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale, ovvero che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). 2. la responsabilità dell’ente sussiste anche quando l’autore del reato non è stato identificato o non è imputabile”. Si tratta di un intervento estemporaneo del Legislatore, da più parti aspramente criticato, che prefigura una ipotesi di responsabilità penale/amministrativa dell’ente. Oltre a prestare il fianco a censure sul piano della legittimità costituzionale, non è di fatto vigente, atteso che il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 non appresta alcuna sanzione principale rispetto alle fattispecie di frode sanitaria, in quanto non ricomprese tra i reati presupposto della responsabilità della persona giuridica. Anche le fattispecie contravvenzionali apprestate dalla L. 30 aprile 1962, n. 283 - al pari delle frodi sanitarie - non sono ricomprese nel novero dei reati-presupposto.

Ne deriva che, in tale ipotesi, la persona giuridica risponderà secondo i criteri di imputazione oggettiva e soggettiva stabiliti dagli artt. 5, 6 e 7 del D.Lgs. citato⁽¹⁷⁾, fermo restando che l'intervenuta previa adozione di un idoneo Modello Organizzativo potrà costituire una esimente soltanto nei termini - e negli stretti limiti - individuati da tali norme⁽¹⁸⁾.

(17) Art. 5 (Responsabilità dell'ente): "1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). 2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1° hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi"; art. 6 (Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente): "1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b). 2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. 3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati. 4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente. 4-bis. Nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo della gestione possono svolgere le funzioni dell'organismo di vigilanza di cui al comma 1, lettera b). È comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente"; art. 7 (Soggetti sottoposti all'altrui direzione e modelli di organizzazione dell'ente): "1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza. 2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi. 3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio. 4. L'efficace attuazione del modello richiede: a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello".

(18) In particolare, l'esimente derivante dall'intervenuta previa adozione di un idoneo Modello Organizzativo si atteggerà diversamente a seconda che la frode commerciale sia stata commessa

Il presente contributo non è in grado di ospitare una trattazione compiuta della complessa materia della responsabilità cosiddetta “amministrativa” degli enti nella materia in oggetto. Ci si limita qui a rimarcare come la diretta responsabilizzazione delle persone giuridiche - ed in particolare delle società commerciali - per l’ipotesi di realizzazione dei *food crimes* e segnatamente delle fattispecie incriminatrici poste a presidio del *Made in Italy* è una necessità imposta dalle profonde trasformazioni del mercato globale degli alimenti, dalla presenza rilevante di multinazionali e dai crescenti fenomeni di concentrazione societaria e di finanziarizzazione⁽¹⁹⁾.

In altri termini, il legislatore pretende che le persone giuridiche organizzino la propria struttura imprenditoriale (anche) ai fini della prevenzione rispetto alla commissione dei reati qui in oggetto e ravvisa il fondamento della responsabilità dell’ente proprio nella cosiddetta “colpa di organizzazione” - ossia nella carente organizzazione interna dell’ente.

6. Conclusioni e prospettive di riforma

Per trarre alcune conclusioni nella prospettiva di un inquadramento sistematico della materia, un utile spunto di riflessione è costituito dalla natura dei beni giuridici che l’ordinamento intende tutelare con le disposizioni sin qui passate in rassegna. Si è detto in apertura che gli interessi a cui il Legislatore ha avuto in via preminente riguardo nel predisporre la tutela penale dell’italianità dei prodotti agroalimentari hanno principalmente riguardo alla correttezza ed alla lealtà dei traffici commerciali e non, in via diretta ed immediata, la posizione del consumatore.

In tal senso depone, infatti, la collocazione sistematica dell’art. 517 c.p., espressamente richiamato, sia pure *quoad poenam*, dal pluricitato art. 4, comma 49,

da soggetti posti in posizione apicale in seno alla persona giuridica, ovvero da soggetti sottoposti all’altrui direzione. Nella prima ipotesi - commissione del reato-presupposto da parte di soggetti posti in posizione apicale - la persona giuridica andrà esente da responsabilità (solo) se dimostrerà che: a) l’organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l’osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell’ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo (cioè l’Organismo di Vigilanza); c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell’Organismo di Vigilanza. Nella seconda ipotesi - commissione del reato-presupposto da parte di sottoposti - la responsabilità della persona giuridica risulterà impegnata solo se la realizzazione del reato è stata resa possibile dall’inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza, inosservanza che tuttavia è originariamente esclusa se l’ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

(19) Cfr. sul punto V. MONGILLO, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO*, n. 4/17, pagg. 300 e ss.

L. 350/2003, nonché delle ulteriori fattispecie incriminatrici che possono venire in rilievo in relazione alla tutela dell'origine dei prodotti agroalimentari, ovverosia gli artt. 515 e 517-*quater* c.p., inseriti tutti nel titolo dedicato ai delitti contro l'economia, all'interno del capo contemplante i delitti contro l'industria e il commercio.

Nella medesima direzione, come si è anticipato, si è inserito l'intervento del Legislatore per mezzo del quale è stata approntata una specifica tutela ai prodotti *Made in Italy*, attuato con la L. 350/2003 che, a riprova delle finalità che la stessa intendeva perseguire, è stata introdotta con la legge finanziaria del 2004 con scopi di rilancio economico e di sostegno alla produzione nazionale.

Se questa è l'impostazione che il nostro ordinamento ha inteso accogliere, deve tuttavia darsi atto della emersione negli ultimi tempi di diverse istanze tese a sollecitare un più deciso mutamento di prospettiva - o, quantomeno, un ampliamento degli obiettivi di tutela da perseguire -, attraverso le quali si mira ad apprestare tutela alla figura del consumatore e ad assegnare valore prioritario alla identità dei cibi in sé.

Di tali istanze si è fatta portavoce la Commissione Caselli, istituita per la predisposizione di un testo di riforma in materia di reati alimentari⁽²⁰⁾, il cui lavoro è stato ripreso per la stesura del testo del disegno di legge, di recentissima approvazione in Consiglio dei Ministri, sugli illeciti agroalimentari⁽²¹⁾.

(20) Il disegno di legge contenente "Nuove norme in materia di reati agro-alimentari", che costituisce l'esito dei lavori della Commissione ministeriale appositamente costituita nell'anno 2015 e presieduta dall'*ex* magistrato dott. Giancarlo Caselli, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 60 in data 1° dicembre 2017, ha un ambito di intervento che "risulta essenzialmente perimetrato intorno a due versanti: da un lato, la delimitazione della categoria dei reati di pericolo contro la salute, in modo da riformare la tutela di beni giuridici di riferimento, che richiedono l'anticipazione delle correlate incriminazioni già alla soglia del rischio e, comunque, in funzione anticipata e preventiva; dall'altro lato, la rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari, con particolare riferimento alle organizzazioni complesse ed alla responsabilità delle persone giuridiche che sono divenute ormai, nella dimensione allargata degli scambi commerciali, il principale referente criminologico, così da aprire la strada a risposte effettive e differenziate in ragione dell'effettivo grado di offensività. Le coordinate di lavoro intrecciano, tuttavia, un ordito di più ampio e incisivo rilievo tematico, anche in relazione alla coeva necessità di adeguare la normativa alla delocalizzazione delle fasi di produzione, tematica che sottende alla tutela del *made in*, trattata dal legislatore col semplice rinvio *quoad poenam* all'art. 517 c.p. ma oggetto di un rilevante contenzioso con l'Unione europea. Nell'impatto con l'ordine alimentare di mercato non si può, peraltro, fare a meno di segnalare l'analisi della complessità delle fonti di riferimento anche rispetto alla rilevanza delle definizioni comunitarie e dei vincoli legislativi assunti a livello extra-statale rispetto alle scelte nazionali di tutela della salute pubblica, con ampie conseguenze sulla strumentazione tradizionalmente impiegata in ambito penale. L'intento complessivo è quello di un intervento di riforma che poggi su di un programma di politica criminale adeguato alla gravità empirico-criminologica degli illeciti e all'importanza dei beni tutelati" (così le *Linee guida per lo schema di disegno di legge* recante "Nuove norme in materia di reati agro-alimentari").

(21) Comunicato stampa del 25 febbraio 2020 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, approvato dal CdM il disegno di legge sugli illeciti agroalimentari. Mipaaf, BELLANOVA: "Adesso maggiori tutele per prodotti, *made in Italy*, indicazioni geografiche, consumatori", consultabile alla pagina istituzionale <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15082>.

Non essendo ancora oggi noto il testo da ultimo licenziato dal Consiglio dei Ministri, possono tuttavia riprendersi, per concludere la presente trattazione, le considerazioni a suo tempo svolte dall'estensore del primo progetto di riforma portato avanti dalla Commissione, a cui l'attuale testo dichiaratamente si ispira, il quale ha evidenziato che "l'aspetto rivoluzionario della riforma sta nel riconoscere che il cibo ha una propria identità, quale parte irrinunciabile e insostituibile della cultura dei territori, delle comunità locali e dei piccoli produttori locali: fattori che definiscono, in sostanza, il "patrimonio alimentare" (concetto cardine espressamente inserito nel progetto di riforma della Commissione). Conseguentemente, la tutela degli alimenti non può essere realizzata senza tutelare anche i consumatori e senza renderli allo stesso tempo partecipi e responsabili del loro patrimonio"⁽²²⁾. Si tratta di una prospettiva condivisibile che, si auspica, possa essere recepita in prospettiva di riforma, con l'augurio che il legislatore sappia rintracciare un punto di equilibrio tra giuste istanze repressive ed eccesso di criminalizzazione, quest'ultimo comunque da scongiurare, nell'ottica di assicurare una piena ed effettiva tutela al patrimonio agroalimentare italiano, in tutta la filiera, dal "campo" alla "tavola".

Sotto diverso profilo, a dimostrazione delle centralità dei temi sin qui trattati ed avuto specifico riguardo al tema, drammaticamente attuale, connesso all'emergenza sanitaria internazionale da COVID-19, agli inizi del mese di marzo 2020 è stato presentato il nuovo Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* 2020, con una dotazione annunciata di 716 milioni di euro, a tutela delle esportazioni, gravemente colpite dalla diffusione del Coronavirus e dalle limitazioni ai traffici commerciali che ne sono derivate. Accanto alle misure di sostegno economico ed organizzativo alle imprese, il Piano dovrebbe contenere un piano di azione a tutela della lotta alla contraffazione del *Made in Italy*, anche attraverso il passaggio dalla fase sperimentale a quella attuativa e su ampia scala della tecnologia *blockchain* sui prodotti italiani, che dovrebbe consentire ai consumatori di avere certezza sull'italianità di questi ultimi.

Infine, sempre a riprova dell'attualità e della rilevanza diffusamente avvertita dei temi in discussione, si segnala che nel mese di febbraio 2020 è stata presentata alla Camera dei Deputati da AEPI (Associazione Europea dei Professionisti e delle Imprese) una proposta di legge per la istituzione del Ministero per il *Made in Italy*, con l'obiettivo esplicito di supporto, promozione e soprattutto tutela delle eccellenze italiane, incluse quelle del comparto agroalimentare, e segnatamente di attuare la tutela all'estero dei marchi e delle certificazioni di qualità e di origine delle imprese e dei prodotti nazionali, il contrasto rispetto al fenomeno dell'*italian sounding*, nonché la tutela all'estero del *Made in Italy*, delle indicazioni geografiche protette e della proprietà intellettuale.

(22) MARINA BALDASSARI, *Intervista a Gian Carlo Caselli. Agromafie, legalità e coscienza del "patrimonio alimentare" italiano*, in <http://www.giornaledistoria.net/>, 26 (2018).

The “Made in Italy” criminal law protection in the agri-food sector

(Synthetized and Translated by Dr. Sara Cutrona)

The present study, after a brief systemic exposition of the so called “origin frauds” in the agricultural and food sector, aims to give an account of the worrying dimensions reached by the illicit misuse of the claim “Made in Italy” in trading practices. In particular, it outlines the related criminal offences recognized by the Italian legal framework. These illegal practices are analysed considering the indications provided both by the national judicial system and by the European Union and they are exposed moving from the current positive datum to the hermeneutical interpretations given by jurisprudence.

1. Introduction

In the last years, the agri-food industry has been threatened by frauds whose main aim was to profit from illicit behaviours. In this context, the Italian judicial system has created and reinforced an infrastructure of penalties both on an administrative and on a criminal law level. The agricultural and food patrimony represents, especially in Italy, an invaluable sector able to combine the prestige of the territorial origins of the products and the high standards quality of both primary materials and production’s methods. This matter of facts is well known in the judicial national environment where the identification of the origins of an agri-food product is extensively regulated. In particular, through the judicial system of identification imposed to producers by national law, consumers are able to trace the geographical origin of a product, having the chance to develop a specific and determined perception over the quality of the product itself and of the way in which it has been cultivated and transformed. The importance given to this topic is well represented by the expression “agri-food sector” with which it is possible to sense the specific nature of all the interests that need to be protected by crimes and that are far away from being related exclusively to the protection of the product itself. *De facto*, the above-mentioned expression is used not only to identify an important economic sector but also to enhance that particular intangible asset constituted by the whole organization of the Italian food supply chain. From a general perspective, illicit profits in the agri-food industry can be obtained in two ways: damaging consumers’ health and/or prejudicing the fairness of commercial traffic and competition, acting illegally on the correct information related to the quality and the origin of the food product.

Traditionally, on a criminal law level, it is usual to distinguish two types of swindles. On one side, the health-care frauds that endanger consumers' health and that are connected to the potential risks of food substances (articles 440, 442, 444 of the Italian Penal Code). On another side, commercial frauds i.e. the ensemble of fraudulent behaviours concerning both agri-food products and their packaging that can determine illicit profits at the expenses of consumers and of the different players involved in this specific economic field.

Among the various commercial frauds in the agri-food sectors, counterfeiting the origins' indications affixed on the agri-food products and the illegal use of the claim "Made in Italy" are the most common. Notably, the label "Made in Italy" does not represent merely the indication of the geographical nature of the agri-food product, but symbolizes also a national and international guarantee of quality of the raw materials and of the mechanisms of production specifically associated to the agri-food product at hand.

The prestige and the economic value associated to the claim "Made in Italy" is perceivable also from the amount of money connected to the flow of import and export of the agri-food industry. According the 2017 Eurispes Report on Agri-Food Crimes, the volume of export involving the agricultural and food sector is constantly increasing, reaching ranges around 40 billion of euro.

This great economic potential caught the attention of the biggest criminal organizations that, both on a national and on an international level, use the claim "Made in Italy" in order to fraud consumers, undermining not only the mechanisms of trust linked to the relation consumer-industry but also the perception that this claim generates in the market. The scale of the phenomenon is well represented by the data outlined in the latest Report of Legambiente in which analysts underlined the dimensions and the quantity profiles of the agromafia business. Only in 2018 there were 44.795 violations associated to the protection of the "Made in Italy" agricultural and food sector.

In addition to that, it is also worthy to mention another particular threat that involves Italian agri-food sector, the so-called Italian Sounding. Intrinsically related with the popularity of Italian agricultural and food products, Italian Sounding is the ensemble of production and commercial presentation techniques that make a product "sounding-like Italian" without even have any sort of connection with Italy. These ways of perpetrating illicit imitations create a consistent confusion on consumers who are likely to buy a product that has never had anything to do with the real "Made in Italy". Furthermore, this kind of fraud can be extremely dangerous for the development of Italian agri-food industry that loses valuable market share.

2. Art. 4 - Law 350/2003 (Comma 49 and following)

In order to deter any kind of illicit behaviours related to the misuse of the claim “Made in Italy” the Italian judicial system has disposed a series of administrative and penal sanctions. In this context, the discipline provided by the Law 350/2003 and its Comma 49 and following is of absolute importance. In fact, it regulates the penal sanction in case of unauthorised use of the label “Made in Italy” and refers to this particular mark as an indication of the origin of the product and as a quality assurance for both the utilized raw materials and the production standards applied during the first stages of the making of the product.

In support of the instructions outlined in 2003 Law, there is also the art. 517 of the Italian Penal Code that sets an imprisonment sentence up to two years and a fee that can reach a range of 20.000 euro to punish import and/or export of products with false or fallacious indications regarding their origins. In the first case, for false indication related the origin of a product, this article of the Penal Code specifies that it defines those cases when commercial goods are labelled as “Made in Italy” but in fact they are not. In the second case, for fallacious indications art. 517 refers to the use of signs, figures or any other graphic mark that can lead the consumer to think that the product has an Italian or Italian-related origin. For what concerns the moment of execution of the crime, art. 517 provides that the illicit behaviour starts in the very specific moment when goods are presented at the customs in order to be injected in the consumption flow.

These national legal provisions are sustained by the Union Customs Code (Reg. EU 952/2013) whose art. 60 “Acquisition of origin” states: “(...) Goods the production of which involves more than one country or territory shall be deemed to originate in the country or territory where they underwent their last, substantial, economically-justified processing or working, in an undertaking equipped for that purpose, resulting in the manufacture of a new product or representing an important stage of manufacture”.

Another important aid for the protection of the Italian products’ originality is the Legislative Decree n. 135/2009, modified by the Law n. 223/2009, that disciplines the type of offence when the indication related to the Italian origins are used beyond the legal limits imposed by the Law. In particular, art. 16, Comma 1, defines a product as entirely Italian when it has been produced completely and exclusively (from processes of manipulation of the raw materials to the final configuration) in the Italian territories. Moreover, Comma 4 of the same article underlines that only this kind of products can be claimed as “100% Italian”.

The inaccurate use of the claim “Made in Italy” can also produce an administrative offence that could cause some distress when it comes the time to discriminate between behaviours that have penal relevance and illegal actions that can be punished only on an administrative level.

Comma 49-*bis* of the Law 350/2003 dictates that the fallacious indication can be sanctioned with a monetary penalty which ranges from 10.000 to 20.000 euro. Nevertheless, the intention of the legislator of punishing those who intentionally violate the integrity of Italian products is clear; it is common opinion that these instructions can create a consistent confusion with the orders provided by the Penal Code, especially because both legal frameworks refer to fallacious indication related to the origins of a product at hand.

Considering the administrative and logic datum, the administrative crime represents a sort of subspecies of the offences analysed in this text and specifically characterized by the act of sanctioning illegal behaviours with monetary fees that are proportional to the disvalue created between the real economic essence of the good and the consumer’s perception constructed with labels, signs, figures etc. Furthermore, Comma 49 focuses on an object relatively more generic, while art. 49-*bis* is expressively related to the origin label. In this sense, it is correct to say that configuring the administrative penalties as a way to punish illicit behaviours connected to the misuse of commercial claims is a complementary answer of the Italian judicial system to this species of crimes.

Moreover, the consistent difference between penal and administrative offenses can be visualized in the fact that for considering a conduct subjected to penal sanctions it is imperative to prove an intentional will to fraud the consumer, developing a false perception through false indications related to the product. Conversely, in the case of administrative offenses, the indications do not have to be false but they just need to be imprecise and not complete. In general, the Italian judicial system has the intrinsic value to conveniently penalize both the wilfully illicit intentions and the misuse of marks and labels.

In this context, it is important to underline the discipline contained in the European judicial framework. In particular, art. 26 of the EU Reg. 1169/2011 states the mandatory need to clearly specify the origin of a product in order to protect the intrinsic right of the consumer to have a clear perception of the good and its territorial provenience. The instructions of art. 26 focuses on the outlook of the origins labels that need to be visually clear in terms of dimensions and location. These dispositions demonstrate that also in the European context there is the necessity to regulate and sanction the crimes related to the origin frauds of the agri-food products.

3. The crime of commercial fraud *ex art. 515 of the Italian Penal Code*

Regarding the commercial fraud another tool that helps to discipline this kind of crimes is art.515 of the Italian Penal Code that punishes with imprisonment up to two years and a fee that can reach the range of 2.065 euro commercial frauds. In particular, art. 515 considers as a commercial fraud all these species of conduct leading to the case when a commercial subject sell to the consumer a product whose origin are different from those declared.

Specifically, when a commercial subject intentionally injects products in the consumption flow whose origins are declared with specific features but the reality is not convergent, the illegal conduct can be punished through the dispositions contained in art. 515. A key point of this article is the fact that it disciplines the case when there is no convergence between what has been stated and agreed and what has been delivered to the consumer, without any recall to the claim “Made in Italy”, whose misuse is regulated by the cited Comma 49, art. 4.

A case study of what has been underlined occurred during an episode that involved the Italian agri-food industry, in particular pistachios packages sold as “Sicilian specialties”. The marks affixed on the products clearly stated “dry fruit - Sicilian delicacies - shelled pistachios”, but on the other hand, there was a not exhaustive and not visible enough indication of the specific origins of those products. Contemporarily, there was a vague indication that indicated the Mediterranean as origin area.

This case was brought in front of the Italian Court of Cassation because the labels were considered as misleading for consumers and not complete enough to give a consistent idea of the origins of the product sold. The recalls to the regional origins of those pistachios have been judged as erroneous, fallacious and intentionally used to create a false perception of the products. For these reasons, the Court of Cassation considered this episode as a concrete case of commercial fraud, characterized by the intention to improve the reputation of the product by misusing origins labels and whose result has been the creation of a consistent difference between what has been declared and the reality concerning the products. In general terms, this episode can be considered as an example of interruption of the legacy of trust that has to be established and disciplined in commercial practices between producers and consumers.

4. Art. 517-*quater* of the Italian Penal Code

An important crime species is the one described and disciplined by art. 517-*quater* of the Italian Penal Code that focuses on the theme of counterfeiting the geographical origins of agri-food products, punishing these offences

with imprisonment up to two years and a monetary fine up to 20.000 euro. In the last years, the Italian judicial system has created a framework of commercial marks and certifications that guarantee the existence of a specific quality relation between the product and the territory where it has been produced, considering the ensemble of natural, human and traditional factors that specifically characterize that territory. These tools represent concrete measures to safeguard the “Italian-nature” of the product and its intrinsic quality connected to the territorial provenience.

In this context, the *denomination of protected origin* (in Italian, DOP) - that for wine could assume the forms of *controlled origin* (in Italian, DOC) and *controlled and guaranteed origin* (in Italian, DOPG) - help to recognize and detect the particular geographic area or even the town or local community where the agri-food product has been produced and transformed. In this way, the Italian judicial system created a safe commercial environment for consumers who can trace where a product has been created and its specific qualities.

Another tool that can be added to the previous denominations is the origin mark “IGP” that could be translated as: “Indication of Protected Geography”. This particular label indicates a specific region or place where the product is elaborated and transformed. In this case, the product can assume this region or location as its territorial origin even though few of the phases of production have taken place in that specific territory. The IGP indicator guarantees the respect of the standards of production related to a specific geographic location, preserving the reputation and the richness of Italian agricultural and food patrimony.

5. Administrative responsibilities *ex art. 25-bis.1* - Legislative Decree n. 231/2001

The offences described above are also able to generate the administrative responsibility of commercial corporations *ex art. 25-bis.1* of the Legislative Decree n. 231/2001. From a general point of view, all the legal tools created to support and protect good “Made in Italy” can produce diverse profiles of liability. Firstly, the penal accountability that can be associated to the single individual that perpetrates the crime. Secondly, the administrative responsibility due to the legal entity in which the single individual is organically incorporated *ex art. 25-bis.1* of the Legislative Decree n. 231/2001.

From these considerations derives that the juridical person will respond accordingly to the subjective and objective charging standards established by the articles 5,6,5 of the above mentioned Decree, provided that the adoption

of an efficient organizational model will be considered as an exempting account given the constraints of the cited norms.

In relation to the protection of “Made in Italy”, the direct liability of the juridical person - with a particular look to commercial societies - is considered as an important necessity imposed also by the continuous transformation of the food global market, constantly involved in mechanisms of proliferation of multi-national corporations and increasing phenomena of companies’ merging. Then, the legislator has decided that juridical entities need to organize their companies’ structures in order to minimize the possibilities to perpetrate felonies as the ones described and analysed in this brief study. In this sense, the “organizational fault” resemble a specific legal figure that gives an important account of the responsibility attributed to big economic corporations.

6. Conclusions

At this moment, the regulations related to the protection of the claim “Made in Italy” have always involved the fairness and the loyalty of the commercial practices with a little attention paid to the consumer. This matter of facts has been generally welcomed by the Italian judicial system whose priority was and is to protect agri-food products from the multiple threats deriving from the globalization of markets and the proliferation of unfair competitors. In the latest years, though, it has been noticed a new emerging trend: transferring the attention of norms from the product to the individual who buys it, with a consistent value associated to the identity of agricultural and food products.

In this context, it is interesting to notice the work done and promoted by Caselli’s Commission, instituted in order to prepare a reform text on food crimes able to readdress the legislator’s attention from the good to the person. Moreover, it is advisable to recognize the cultural identity of food that, especially in Italy, it is not just a commercial good, but it narrates the stories and the traditions of local producers and of the communities where they are living. In this framework consumers have a special role to play in order to be an active part of the protection system created and supported by national and European laws.

Nowadays, these themes seem even more important due to the new challenges posed by the global spread of COVID-19 that has provoked a series of complex problems both socially and economically. In our country, our political Institutions have provided an extraordinary plan in order to promote Italian products and react to the deep economic crisis that Coronavirus has produced.

In particular, our Government disposed to invest 716 million of euro to preserve national export and launch national agri-food goods. This plan should also take into account hard measures against the counterfeiting of Italian products and the introduction of the blockchain technology in the agricultural and food sector, which could be a great aid for consumers who want to be certain about the Italian origins of the goods they are buying. Another interesting proposal made to our Chamber of Deputies has been the institution of a “Made in Italy” Ministry able to support, promote and protect Italian excellences, including those of the agri-food sector.

In this moment, there are many options ahead but just one certain need: defend the stories of culture and tradition that our food tells to consumers nationally and internationally and preserve the consumers from illegal behaviours that can manipulate their perceptions of the “Made in Italy”.





Mauro KUSTURIN

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

ECO AMBIENTE

Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)

(Seconda parte)

SOMMARIO: 8. Relazioni tra l'AUA e le autorizzazioni di carattere generale in materia di emissioni in atmosfera. - 9. Le disposizioni attuative e transitorie del DPR n. 59/2013. - 10. Il ruolo delle Province, dei SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) e delle Regioni. - 11. I rapporti tra il DPR n. 59/2013 e le altre normative di settore: procedimenti e sanzioni. - 12. I chiarimenti del Ministero e i dubbi interpretativi sull'AUA.

8. Relazioni tra l'AUA e le autorizzazioni di carattere generale in materia di emissioni in atmosfera

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, il Regolamento AUA è strettamente legato alle norme in materia di emissioni, sia nella forma sia nei contenuti: difatti, il Capo III del DPR n. 59/2013 è dedicato alle “Disposizioni in materia di emissioni in atmosfera” e, in particolare, alle “Autorizzazioni di carattere generale”. Inoltre, anche l'unico allegato al citato decreto è dedicato interamente alla normativa sull'inquinamento atmosferico.

L'articolo 7 del decreto stabilisce al comma 1 che il gestore può “aderire tramite il SUAP... all'autorizzazione di carattere generale ai sensi dell'articolo 272, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Il SUAP trasmette, per via telematica, l'adesione all'autorità competente”.

Il successivo comma dispone che, per le attività di cui all'art. 272 del Testo Unico, “i gestori degli stabilimenti interessati, nelle more dell'adozione dell'autorizzazione in parola, comunicano tramite il SUAP all'autorità competente la propria adesione alle autorizzazioni generali riportate nell'Allegato I al presente regolamento, il quale trova applicazione in ciascuna Regione sino all'adozione della pertinente disciplina regionale”.



AUA e emissioni in atmosfera (fonte: www.certifico.com)

Infine, il comma 3 sancisce che le “autorizzazioni generali adottate dalle autorità di cui all’articolo 268, comma 1, lettera o), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sostituiscono, per il territorio interessato, quelle riportate nell’Allegato I. Sono fatte comunque salve, fino alla scadenza, le adesioni alle autorizzazioni generali di cui all’Allegato I”.

9. Le disposizioni attuative e transitorie del DPR n. 59/2013

Per dare un quadro completo ed esaustivo del DPR AUA, è utile un breve passaggio sulle Disposizioni attuative (Capo IV), transitorie e finali (Capo V).

Tra le prime, troviamo quanto disposto dall’articolo 8 in tema di Oneri istruttori e tariffe: tale articolo sancisce che “In relazione ai procedimenti disciplinati nel presente regolamento sono posti a carico dell’interessato le spese e i diritti previsti da disposizioni di leggi statali e regionali vigenti nelle misure ivi stabilite.

Possono essere, altresì, previsti diritti di istruttoria la cui misura, sommata agli oneri di cui al precedente periodo, non può comunque eccedere quella complessivamente posta a carico dell’interessato prima dell’entrata in vigore del presente regolamento per i singoli procedimenti relativi ai titoli abilitanti sostituiti dall’autorizzazione unica ambientale”.

In materia di scarichi, per esempio, le spese disposte dall'art. 124, comma 11, del D.Lgs. n. 152/2006 e richieste al soggetto richiedente l'AUA che sostituisce l'autorizzazione allo scarico, dovrebbero restare invariate o, nel caso di nuovi diritti (come quelli richiesti dal SUAP), rimodulate per non eccedere quella complessivamente posta a carico dell'interessato prima dell'entrata in vigore del Regolamento AUA.

L'art. 9 del Capo IV ha per oggetto il Monitoraggio che i "Ministri dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico e per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in raccordo con la Conferenza Unificata e sentite le associazioni imprenditoriali" devono eseguire, predisponendo "forme di monitoraggio almeno annuali sull'attuazione del presente regolamento volte a verificare, tra l'altro, il numero delle domande presentate al SUAP, i tempi impiegati per l'istruttoria, per l'invio telematico della documentazione agli enti competenti e per il rilascio dell'autorizzazione unica ambientale, nonché il rispetto dei tempi previsti per lo svolgimento della conferenza di servizi". L'ultima parte del DPR n. 59/2013 dispone con l'articolo 10, comma 1, che "i procedimenti avviati prima della data di entrata in vigore del presente regolamento sono conclusi ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio dei procedimenti stessi" e, con il successivo comma, che l'AUA "può essere richiesta alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito". Pertanto, in materia di scarichi, i procedimenti di autorizzazione *ex* art. 124 D.Lgs. n. 152/2006 avviati prima dell'entrata in vigore del Decreto AUA andavano conclusi con il rilascio dell'autorizzazione quadriennale, mentre, per i titoli in scadenza si doveva procedere nel rispetto di quanto disposto dal comma 8 del citato art. 124, il quale prevede che la domanda di rinnovo va effettuata un anno prima della scadenza.

Tuttavia, giova menzionare le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 227/2011, il quale, con l'art. 3, dispone, per le acque reflue industriali, che le Piccole e Medie Imprese di cui all'art. 2 del DM del 18 aprile 2005, "ai fini del rinnovo dell'autorizzazione" producano l'istanza "almeno sei mesi prima della scadenza": tale disposizione non si applica agli scarichi contenenti sostanze pericolose.

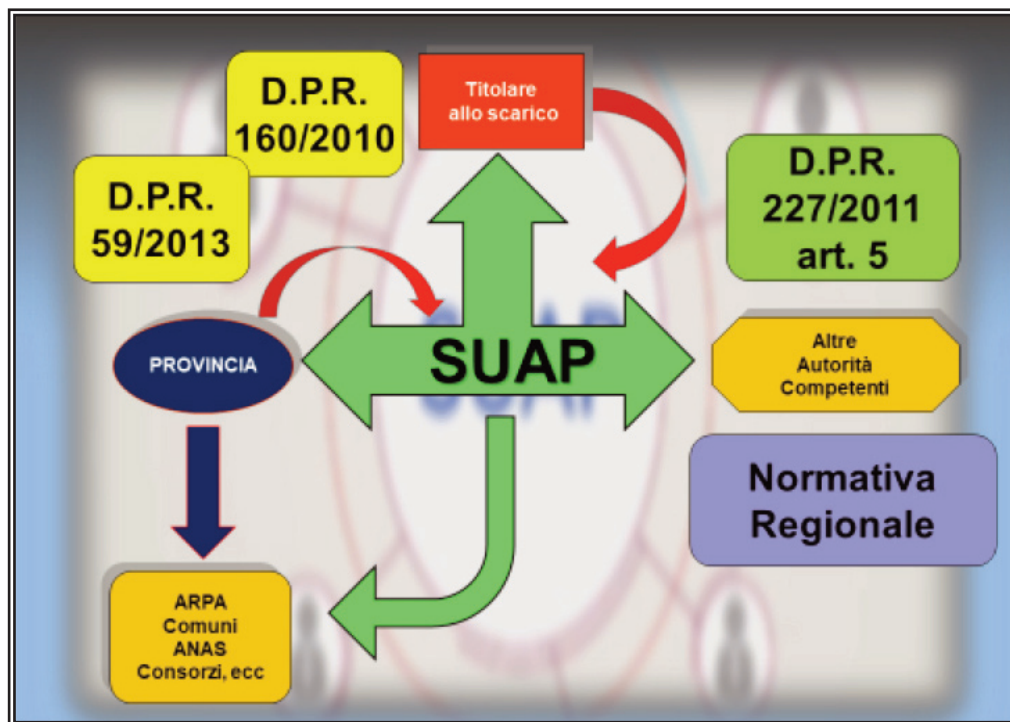
Infine, l'articolo 11 del Regolamento AUA fissa "i termini per la conclusione dei procedimenti previsti" dallo stesso (comma 1), nonché, ancora in materia di emissioni in atmosfera, stabilisce termini e poteri sostitutivi, sui procedimenti inerenti gli stabilimenti *ex* art. 281, comma 1 ("autorizzati, anche in via provvisoria o in forma tacita, ai sensi del DPR 24 maggio 1988, n. 203") e comma 3 ("che non ricadevano nel campo di applicazione del DPR 24 maggio 1988, n. 203"), attualmente soggetti alla disciplina della Parte V del TUA, e modifiche e abrogazioni della predetta unità del D.Lgs. n. 152/2006.

10. Il ruolo delle Province, dei SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) e delle Regioni

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, sia le Province sia i SUAP hanno un ruolo chiave nell'applicazione della disciplina dell'autorizzazione unica ambientale.

Affrontando la questione in profondità, è opportuno coinvolgere anche un altro soggetto, la Regione, che ha una funzione determinante nel quadro della normativa locale e nazionale in materia di AUA.

La Provincia, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. b), del Regolamento AUA viene definita come "autorità competente... ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale...": in questa veste, l'ente locale in parola promuove "il coordinamento dei soggetti competenti, anche nell'ambito della conferenza di servizi" nelle procedure di rilascio dell'AUA previste dall'art. 4 del DPR n. 59/2013.



Il SUAP "intermediario" tra i soggetti dell'AUA (fonte M. Kusturin)

Sempre in precedenza, abbiamo detto della posizione precaria delle Province, anche dopo il Referendum che ne ha sancito la non-soppressione, su cui grava, non solo gran parte del peso delle competenze relative all'AUA,

ma anche tutte le altre spettanze in materia ambientale assegnate dalle vigenti normative: ricordiamo che le Province giocano ancora un ruolo importantissimo oltre che in materia di scarichi, anche in tema di gestione dei rifiuti. Ma cosa potrebbe fare la Provincia per rendere ancor più efficace il sistema AUA?

Questa dovrebbe essere il soggetto di stimolo e di controllo dei SUAP ed esser più incisiva nei confronti delle Regioni, pigre in materia di legislazione e di discipline collegate direttamente all'autorizzazione unica ambientale, promuovendo incontri tematici, confronti diretti e formazione sull'argomento.

Il rapporto con lo Sportello Unico per le Attività Produttive è fondamentale perché proprio quest'ultimo nel primo quinquennio di vigenza del DPR n. 59/2013 risulta essere stato l'anello debole della nuova disciplina.

Il SUAP, in base al Regolamento di che trattasi, è "l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni": tuttavia, è facilmente riscontrabile da una rapidissima indagine sul territorio che, al momento della stesura del presente testo, l'assunto "fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni" è, per la maggior parte degli sportelli, un'utopia a tutti gli effetti.

Il SUAP, in linea di massima, è presente sul territorio nazionale in tre forme:

- > struttura interna al Comune di competenza, con Responsabile individuato tra i dipendenti comunali e piattaforma informatica propria;
- > struttura interna al Comune di competenza, con Responsabile individuato tra i dipendenti comunali e piattaforma informatica in delega alla CCIAA (Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura);
- > struttura esterna e associata al servizio di più Comuni con Responsabile e piattaforma informatica propria.

Ricordiamo al lettore che il soggetto in questione è stato catapultato in toto nella normativa ambientale già dal 2011, quindi ben sette anni fa: il DPR n. 227/2011 dispone, con l'articolo 5, che le "imprese presentano le istanze di autorizzazione, la documentazione, le dichiarazioni e le altre attestazioni richieste in materia ambientale esclusivamente per via telematica allo Sportello unico per le attività produttive competente per territorio ...".

Oggi, proprio in virtù delle competenze assegnate dai due DPR, il SUAP dovrebbe fare da "spartiacque" tra le pratiche che vanno in AUA e

quelle soggette a procedimenti diversi: per svolgere al meglio questo ruolo fondamentale, è necessario che lo Sportello sia preparato su tutta la normativa ambientale e sull'AUA in particolar modo, in maniera tale da essere un valido punto di informazione e d'indirizzo per le imprese che si rivolgono a tale istituto.

Difatti, il SUAP, oltre a dover indirizzare correttamente le richieste di AUA alla Provincia competente per territorio, previa verifica istruttoria della documentazione presentata, dovrebbe conoscere i destinatari delle altre pratiche non-AUA, a seconda delle competenze indicate dalle varie normative vigenti in materia ambientale; in realtà, i SUAP, nella maggior parte dei casi, trasmettono tutte le pratiche alla Provincia.

In materia di AUA, lo Sportello dovrebbe:

> *trasmettere*, se il soggetto richiede esclusivamente l'AUA (obbligatoria), la pratica alla Provincia, previa "verifica, in accordo con l'autorità competente, (del)la correttezza formale";

> *indirizzare*, se la richiesta ha per oggetto esclusivamente l'AUA (facoltativa), il soggetto richiedente a inoltrare le istanze secondo le procedure fissate dalle specifiche normative di settore, qualora queste risultassero meno onerose e più semplificate rispetto all'AUA;

> *trasmettere* le suddette istanze all'autorità competente individuata dalle varie normative specifiche di settore senza attivare il procedimento AUA;

> *trasmettere*, se il soggetto richiede l'AUA (obbligatoria/ facoltativa) all'interno del procedimento unico *ex* DPR n. 160/2010, la pratica AUA alla Provincia e curare tutti gli aspetti procedurali disposti dall'articolo 4 del Regolamento AUA, nonché quelli previsti dalle altre normative che regolano il funzionamento del SUAP.

E le Regioni?

L'ente regionale dovrebbe, con le proprie leggi, articolare e completare il quadro normativo ambientale: il condizionale è d'obbligo poiché il "federalismo ambientale" ha creato nella nostra penisola una grave situazione a macchia di leopardo, ove ci sono Regioni che in materia di tutela ambientale viaggiano più veloci, mentre altre restano indietro.

Ricordiamo al lettore che la Parte III del D.Lgs. 152/2006 delega le Regioni a emanare specifiche normative e/o discipline in materia di

- > limiti di emissione degli scarichi - art. 101, comma 2;
- > assimilabilità alle acque reflue domestiche - art. 101, comma 7, lett. e;
- > utilizzazione agronomica - art. 112, comma 2;
- > acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia - art. 113;

> autorizzazione allo scarico - art. 124, commi 3, 5, 6 e 7.

Lo stesso DPR n. 59/2013 e le norme a esso correlate dispongono:

> all'art. 2, comma 1, lett. b), che l'autorità competente è "la Provincia o la diversa autorità indicata dalla normativa regionale quale competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale";

> all'art. 3, comma 2, che "le regioni ... possono individuare ulteriori atti di comunicazione, notifica ed autorizzazione in materia ambientale che possono essere compresi nell'autorizzazione unica ambientale";

> all'art. 6, comma 4, che "Le Regioni ... possono, nel rispetto delle norme di settore vigenti, definire ulteriori criteri per la qualificazione delle modifiche sostanziali e indicare modifiche non sostanziali per le quali non vi è l'obbligo di effettuare la comunicazione di cui al comma 1";

> all'art. 1, comma 2, del DPCM 8 maggio 2015, con il quale è stato approvato il modello di richiesta AUA *ex* art. 10, comma 3, del DPR AUA, che "Le regioni, entro il 30 giugno 2015, adeguano i contenuti del modello adottato con il presente decreto, in relazione alle normative regionali di settore. Le regioni e gli enti locali ne garantiscono la massima diffusione".

Quest'ultima incombenza a carico della Regione può portare, proprio in materia di scarichi, a interessanti novità e a problematiche legislative e interpretative: basti pensare alle acque meteoriche e ai suoi rapporti con il Regolamento AUA.

Difatti, il DPR n. 59/2013 all'art. 3, comma 1, nell'elencare i titoli abilitativi che possono essere inclusi nell'AUA, indica l'autorizzazione "agli scarichi di cui al capo II del titolo IV della sezione II della Parte terza del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152": leggi alla mano, l'art. 113 del D.Lgs. n. 152/2006 e, di conseguenza, le autorizzazioni agli scarichi delle acque meteoriche, non rientra tra i casi sopra richiamati.

Pertanto, al fine di far collimare le due normative, è necessario che la Regione adotti una disciplina regionale sulle acque meteoriche, fermo restando quanto previsto dall'AUA, e, successivamente, provveda ad ampliare i titoli abilitativi sostituiti dall'autorizzazione unica e ad adeguare il modello AUA *ex* DPCM 8 maggio 2015 con l'aggiunta della possibilità di chiedere l'autorizzazione allo scarico per le acque meteoriche *ex* art. 113 del TUA. Analoga problematica, ma con meno incognite, si ha con la disciplina delle acque assimilabili ai reflui domestici. Altro ruolo fondamentale che dovrebbero esercitare le Regioni è quello di coordinare i procedimenti AUA delle Province ricadenti nel proprio territorio.

Nel corso dei primi tempi di vigenza del Regolamento AUA, infatti, si è assistito al susseguirsi di ricorrenti contraddizioni: si veda la questione, già trattata in un precedente paragrafo di questo testo, dell'assoggettabilità all'AUA dei depuratori comunali di acque reflue urbane.

Ribadiamo che su tale argomento la nostra penisola ha presentato una situazione a macchia di leopardo, che ha generato confusione e poca chiarezza: i dubbi non sono mutati anche dopo che sono state emanate e/o intraprese linee di indirizzo da parte delle Regioni e delle Province.

Difatti, ci sono state amministrazioni locali che hanno sposato la linea di esclusione dell'AUA per i depuratori comunali, rispetto ad altre che hanno applicato il DPR n. 59/2013 anche agli impianti di depurazione al servizio dei nostri comuni.

Tutto ciò premesso, è chiaro ed evidente il ruolo che dovrebbe/potrebbe svolgere la Regione in materia di AUA, al fine di evitare forme di "federalismo ambientale" non solo tra regione e regione ma, addirittura, nel proprio territorio.

11. I rapporti tra il DPR n. 59/2013 e le altre normative di settore: procedimenti e sanzioni

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale si relaziona con le altre normative in materia ambientale, ove il titolo unico va a sostituire le specifiche autorizzazioni e/o comunicazioni: difatti, l'AUA interagisce con le norme sui rifiuti, sulle emissioni in atmosfera, sul rumore e sugli scarichi, argomento principe di questo libro.

Le interazioni vanno, appunto, dall'autorizzazione sostituita alle procedure per il rilascio e/o rinnovo, nonché alle modifiche dell'atto unico.

I rapporti tra le molteplici norme hanno sollevato dubbi su quanto il DPR n. 59/2013 possa incidere sui procedimenti successivi al rilascio dell'autorizzazione unica, in particolare, sull'iter relativo a sanzioni o atti che vadano a intaccare, modificare e/o limitare la validità dell'AUA.

Tralasciando l'argomento modifiche, già ampiamente trattato, è necessario dare rilevanza ai procedimenti di diffida, sospensione e/o revoca dell'atto autorizzatorio, nonché all'argomento sanzioni.

In materia di tutela delle acque, il Testo Unico dispone all'articolo 130 che "... in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione allo scarico l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

a) alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;

b) alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”.

Ricordiamo che, anche sugli altri comparti ambientali, esistono disposizioni analoghe: per esempio, sulle emissioni in atmosfera l'articolo 278 sancisce che “In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione ... l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

a) alla diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità devono essere eliminate;

b) alla diffida ed alla contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente”.

Gli articoli succitati sono simili nella forma e nel contenuto: tuttavia, va segnalato, nei casi di sospensione\revoca, che i due articoli presentano una differenza considerevole, dovuta agli effetti prodotti dalle inosservanze sulla salute pubblica e sull'ambiente. Infatti, se analizziamo gli ultimi due punti di entrambi gli articoli, rileviamo che nell'art. 130:

...

b)“alla diffida e contestuale sospensione dell'autorizzazione per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente”;

mentre per l'art. 278

...

b)“alla diffida ed alla contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente".

Quindi, se per le emissioni in atmosfera basta uno solo dei presupposti sopra riportati, per gli scarichi sono necessari entrambi, al fine di poter sospendere o revocare l'autorizzazione allo scarico e, di conseguenza, l'AUA.

In conclusione, vanno osservate attentamente le disposizioni di settore al fine di poter agire correttamente per attivare le idonee procedure limitanti e/o inibitorie relative al documento autorizzatorio unico. Tuttavia, questo non è l'unico problema: il dubbio amletico può sorgere sull'*iter* da seguire nell'applicare una diffida, una sospensione o addirittura la revoca dell'AUA.

Sulla base della normativa di settore, l'autorità competente provvede direttamente a inoltrare diffide, sospensioni, revoche, così come le Province in materia di scarichi (vedi art. 130 D.Lgs. n. 152/2006). Con l'avvento del regolamento AUA, sono sorti interrogativi relativi alle suddette procedure.

Il dubbio riguarda se i provvedimenti (diffide, sospensioni, revoche) debbano essere eseguiti dall'autorità competente o dal SUAP e se gli stessi debbano passare attraverso il predetto Sportello.

A tal proposito, è doveroso precisare che i regolamenti sono un insieme di norme che disciplinano un determinato ambito: i regolamenti governativi, come i DPR, hanno importanza secondaria rispetto alle leggi (o decreti legislativi), a condizione che siano pubblicati soltanto come tali. Pertanto, se un argomento è disciplinato da una legge e da un regolamento, dal punto di vista giuridico, si è tenuti a rispettare la legge.

Ciò premesso, vien da sé che le diffide, le sospensioni e/o le revoche debbano essere emanate dall'autorità amministrativa competente, come le Province nei casi delle prescrizioni relative agli scarichi.

L'altro dubbio, relativo al passaggio dei predetti atti attraverso il SUAP, può creare più di qualche quesito: si ritiene logico, tuttavia, che per quanto riguarda le diffide, queste possano essere notificate direttamente al "gestore", senza passare attraverso il SUAP, in quanto sono costituite da note a firma del dirigente responsabile della Provincia competente per territorio.

Per le sospensioni e/o le revoche delle autorizzazioni allo scarico e, quindi, delle AUA, si reputa necessario un atto parigrado dell'adozione (solitamente una determinazione dirigenziale), in quanto va a limitare, inibire e/o cancellare il precedente atto autorizzatorio: in questi casi, si rende necessario il doppio

passaggio, affinché il SUAP prenda atto con proprio provvedimento dell'avvenuta sospensione/revoca, analogamente a quanto fatto nel procedimento di rilascio dell'AUA, a seguito dell'adozione da parte della competente Provincia.

Infine, l'ultimo dubbio riguarda il sistema sanzionatorio. Il regolamento AUA non fa alcun cenno a sanzioni, né amministrative, né penali.

La soluzione più ovvia, visto quanto detto, consiste nell'applicazione delle "vecchie" sanzioni vigenti per le varie materie ambientali; questo, però, non esclude la possibilità che possano derivarne contenziosi amministrativi e/o penali sulle inosservanze alle disposizioni dettate dalle AUA.

In conclusione, un intervento del legislatore sarebbe idoneo a evitare l'eventuale caos giurisprudenziale e dottrinale sull'argomento.

12. I chiarimenti del Ministero e i dubbi interpretativi sull'AUA

Al momento della stesura del presente testo, l'Autorizzazione Unica Ambientale, come abbiamo desunto dai precedenti paragrafi, presenta ancora diverse zone d'ombra: alcune di queste sono state eliminate in occasione della pubblicazione della Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 7 novembre 2013.

Il Ministero ha motivato l'emanazione della predetta circolare "al fine di corrispondere alle numerose richieste di chiarimento pervenute riguardo la corretta interpretazione del DPR n. 59/2013 ..."; tuttavia, va precisato che la circolare in questione non è stata completamente esaustiva, in quanto non ha sciolto tutti i dubbi e le perplessità emerse nel corso dei primi mesi di vigenza dell'AUA e si è limitata a chiarire, in sei punti cruciali, altrettanti dubbi interpretativi.

In merito all'ambito d'applicazione del DPR n. 59/2013, il Ministero ha posto l'accento sul quel "nonché" riportato dall'art.1 del DPR ("Il presente regolamento ... si applica alle categorie di imprese di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005 ... nonché agli impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale") e ha precisato che "... un impianto produttivo non soggetto all'AIA è soggetto all'AUA anche quando il gestore sia una grande impresa".

All'epoca, nonostante il dicastero non fece alcun cenno ai depuratori comunali, con la precisazione circa quel "nonché", avvalorò la teoria secondo la quale i predetti impianti andavano assoggettati ad AUA.

Questa è stata una parziale risposta iniziale del ministero a una questione che ha interessato, come abbiamo visto innanzi, diverse amministrazioni regionali e provinciali.

Ad esempio, anche sulla base delle previgenti normative regionali, non è risultato chiaro:

- > stabilire l'assoggettabilità all'autorizzazione unica delle aziende che danno luogo a scarichi esclusivamente "domestici o assimilati";
- > individuare l'autorità competente nei casi di scarichi nella pubblica fognatura o in reti fognarie consortili.

Una risposta chiara, invece, è stata fornita sul termine di presentazione della richiesta della prima AUA: il dicastero ha sancito che "Appare ... utile ... rispettare i termini previsti dalla disciplina di settore del titolo in scadenza, per beneficiare della possibilità di continuare l'attività anche in caso di mancata risposta, nei termini di legge, sulla richiesta di primo rilascio di AUA".

Questo ha comportato, a titolo di esempio e con riferimento all'autorizzazione allo scarico, che la prima AUA dovesse essere richiesta un anno prima della scadenza del citato titolo abilitativo, così come disposto dall'art. 124, comma 8, del D.Lgs. n. 152/2006; il termine è ridotto a sei mesi per gli scarichi di acque reflue industriali così come disposto dall'art. 3 del DPR n. 227/2011.

Gli altri punti di notevole interesse (e le relative soluzioni), chiariti dalla Circolare n. 49801/2013, hanno riguardato:

- > la natura obbligatoria o facoltativa dell'AUA ("... la richiesta di AUA è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi previsti dall'articolo 3, comma 1, del regolamento salvo che ricorra una delle due" deroghe *ex* art. 3, comma 3, e art. 7, comma 1, del DPR n. 59/2013);

- > l'ipotesi in cui veniva a scadere una comunicazione quando l'attività sia assoggettata anche a titoli abilitativi di carattere generale ("Non è corretto ... ritenere che ... alla scadenza della prima comunicazione, non sia obbligatorio presentare istanza di AUA e che l'interessato abbia la facoltà di richiedere il rinnovo della sola comunicazione scaduta");

- > l'ipotesi in cui l'attività sia soggetta unicamente a più comunicazioni o autorizzazioni di carattere generale ("... quando l'attività è soggetta unicamente a più comunicazioni oppure, congiuntamente, a comunicazioni ed autorizzazioni di carattere generale, il gestore ha la facoltà, e non l'obbligo, di richiedere l'AUA").

Così come premesso, la Circolare Ministeriale del 7 novembre, ancorché non esaustiva, è stata, comunque, un primo passo importante per mettere in moto il complesso meccanismo dell'AUA, che, come già detto, ha creato non poche problematiche (SUAP impreparati, situazione di precarietà delle Province, ecc.).

Tuttavia, è auspicabile che il competente dicastero elabori altre note esplicative sull'AUA, che dovrebbero fugare tutti i dubbi su questo importante strumento di tutela ambientale ed eliminare situazioni sul territorio non uniformi (come nel caso dei depuratori comunali) che, negli ultimi anni, hanno contraddistinto la nostra penisola in materia ambientale.

A puro titolo esemplificativo, citiamo alcuni argomenti di dubbia interpretazione, alcuni dei quali già affrontati in precedenza:

1. *iter* procedurali per il rilascio/rinnovo dell'AUA in relazione ai SUAP;
2. diffide, sospensioni, revoche dell'AUA;
3. sistema sanzionatorio;
4. ambito di applicazione in materia di scarichi (acque reflue domestiche e assimilate, fognature consortili, ecc.).

Tralasciando i primi tre, sul punto 4, le incertezze, nonostante i diversi anni dall'entrata in vigore del regolamento, sono ancora presenti.

E, in particolare, argomento di dibattito su chi debba essere assoggettato al regime dell'autorizzazione unica ambientale: dei depuratori comunali abbiamo già ampiamente riferito, ma ci sono dubbi sull'assoggettabilità delle acque reflue domestiche (e in particolare delle assimilabili a queste) e degli scarichi recapitanti nelle fognature dei consorzi.

In merito all'assimilabilità, ricordiamo che con il Decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 2011, n. 227, è stato emanato il Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'art. 49, comma 4-*quater*, del DL n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010: la norma in parola ha portato diverse e significative novità in campo ambientale, soprattutto in materia di acque reflue, e in particolare, di acque reflue assimilabili alle domestiche.

Nell'art. 2 difatti, vengono stabiliti i "Criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche": sulla base di quest'articolo, fermo restando quanto previsto dall'art. 101 e dall'Allegato n. 5 alla Parte III del D.Lgs. 152/2006, sono assimilate alle acque reflue domestiche:

- a) le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1 dell'Allegato A;
- b) le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense;
- c) le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A, con le limitazioni indicate nella stessa tabella.

Dall'analisi di questo articolo si rileva che:

- i criteri di assimilabilità sono di tipo misto (quali-quantitativo nel primo caso, esclusiva origine nel secondo caso, provenienza dello scarico con specifico riferimento alla tipologia di attività nel terzo caso);
- solo il criterio di cui alla lett. b) è direttamente assimilabile per provenienze dello scarico;
- il criterio della lett. a) stabilisce o meno se uno scarico può essere assimilato o meno previa analisi quali-quantitativa.

Inoltre, degno di attenzione è il punto c), anche alla luce di quanto disposto dal comma 2 dell'articolo in questione: “Fermo restando quanto previsto dall'art. 101, comma 7, lettera e) ... del D.Lgs. 152/2006 ... in assenza di disciplina regionale si applicano i criteri di assimilazione di cui al comma 1”. L'art. 101, infatti, dispone che sono assimilabili ai reflui domestici, le acque reflue “e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate nella normativa regionale”.

Ciò ha portato, nel corso di questi anni di vigenza del DPR 227/2011, al quesito in merito all'applicabilità o meno dello stesso decreto in presenza di una previgente disciplina regionale.

Una corrente di pensiero ritiene che il DPR n. 227/2011 sia gerarchicamente superiore alle discipline regionali già presenti al momento dell'entrata in vigore del decreto o, in alcuni casi, lo stesso può essere applicato in combinazione con queste ultime. Giova ricordare che:

- il DPR n. 227/2011 all'art. 2, comma 1, stabilisce i criteri di assimilazione alle acque reflue domestiche: lo stesso articolo, al comma 2, dispone altresì che “Fermo restando quanto previsto all'articolo 101, comma 7, lettera e), del decreto 3 aprile 2006, n. 152, in assenza di disciplina regionale si applicano i criteri di assimilazione di cui al comma 1”;
- in molte Regioni la predetta disciplina regionale è datata perché in alcuni casi è stata emanata *ex* D.Lgs. n. 152/1999;
- queste disposizioni locali, seppur anacronistiche e di difficile applicazione, trovano vigenza in quanto disposto dall'art. 170 del D.Lgs. n. 152/2006, che recita, al comma 11, che “Fino all'emanazione di corrispondenti atti adottati in attuazione della parte terza del presente decreto, restano validi ed efficaci i provvedimenti e gli atti emanati in attuazione delle disposizioni di legge abrogate dall'articolo 175”.

Tutto ciò premesso, dalla lettura combinata delle succitate norme, in pieno “federalismo ambientale”, si ritiene che, nell'attuale quadro normativo statale-regionale, non si possano applicare i criteri di assimilazione alle acque

reflue stabilite dal DPR n. 227/2011, ma debbano essere ancora adottati i dettami fissati dalle varie discipline regionali.

Ad avvalorare questa posizione, si richiama quanto disposto dalla Suprema Corte di Cassazione - Sez. Terza con la Sentenza n. 1983/2015 - Perusini - che, se da un lato ha come argomento principale l'inquadramento di una particolare tipologia di scarico (acque reflue da piscina), dall'altro è fonte di notevoli spunti proprio sul dubbioso rapporto tra il DPR in parola e le normative regionali.

La Suprema Corte, prima di analizzare se il DPR n. 227/2011 possa essere applicato o meno, fissa l'attenzione su quanto stabilito dall'art. 101, comma 7, lett. e) del D.Lgs n. 152/2006, che, ripetiamo, dispone l'assimilazione delle acque reflue alle domestiche:

- > aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche;
- > indicate nella normativa regionale.

Quindi, l'organo giudicante ritiene che, solo se viene rispettato il primo caposaldo, si può accedere alla fase successiva relativa ai criteri del DPR in questione. Tuttavia, la Corte fa rilevare che "l'art. 49 comma 4-*quater* del decreto-legge n. 78 del 2010, aggiunto dalla legge di conversione n. 122 del 2010, che costituisce il fondamento normativo dell'emanazione del richiamato DPR n. 227 del 2011 ... autorizza il governo ad adottare regolamenti di delegificazione volti a semplificare e ridurre gli adempimenti amministrativi gravanti sulle piccole e medie imprese" in diversi ambiti.

Inoltre, nella Sentenza viene ulteriormente precisato che sono "invece del tutto assenti, nella disposizione che autorizza la delegificazione, riferimenti agli ambiti di materia nei quali la semplificazione degli adempimenti amministrativi può trovare spazio, quali la tutela dell'ambiente o, più nello specifico, la tutela delle acque dall'inquinamento. E proprio la mancanza di espressi riferimenti alla materia dell'inquinamento delle acque, concretizzandosi nella mancanza dell'autorizzazione a delegificare tale materia, ha reso necessaria, da parte della disciplina regolamentare, la precisazione che i criteri di assimilazione di cui al comma 1 non derogano a quanto previsto dall'art. 101, comma 7, lettera e), del D.Lgs. n. 152 del 2006; con la conseguenza che l'applicazione di tali criteri di assimilazione deve intendersi soggetta all'ulteriore condizione che gli scarichi abbiano «caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche». Del resto, il regolamento di delegificazione non avrebbe potuto in nessun caso modificare le definizioni generali contenute nel codice dell'ambiente, perché la base legale della delegificazione era limitata - come visto - alla semplificazione degli adempimenti amministrativi per le piccole e medie imprese".

Sulla base di un siffatto quadro normativo, la stessa Suprema Corte, in pronunce antecedenti la Sentenza “Perusini”, aveva “esclusa in radice” l’applicabilità del DPR n. 227/2011; tra queste, degna di menzione (e richiamata nella suddetta Sentenza) è la pronuncia n. 29416 del 3 maggio 2016, nella quale, oltre a ritrovare quanto già riportato nella Sentenza n. 1983/2015, viene espressamente disposto che “L’u.c., art. 2, poi, oltre a ribadire che non viene in alcun modo posto in discussione il dettato del comma 7, art. 101, espressamente afferma ... che i criteri di assimilazione indicati nel decreto (DPR n. 227/2011) si applicano in assenza di disciplina regionale”.

In conclusione, dall’attuale quadro giurisprudenziale emerge che, a prescindere dall’applicabilità o meno del DPR n. 227/2011, il regime dell’assimilabilità al domestico è in deroga alla norma, la quale di regola classificherebbe determinate acque reflue come “industriali”: tale assunto viene rafforzato anche dalla Cassazione che con la Sentenza n. 38946 del 7 agosto 2017, ha sancito che “In materia di inquinamento idrico, l’assimilazione, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, di determinate acque reflue alle acque reflue domestiche deve ritenersi subordinata alla prova della esistenza delle condizioni individuate dalle leggi che la prevedono, restando applicabili, in difetto, le regole ordinarie”.

Pertanto, tale privilegio, per essere applicato, ha necessità dei seguenti presupposti giuridici:

1. secondo l’art. 101, comma 7, lett. e) del D.Lgs n. 152/2006, le acque reflue, per le quali si chiede l’assimilabilità:

1.1 devono avere caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche (condizione imprescindibile);

1.2 devono essere indicate nella normativa regionale.

2. in assenza della normativa regionale di cui al precedente punto 1.2, si procede secondo l’art. 2 del DPR n. 227/2011, che dispone che le acque reflue, per le quali si chiede l’assimilabilità:

2.1 devono sempre avere come condizione imprescindibile caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche;

2.2 devono aver origine dalle PMI;

2.3 devono rispettare i criteri di cui al comma 1 del citato articolo.

Concludendo, è indubbio, così come ribadito dal Palazzaccio, che l’applicabilità del DPR n. 227/2011 è tutt’altro che automatica!

In materia di AUA, fermo restando quanto suddetto, si rileva che, con l’emanazione del DPCM dell’8 maggio 2015, il Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministro per la Semplificazione e la

Pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, hanno approvato il modello unificato e semplificato per la richiesta di AUA.

Nel modello c'è il seguente quadro A.1:

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

¹ specificare le condizioni di deroga di cui all'articolo 103 del Codice dell'ambiente
² specificare le condizioni di deroga di cui all'articolo 104 del Codice dell'ambiente
 (*) Le sezioni e le informazioni che possono variare sulla base delle specifiche discipline regionali sono contrassegnate con l'asterisco

Scheda A - Quadro A1 - Modello AUA (fonte Gazzetta Ufficiale)

Come si nota, tra le voci di cui alla “Tipologia delle acque reflue convogliate ai diversi scarichi”, vengono riportate sia le “Industriali assimilate alle domestiche” sia le “Domestiche” vere e proprie; inoltre, la predetta colonna presenta l’asterisco tra parentesi “(*)”: ciò riporta alla nota sotto “Le sezioni e le informazioni che possono variare sulla base delle specifiche normative regionali sono contrassegnate con l’asterisco”.

Infine, si ritiene che le acque reflue domestiche e assimilate sono assoggettate alla disciplina del DPR AUA solo se espressamente disposto dalla normativa regionale.

Per la seconda tipologia di scarichi, che hanno come corpo recettore una fogna consortile, i dubbi nascono da lontano: infatti, si va dall’art. 45, comma 2, del D.Lgs. 152/1999 sino alle successive versioni dell’equivalente comma dell’art. 124 del D.Lgs. 152/2006, ante modifica del D.Lgs. n. 128/2010.

A tal proposito, il Legislatore è intervenuto prima con la modifica (e l’abrogazione mediante l’art. 124 del D.Lgs. 152/2006) della seconda parte del comma 2 dell’art. 45, e, successivamente, variando lo stesso comma del testo unico ambientale con il D.Lgs. n. 128/2010.

Si riportano di seguito i tre articoli per un confronto diretto.

ART. 45 D.Lgs. 152/1999	ART. 124 D.Lgs. 152/2006	ART. 124 DOPO IL D.Lgs. 128/2010
<p>2. L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico.</p> <p>Ove tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al consorzio medesimo, ferme restando le responsabilità dei singoli consorziali e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni del presente decreto.</p> <p>Si applica l'articolo 62, comma 11, secondo periodo, del presente decreto.</p>	<p>2. L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico.</p> <p>Ove uno o più stabilimenti conferiscano ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo, ferme restando le responsabilità dei singoli titolari delle attività suddette e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni della parte terza del presente decreto.</p> <p>Ove uno o più stabilimenti effettuino scarichi in comune senza essersi costituiti in consorzio, l'autorizzazione allo scarico è rilasciata al titolare dello scarico finale, fermo restando che il rilascio del provvedimento di autorizzazione o il relativo rinnovo sono subordinati all'approvazione di idoneo progetto comprovante la possibilità tecnica di parzializzazione dei singoli scarichi.</p>	<p>2. L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico.</p> <p>Ove uno o più stabilimenti conferiscano ad un terzo soggetto, titolare dello scarico finale, le acque reflue provenienti dalle loro attività, oppure qualora tra più stabilimenti sia costituito un consorzio per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio medesimo, ferme restando le responsabilità dei singoli titolari delle attività suddette e del gestore del relativo impianto di depurazione in caso di violazione delle disposizioni della parte terza del presente decreto.</p>

Quando era vigente il D.Lgs. 152/1999, un'attenta lettura del comma 2 dell'art. 45 poteva indurre alla formulazione di due quesiti:

1. quale tipologia di consorzi andavano autorizzati?
2. chi è il soggetto che autorizzava le singole imprese?

In merito al primo interrogativo, la norma sembrava limitarsi solo ai consorzi costituiti “per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue provenienti dalle attività dei consorziati”, escludendo i numerosi “classici” Consorzi Industriali distribuiti sul territorio nazionale. Di conseguenza, e in risposta alla seconda domanda, le singole imprese consorziate andavano autorizzate da soggetti differenti, valutando se le stesse facessero parte di “un consorzio costituito per l'effettuazione in comune dello scarico delle acque reflue” o di un'altra tipologia di consorzio. Nel primo caso, poteva essere lo stesso Consorzio a rilasciare l'autorizzazione allo scarico; mentre, nel secondo caso, l'atto in parola doveva (o poteva?) essere rilasciato dalla Provincia o dal Comune, in quanto Autorità competenti. Sembra ovvio, quindi, che se non fosse intervenuta la modifica sostanziale della seconda parte del comma dell'art. 45 si sarebbero creati (come è accaduto con la sentenza TAR Friuli Venezia Giulia n. 25 del 12 febbraio 2005) non pochi problemi interpretativi e di applicazione della norma stessa.

È evidente che l'aggiunta del terzo periodo del comma in questione sembrava chiarire chi dovesse essere autorizzato e chi dovesse autorizzare.

Infatti, ogni consorzio che è dotato in materia di scarichi e depurazione di un idoneo regolamento, al quale le singole imprese devono scrupolosamente attenersi, al fine di potere effettuare il proprio scarico nella fognatura consortile, può rilasciare l'autorizzazione alle singole imprese e provvedere anche a effettuare gli opportuni controlli sui consorziati per prevenire inconvenienti alla rete consortile e alla successiva fase di depurazione.

Ciò premesso, sarebbe auspicabile, comunque, un intervento del legislatore, affinché lo stesso attribuisca esplicitamente in seno ai consorzi i poteri-doveri analoghi a quelli delle Pubbliche Amministrazioni che rilasciano autorizzazioni allo scarico: faccio riferimento alla possibilità che il consorzio possa rilasciare ai consorziati, fermo restando le vigenti disposizioni in materia di Autorizzazione Unica Ambientale, per gli scarichi che recapitano in fognatura consortile, le autorizzazioni *ex art.* 124 D.Lgs. 152/2006 e, inoltre, che lo stesso sia legittimato a emanare interventi preventivi e repressivi, quali diffide, sospensioni e revoche *ex art.* 130 D.Lgs. 152/2006.

Questa problematica, purtroppo, è presente e spesso pone il consorzio dinanzi a problemi di legittimità nell'espletare determinati poteri o provvedimenti, tipici dell'amministrazioni dello Stato, come Province o Comuni.

Per riassumere i consorzi, in genere, dovrebbero essere individuati quali “Autorità Competente” sulla fognatura consortile.

Inoltre, sarebbe opportuno e utile chiarire, ai fini della tutela dell’ambiente, le modalità di controllo, su chi e come possa e/o debba effettuare i controlli sugli scarichi dei consorziati: qui, però, si apre un’altra delicata questione, quella dei controlli in genere, su cui il Legislatore dovrebbe intervenire in modo chiaro e inequivocabile.

Tornando alle versioni del comma 2 dell’art.124, una breve disamina dell’ultima parte del comma inserita *ex novo* dal Legislatore con il D.Lgs. 152/2006, conferma la lacunosità del testo unico ambientale, introducendo una novità sulla quale, però, nascono dubbi interpretativi.

Infatti, non è chiaro:

a) quali siano le modalità sul come “uno o più stabilimenti possano effettuare scarichi in comune senza essersi costituiti in consorzio”;

b) se “il titolare dello scarico finale” sia colui al quale confluivano gli scarichi degli altri stabilimenti oppure sia il soggetto che si trovi a scaricare per ultimo, in una condotta comune, prima che questa si immetta nel corpo recettore;

c) quale sia lo scopo di presentare un “idoneo progetto comprovante la possibilità tecnica di parzializzazione dei singoli scarichi”, in relazione al fatto che il Legislatore disponga che “l’autorizzazione allo scarico è rilasciata (non c’è l’opzione del “può essere”) al titolare dello scarico finale”.

Probabilmente il Legislatore è stato dello stesso avviso e ha posto rimedio abrogando tale periodo.

L’argomento “consorzi” è stato da sempre foriero di dubbi e perplessità interpretativi, molti dei quali nel tempo sono stati chiariti, mentre altri restano, purtroppo, interrogativi senza risposta.

Infine, corre l’obbligo segnalare che il Modello AUA approvato con DPCM dell’8 maggio 2015 prevede nel quadro A. 4:

➤ *per gli scarichi in fogna di poter indicare il tipo di fogna e il depuratore finale*

2	Destinazione dello scarico	<p>Indicare se acque superficiali / fognatura / suolo o strati superficiali del sottosuolo / acque sotterranee / altro (*)</p> <p>Nel caso di corpo idrico superficiale specificare se si tratta di un corpo idrico naturale o artificiale o fosso</p> <p>Nel caso di scarico in fognatura specificare di quale rete fognaria si tratta (indicando l'impianto di trattamento finale dei reflui della rete)</p> <p>Nel caso di recapito <input type="checkbox"/> diretto <input type="checkbox"/> indiretto nella rete di bonifica (nel canale _____) indicare</p> <p><input type="checkbox"/> N° concessione _____ del _____</p> <p>rilasciata dal Consorzio di Bonifica _____</p> <p style="text-align: center;">(denominazione Consorzio)</p>
---	----------------------------	--

Scheda A - Modello AUA (fonte Gazzetta Ufficiale)

> Scarichi in forma associata

5	Scarichi in forma associata	Nello scarico confluiscono reflui provenienti da altri stabilimenti <input type="checkbox"/> Sì <input type="checkbox"/> No
		Se nello scarico confluiscono reflui provenienti da altri stabilimenti, fornire le seguenti informazioni per ogni stabilimento i cui reflui confluiscono nello scarico
		Ragione sociale _____
		Partita IVA _____
		Indirizzo _____
		Codice ATECO attività produttiva (*) _____
		Tipologia di acque reflue che recapitano nello scarico (*)
		<input type="checkbox"/> Domestico
		<input type="checkbox"/> Assimilabile al domestico
		<input type="checkbox"/> Industriale

Scheda A - Modello AUA (fonte Gazzetta Ufficiale)

Al momento, è probabilmente più corretto non assoggettare i predetti scarichi alla disciplina dell'AUA.

In conclusione, è evidente che siano necessari ulteriori chiarimenti per la corretta applicazione della normativa AUA che recepiscano il vigente quadro normativo in materia.





Leonardo PARISI

Dottorando presso il Dipartimento di
Giurisprudenza dell'Università degli Studi
di Roma "Tor Vergata"
Ricercatore presso IPOCAN

Il proselitismo islamico *Quali sfide?* (*)

La *da'wa* nella tradizione islamica rappresenta un dovere di ogni fedele musulmano di espansione verso l'esterno al fine di accrescere il territorio e il numero di credenti. Tema di questo lavoro saranno gli attori protagonisti di tale processo di proselitismo e le modalità di diffusione del messaggio religioso, di continuo al passo con l'evoluzione tecnologica, nell'intento di tracciare le possibili sfide che si profilano nel panorama giuridico di società sempre più multiculturali.

In the Islamic tradition, da'wa represents a duty for every Muslim to expand outward in order to increase the territory of Islam and the number of believers. This essay will focus on the protagonist actors of this proselytism process and the ways of spreading the religious message, increasingly embracing the technological evolution, in order to trace the challenges that emerge in the legal panorama of societies that are more and more multicultural.

تعتبر الدعوة إلى الدين الإسلامي واجبا على كل فرد مسلم بغرض توسيع الأراضي الإسلامية وزيادة عدد المؤمنين. موضوع هذا البحث سيكون الفاعلين الرئيسيين الذين يقومون بهذه الأنشطة الدعوية وكذلك طرق نشر الرسالة الإسلامية بالتوازي مع التطور التكنولوجي، بهدف معرفة التحديات القانونية المحتملة لذلك في المجتمعات متعددة الثقافات.

SOMMARIO: 1. Le radici del proselitismo nell'Islam. - 2. La genesi dell'esperienza islamica. - 3. Cosa è la *da'wa*. - 4. La *da'wa* tramite il *dā'i*. - 5. La *da'wa* 5.0 e le nuove tecnologie. - 6. Un dovere collettivo.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1. Le radici del proselitismo nell'Islam

Il proselitismo è la «tendenza a trovare nuovi seguaci di una religione, una dottrina, un partito, un'idea, un progetto». Non indica solo l'espressione di una convinzione, ma lo sforzo di trasmetterla, di convincere altri della sua qualità, di fare adepti ed eventualmente militanti. Quale migliore esempio allora, se non la predicazione dei fondatori di religioni e dei profeti?

Tra le religioni monoteistiche l'Islam è campione in tale assoluta affermazione di Dio e della sua unicità: questa è la sola delle grandi fedi monoteistiche a diffusione mondiale ad aver avuto fin dai suoi inizi una denominazione specifica che - con l'aggettivo derivato *muslim* - appare ripetutamente nel Corano, il testo rivelato da *Allah*, unico Dio così come recita la *shahāda*, la proclamazione della proposizione enunciatrice della fede islamica⁽¹⁾. *Lā illāha ilā'llāh Mubammad rasūl Allāh* (non c'è dio se non Dio e *Mubammad* è il Suo inviato) è la dichiarazione, libera espressione individuale e pubblica, in cui è racchiuso l'unico vero dogma dell'Islam, quello dell'unicità assoluta di Dio (*tawhīd*); per gli sciiti la citata formula è integrata dall'espressione «*wa 'Alī walī Allāh*» («E *'Alī* [cugino e genero di Muhammad, quarto califfo e primo *imām* per gli sciiti] è l'Amico di Dio»)⁽²⁾. La *shahāda* stabilisce una netta frontiera fra ciò e chi appartiene all'Islam e ciò e chi che non vi appartiene. Ma soprattutto essa rende chi la pronuncia membro in senso oggettivo e sostanziale della comunità musulmana, la *ummat al-islamīyā*. Strumento del volere divino, i credenti tutti insieme costituiscono quella comunità di eguali cui Dio ha affidato il compito di far trionfare la Sua causa, operando il bene e impedendo il male⁽³⁾.

Questa idea di espansione dell'Islam tramite direttrici orizzontali è una connotazione che lo caratterizza dai primissimi tempi sino ai giorni d'oggi: l'accrescimento della *umma* islamica e l'espansione della parola di Dio si muovono lungo direttrici che vanno dall'interno verso l'esterno della comunità dei fedeli.

2. La genesi dell'esperienza islamica

L'Islam ha avuto i suoi secoli d'oro collocati in un periodo storico definito, quello del regime di Medina e dei quattro Califfi ben Guidati (dal 622 al 661 d.C.), punto centrale della memoria della comunità⁽⁴⁾.

(1) Cfr. sul punto G. VERCELLIN, *Istituzioni del mondo musulmano*, Piccola Biblioteca Einaudi, 2002, pag. 5.

(2) Cfr. *ibidem*, pag. 12. Sulle conseguenze politiche di tale ampliamento e in particolare sul potere dell'Imam si veda B. SCARCIA AMORETTI, *Sciiti nel mondo*, Jouvence, 2015, pagg. 21 e ss.; sul punto si veda anche M. CAMPANINI, *Storia del pensiero politico islamico. Dal profeta Mubammad ad oggi*, Le Monnier Università, 2017, pagg. 175 e ss.

(3) Così *Il Corano*, sura III, CX; così anche G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pag. 13.

(4) Cfr. G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pag. 17.

Il nascente credo monoteista si pose infatti come rivoluzione e restaurazione dell'antico monoteismo e, come tutte le rivoluzioni, ebbe bisogno di un'efficace propaganda ideologica per sovvertire l'ordine costituito.

Mohammed stesso combatté contro la possente oligarchia meccana e rischiò di essere schiacciato più volte.

Con tali premesse, lo sviluppo di istituti come la *da'wa* (che verrà illustrata esclusivamente nella prospettiva sunnita da qui a breve)⁽⁵⁾ appaiono quindi essenziali alla sopravvivenza della nascente comunità islamica; dato che il messaggio del Dio unico non può che rivolgersi a tutta la Terra e la *umma* dei credenti⁽⁶⁾ è tendenzialmente universale, questo non ha barriere territoriali. Tuttavia, dal momento in cui si prese atto della limitazione storica che frenò l'espansione dell'Islam, si creò un conflitto tra il *dār al-Islām* e il *dār al-harb*⁽⁷⁾, destinato in teoria a durare fino a quando la vera Fede non trionferà ovunque.

Per fare ciò è necessario utilizzare differenti strumenti di propaganda e di diffusione del messaggio religioso e l'Islam, rispetto agli altri monoteismi, si presenta sicuramente come la forma più estrema di questi, con il suo costante obbligo di concentrazione verso Dio. Non è infatti consentita alcuna interferenza tra l'uomo e *Allah*, di fronte al quale l'individuo si sente smarrito.

3. Cosa è la *da'wa*

Il Corano esorta i musulmani ad evitare ogni forma di coazione nel persuadere i non credenti ad unirsi all'Islam («Nessuna coercizione nella religione» recita il Libro sacro alla sura II, 256)⁽⁸⁾, stabilendo che il modo più accettabile

(5) Sulla *da'wa* nella prospettiva sciita si veda I. K. POONAWALA, *A reconsideration of al-Qādi al-Nu'mān's "Madhhab"*, BULLETIN OF THE SCHOOL OF ORIENTAL AND AFRICAN STUDIES, University of London, vol. 37, n. 3, 1974, pagg. 572-579. Poiché le implicazioni politiche della *da'wa* nella sua versione sciita sono moltissime, sulla politica globale ma ancor di più sui Paesi limitrofi all'Iran, si veda sul punto L. LOUËR, *The limits of Iranian influence among gulf Shi'a*, CTC CENTER, 05-2009.

(6) Sul punto si veda G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pagg. 15 e ss.

(7) Il territorio nel quale prevale l'Islam, ossia quello abitato dai musulmani, nel quale vige la *shari'a* e dove possibilmente il detentore del potere sia un musulmano, viene definito *dār al-Islām*. Questo si contrappone ai territori abitati dai non musulmani, dagli infedeli, ossia al *dār al-harb* (espressione normalmente tradotta con "territorio della guerra", detto anche *dār al-kufr* (territorio della miscredenza). Secondo la teoria giuridica islamica classica quest'ultimo ingloba i Paesi in cui la legge musulmana non esercita il suo effetto nell'ambito del culto e della protezione dei musulmani e dei *dhimmi*, ovvero i non musulmani che hanno accettato il patto di protezione della *dhimma*. Sul punto si veda *ibidem*, pagg. 21-29.

(8) L'*Ayat al-kursiyya* è un insieme di principi teologici riguardanti l'unicità di Dio ed i Suoi attributi di bellezza e grandezza, che costituiscono il fondamento della religione, e dato che possono essere dimostrati con argomentazione logica, non v'è alcun bisogno di costringere la gente ad accettarli con la forza. È per questo che qui il Corano afferma: «Non c'è costrizione

per convertire qualcuno è quello di convincerlo della superiorità stessa dello stesso Islam, compito che i suoi seguaci dovrebbero eseguire tramite la spiegazione e l'esempio suggerito nel Corano: «Invita sul sentiero del tuo Signore con saggezza e buoni consigli⁽⁹⁾». Così, le spiegazioni e le azioni pratiche che portano alla conversione costituiscono quella che è un'attività esplicitamente richiesta ai fedeli musulmani: la diffusione dell'Islam ai non credenti. Tale mansione viene indicata come “*da'wa*”, termine che significa “chiamata”, “appello”, “invito”, “propagazione” e “convocazione”, ma che può essere meglio definito come “l'incoraggiare la credenza in qualcosa”⁽¹⁰⁾.

Se l'Islam è la via per la salvezza, la *da'wa* è il suo biglietto d'invito⁽¹¹⁾. Verso le terre rimaste sotto il controllo dei non credenti, il Messaggio di Dio deve quindi essere portato attraverso un'opera di richiamo, di “invito” missionario che si esprime per il tramite di uno sforzo di attrazione, di persuasione, di conversione: il *jihād*⁽¹²⁾.

Quando si ha a che fare con il fenomeno della *da'wa* occorre anche tener presente la valenza etimologica della radice: poiché il termine nel primo significato del vocabolario solitamente viene tradotta con “invito”, “appello”, subito dopo si ricorda che *da'wa* significa anche “atto di citazione”, cioè l'atto che segna l'inizio del processo civile o penale, non essendoci distinzione all'interno del sistema giuridico islamico tra i due.

nella Religione: la rettitudine si è ben distinta dal traviamiento». Allo stesso modo che non vi è obbligo e costrizione nell'accettare la fede da parte degli esseri umani, questi non possono altresì sottrarsi alla proprietà ed egemonia divina. Infatti, in base alla tradizione divina, coloro che voltano le spalle alla miscredenza e al governo non divino, accettando la fede in Dio tramite la legge causa-conseguenza, si aggrappano ad un solido appiglio che fornisce la base per la guida successiva e la salvezza dall'oscurità verso la luce. Al contrario, coloro che, nonostante tutte quelle chiare e manifeste motivazioni, diventano miscredenti, secondo quella stessa tradizione divina, sono spinti dalla luce verso le tenebre. Quindi l'essere umano, nonostante la libertà di scelta, non ha nessun potere sull'esito della propria scelta ma deve seguire la tradizione divina. In conclusione, ci si può affidare al risultato dei due versetti, che troviamo anche nelle parole degli Infallibili: «Né costrizione né autonomia assoluta, ma la via di mezzo (*amr bayn al-amrayn*)»; sul punto si veda www.it.islamic-sources.com; Ancora, si veda S. TELLENBACH, *L'apostasia nel diritto islamico*, in *DAIMON*, Annuario di diritto comparato delle religioni, 1-2001.

(9) *Il Corano*, sura XVI, 125.

(10) Si veda al riguardo J. M. COWAN, *The Arabic-English Dictionary: The Hans Wehr Dictionary of Modern Written Arabic*, SPOKEN LANGUAGE SERVICE, 1976, pag. 283; Al-Mu'jam Al-Wasit 1/286: *Arab language Complex in Cairo* (I. MUSTAFA, A. AL-ZAYAT, H. ABDEL QADER, M. AL-NAJJAR), Dar Al Da'wah.

(11) Al riguardo si veda M. ATIA, “*A way to Paradise*”: *Pius Neoliberalism, Islam, and Faith-Based Development*, DEPARTMENT OF GEOGRAPHY, The George Washington University, pagg. 822 e ss.

(12) Questo è uno dei doveri più meritori del credente musulmano, tanto da essere collocato accanto agli *arkan al-din*, i “pilastri della fede”. Cfr. sul punto G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pag. 26.

Tuttavia, quello che è importante sottolineare è che la *da'wa*, come atto iniziale del processo, è l'atto redatto e portato avanti dall'attore nei confronti del convenuto, l'atto quindi diretto all'accertamento del diritto (dell'*haqq*) nei confronti dell'obbligato.

Ciò significa che, così come l'atto di citazione è indirizzato a ristabilire il diritto attraverso l'accertamento e l'enunciazione della verità (e quindi il ristabilimento dell'ordine naturale delle cose voluto da Dio secondo la sua *šbarī'a*)⁽¹³⁾ così la *da'wa* come processo ideologico è quell'obbligo che il singolo musulmano ha di esportare il ristabilimento dell'ordine, dell'*haqq*, della verità voluta da Dio, secondo l'ordine naturale delle cose (la *fikrah*, la creazione naturale dell'essere umano che nasce musulmano) che è un dovere del singolo credente ma anche un obbligo collettivo da diffondere con l'esempio e la verità. Parimenti, l'obbligo della giustizia è allo stesso modo quello di accertare il verdetto, eseguendo la sentenza ai fini dello stabilimento della pace sociale. Tutto ciò rende il parallelismo tra l'etimologia religiosa e quella giuridica perfettamente calzante.

Tale termine viene usato nel Corano per indicare l'invito e la guida di tutti gli esseri umani lungo la via della sottomissione esclusiva ad *Allah*, da lui rivelata attraverso i suoi messaggeri e profeti, mandati appositamente per guidare l'umanità⁽¹⁴⁾; il termine "Islam" significa infatti "sottomissione", "accettazione cosciente e volontaria", "riconciliazione" alla volontà di *Allah* e al modello di vita islamico (*al-Dīn al-Islam*)⁽¹⁵⁾.

L'Islam è pertanto intriso nella dottrina della sottomissione totale, cosciente e volontaria ad *Allah* ed alla realizzazione della pace tra gli altri esseri umani⁽¹⁶⁾.

La conclusione del significato lessicale del termine è quindi il pregare per *Allah*, rifugiandosi in Lui, lodandolo e chiedendogli sollievo, «credere nella sua unità e testimoniare che non c'è Dio all'infuori di *Allah*, che il Profeta è il suo messaggero che invita le persone ad adorare solo Lui e a

(13) Sulla legge islamica e le fonti del diritto musulmano si veda: F. CASTRO, *Il modello islamico*, a cura di G. M. PICCINELLI, Giappichelli Editore, 2007, pagg. 3-24; M. PAPA, *Šbarī'a, la legge sacra dell'Islam*, il Mulino, 2014; M. PAPA, *La šarī'a e il potere politico nel pensiero di Ibn Taymiyya*, GNOSIS vol. 3, 2017, pagg. 35-43.

(14) Si veda *Il Corano*, sure II, 30-39; XXIV, 55; XXXV, 39.

(15) Si veda J. M. COWAN, *Arabic-English Dictionary*, op. cit., pag. 426; si veda anche: A. JA'FAR MUHAMMAD B. JARIR B. YAZID B. KATHIR B. GHALIB AL-AMILI AL-TABARI, *Jami' al-Bayan fi Ta'wil al-Quran*, AHMAD MUHAMMAD SHAKIR, vol. 24 (Mu'assasah al-Risalah, 1420/2000), vol. 2, pag. 510; G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pag. 26.

(16) Così I. O. UTHMAN, *Jihad al-Ta'limi - in Search of a United Front in Educational Jihad and the Experience of Yoruba Muslims*, AL-FIKR: JOURNAL OF ARABIC AND ISLAMIC STUDIES, University of Ibadan, vol. 20, 2007, pagg. 1-15.

seguire il suo regolamento»⁽¹⁷⁾; suo compito è quello di «chiamare le persone ed illuminarle sulla religione di *Allah*, per convincere i non-musulmani a seguirle e applicarle»⁽¹⁸⁾.

Per le implicazioni concrete che il termine comporta è fondamentale inoltre comprendere come il concetto di *da'wa* si riferisca alla propaganda del messaggio islamico tra le creature di *Allah* o all'invito e la chiamata di queste sia attraverso il suo Libro, ma anche e specialmente tramite un corretto stile di vita islamico, il rispetto degli insegnamenti religiosi e dei suoi comandamenti⁽¹⁹⁾.

Sebbene il proselitismo non sia uno dei cinque pilastri della fede musulmana (in arabo *arkān al-Islām*)⁽²⁰⁾, nel Libro, tutti i musulmani (*in primis* fu il Profeta Maometto, come è riportato nel testo del Corano e negli *hadith*)⁽²¹⁾ sono esortati ad invitare i non credenti ad unirsi alla loro fede⁽²²⁾.

Possiamo quindi affermare che tutti i musulmani sono, implicitamente, missionari e predicatori e la narrazione coranica riguardante la *da'wa* è ulteriormente confermata dalla pratica del Profeta stesso⁽²³⁾.

Sebbene né il Corano né le raccolte di *hadith* presuppongano strutture istituzionalizzate o metodi per la *da'wa*, le due fonti hanno rafforzato le basi per lo sviluppo storico delle attività missionarie islamiche, che sono oggi più che mai in corso in tutto il mondo.

(17) Cfr. AL-RAMAHI, ABD AL-HALIM MOHAMMAD, *Mafahim fe Fiqh Al- Da'wab wa Asalibha*, Maktabat Dar Al-Hamed, 01-2002, pagg. 17-182.

(18) Al-Bayanouni lo ha infatti definito come «portare il messaggio dell'Islam alle persone, insegnarlo ed applicarlo nella vita di tutti i giorni». Così G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pag. 22.

(19) Si veda *Il Corano*, sure III, 104, 110; XVI, 125.

(20) I cinque pilastri (*arkan al-dīn*) indicano i cinque obblighi fondamentali previsti dalla Legge religiosa e dalla *shari'a* per ogni credente musulmano di qualsiasi sesso, in ottemperanza alla volontà di Dio. Questi sono la professione di fede (*shahāda*), la preghiera (*salāt*), il digiuno nel mese di Ramadan (il *sawm*), l'elemosina legale (la *zakāt*), il pellegrinaggio alla Mecca (*l'hajj*). Sul punto si veda A. BAUSANI, *L'Islam. Una religione. Un'etica. Una prassi politica*, Garzanti, 2015, paggh. 43 e ss.

(21) Possiamo qui citare il versetto 46 della sura del *Ragno*, la XXIX sura coranica, meccana, da A. BAUSANI, *Il Corano*, Rizzoli, 2016: «E non disputate con la Gente del Libro altro che nel modo migliore, eccetto quelli di loro che sono iniqui, e dite: «Noi crediamo in quel che è stato rivelato a noi e in quel che è stato rivelato a voi e il nostro e il vostro dio non sono che un Dio unico, e a Lui noi tutti ci diamo».

(22) Nel Corano, la parola "*da'wa*" e le sue derivate sono usate in diversi contesti oltre cento volte (ad esempio, in II, 186; II, 221; III, 104; VII, 193; X, 25; X, 106; XII, 108; XIII, 36; XIV, 22; XIV, 44; XVI, 125; XVII, 52; XXI, 45; XXII, 67; XXIII, 73; XXVI, 72; XXVII, 80; XXVIII, 87; XXXV, 14; XL, 10; XL, 41-43; XLI, 33; XLII, 15; LXX, 17; LXXI, 5-8).

(23) Si veda sul punto I. KATHIR, *Al-Sīra An-Nabawiyya, The life of the Profbet Mohammed*, Great BOOK FOR MUSLIM CONTRIBUTION TO CIVILAZATION, 2000.

4. La *da'wa* tramite il *dā'i*

Come precedentemente illustrato, nel Corano il termine “*da'wa*” ha tre significati principali: il primo è quello di adorare Dio, il secondo è quello di affrontare, chiamare (Dio o altri individui), il terzo è quello di invitare alla religione. Sebbene tutti e tre questi significati abbiano precise connotazioni spirituali, il terzo, oltre a riflettere una relazione diretta tra gli esseri umani e la divinità, o tra gli esseri umani stessi, implica anche un agente intermedio: un invitante o *dā'i*.

I chiamanti all'Islam (il termine *dā'i*, al plurale *dā'iyyah*, significa “missionario”, “propagandista”)⁽²⁴⁾ sono infatti «coloro che incoraggiano gli altri a credere nella retta via, anche nel percorso sbagliato»⁽²⁵⁾.

Il *dā'i* deve essere dotato della conoscenza della scienza della *da'wa* (la *'ilm al-da'wab*) per poter invitare altri alla via di *Allah* con la saggezza (*hikmah*) e la buona predicazione, poiché questo è stato il metodo adottato da tutti i suoi messaggeri. Per questo, il *dā'i* dovrebbe conoscere gli *hadīth* (i detti del profeta Muhammad), il *fiqh* (la giurisprudenza), la *sīrah* (la vita del profeta Muhammad), l'*'aqīdah* (la fede), la storia dei compagni, nonché i mezzi e le fonti della *da'wa* che lo aiuterebbero a comprendere il processo attraverso il quale l'espansione dell'Islam ha avuto luogo in gran parte del mondo.

Il *dā'i* dovrebbe possedere inoltre tratti nobili quali l'impegno religioso, la semplicità, la disciplina, la pazienza, la perseveranza e lo spirito di cooperazione; dovrebbe essere inoltre consapevole delle problematiche e delle difficoltà contemporanee.

5. La *da'wa* 5.0 e le nuove tecnologie

Oggi, tutti gli studiosi dell'Islam riconoscono questa come una religione missionaria, adattandosi perfettamente alla definizione fornita da Max Müller nel 1873: secondo l'Autore infatti, una religione è missionaria quando «la diffusione della verità e la conversione dei non credenti sono portate al rango di sacro dovere dal fondatore o dei suoi immediati successori». Non a caso la spiegazione ampiamente nota in Europa e in Nord America per “*da'wa*” è che questa corrisponda all'attività che, nel contesto cristiano, rientra in termini quali “missioni” o “attività missionarie”.

(24) Dalla radice “*d*” e “*w*”, “*da'wab*” lessicalmente significa una chiamata o un invito; mentre “*dā'iyyah*” significa invece colui che chiama o invita; per gli stessi significati si usa anche la parola “*dā'i*”. Si veda, ad esempio, J. M. COWAN, *The Arabic-English Dictionary*, op. cit., pagg. 282-283.

(25) Cfr. M. IBN MANZUR, *Lisan Al-Arab, La lingua degli arabi*, cap. 14, pag. 259, cit. in O.F. SENTURK, *Charity in Islam: a comprehensive guide to zakat*, Dar-sader, 3ª edizione, 2007.

Come visto, il Corano impone ai musulmani il dovere di invitare i non credenti alla via di *Allah* usando diverse terminologie, indicando differenti modalità e metodologie di *da'wa* che devono essere adottate a seconda delle situazioni⁽²⁶⁾. Il seguente versetto incoraggia tale dovere nel modo più esplicito: «Chiama al sentiero del tuo Signore con la saggezza e la buona parola e discuti con loro nella maniera migliore. In verità il tuo Signore conosce meglio [di ogni altro] chi si allontana dal Suo sentiero e conosce meglio [di ogni altro] coloro che sono ben guidati»⁽²⁷⁾. Punto fondamentale è che il Corano in diversi passaggi esplica come dover diffondere il messaggio islamico e la metodologia enunciata, raccomanda di utilizzare le migliori tecniche e abilità di comunicazione (*maw'izab al-hasanah*). Per rendere il suo punto ancor più cristallino, fornisce esempi concreti dei comportamenti e delle usanze dei Profeti e dei messaggeri di *Allah* nella diffusione del messaggio.

Uno studio attento di questi esempi ci mostra quanto sia cambiata la modalità e le opportunità che lo sviluppo tecnologico e sociale ha posto di fronte ai predicatori. Sfide che i religiosi islamici hanno saputo cogliere ed affrontare egregiamente⁽²⁸⁾. È possibile difatti fare un parallelismo tra l'industria 5.0, la *collaborative industry* in cui vi è piena integrazione tra uomo e tecnologia, nel cui scenario l'*empowering people*, ovvero l'importanza dell'uomo nei processi automatizzati e la sua centralità sono strategici, con quella che è divenuta la *da'wa* ai giorni d'oggi: un'unione indissolubile tra la macchina (in questo caso rappresentata dai più moderni mezzi di comunicazione) e l'uomo.

Se infatti nel passato un incontro *de visu* era uno *step* necessario per intraprendere una missione predicativa e coloro che cercavano una conoscenza più profonda dell'Islam, o avevano intenzione di convertirsi, dovevano rivolgersi personalmente ai predicatori⁽²⁹⁾; a partire dalla seconda metà del XX secolo si è registrata una sempre crescente portata delle attività missionarie musulmane, che spaziano dalle pubblicazioni, ai seminari, alle predicazioni pubbliche fino alla costruzione di moschee: queste ultime sono infatti punti focali della *da'wa*, specialmente negli Stati a maggioranza non musulmana, in quanto sono importanti strumenti di islamizzazione⁽³⁰⁾.

(26) Sul punto si veda I. O. UTHMAN, *Application and Practice of the Principles of Da'wab in the Age of Globalisation*, pagg. 60 e ss.

(27) Così *Il Corano*, sura XVI, 125.

(28) Al riguardo si veda A. AHMAD, *Da'wab, The Contemporary Challenges*, Riphah International University, pagg. 22 e ss.

(29) Allo stesso modo i missionari, per avere discussioni più lunghe e più significative, dovevano cercare potenziali convertiti nei luoghi di raccolta o nello spazio di vita quotidiana o lavorativo degli individui.

(30) Sui *waqf* secondo il diritto islamico si veda: A. D'EMILIA, *Per una comparazione fra le piae causae*

Nell'ultimo decennio quindi, grazie al progresso tecnologico, tale scenario è radicalmente cambiato: ora non è più necessario lasciare la propria casa o il proprio ufficio per entrare in contatto con i missionari musulmani e poter intraprendere conversazioni sulla religione. *Internet* ha permesso di ottenere enormi quantità di informazioni con il minimo sforzo, e oggi è possibile ricevere istantaneamente risposte inviando *e-mail* comodamente da casa.

Le conferenze e le discussioni religiose *online* sull'Islam sono ormai diffusissime e i dati sulla *da'wa* e sui convertiti parlano chiaro: questa è senza dubbio la religione che ha meglio saputo sfruttare l'avvento delle nuove tecnologie, facendole sue fedeli alleate, arrivando nelle tv, nei *laptop* e nei *social media*, in siti *web ad hoc* e negli *smartphone* di tutti nei modi più fantasiosi⁽³¹⁾. In poco tempo il contatto fisico è divenuto sempre più parallelo al contatto virtuale e la *da'wa* in questo tipo di scambio mediatico globale ha assunto un sapore completamente nuovo, passando da un appello individuale a una comunicazione di massa.

Questo fenomeno, anche a livello scientifico e accademico, è stato a lungo sottovalutato o ignorato. Recentemente, infatti, la versione *internet* della *da'wa* islamica, definita "*da'wa virtuale*", è stata a lungo lasciata completamente al di fuori dell'analisi accademica. Tuttavia è proprio questa sorta di attività missionaria musulmana che sta avendo un impulso enorme, e in un futuro sempre più prossimo potrebbe diventare un'impresa mediatica estremamente feconda⁽³²⁾: i creatori di questa *da'wa* virtuale fanno uso di tutti i mezzi di comunicazione e *social media* disponibili più avanzati. Basti pensare che, ad oggi, il numero di siti di *da'wa* presenti su *internet* è circa un migliaio⁽³³⁾.

nel diritto canonico il charitable trust nel diritto inglese el waqf Khairi nel diritto musulmano, a cura di F. CASTRO, IPOCAN, 1976. Sul ruolo dei *waqf* nella costruzione delle moschee si veda: M. T. S. H. MOHAMMAD, *Maqāsid al-Shar i'ab and Waqf: their effect on Waqf Law and Economy*, *INTELLECTUAL DISCOURSE*, Special Issue, International Islamic University Malaysia Press, 2018; M. T. S. H. MOHAMMAD, *Maqāsid al-Shar i'ab and Waqf: their effect on Waqf Law and Economy*, *INTELLECTUAL DISCOURSE*, Special Issue, International Islamic University Malaysia Press, 2018. Ancora, al riguardo, si veda:

غرض كتاب، الوقف ودوره في الدعوة إلى الله دراسة منهجية في الأسس، والإيعاد العدد ٢٨، السنة الخامسة عشرة، رجب ١٤٣٦، مايو ٢٠١٥، جاسم أحمد عبد الله الجاسم.

- (31) Solo una quindicina di anni fa la distribuzione di contenuti islamici era limitata a copie cartacee come materiale stampato, cassette video, audio e CD, che facevano parte della merce distribuita in alcune moschee. Così D. LISNYANSKY, *From Da'wa in Europe to European Da'wa: The Muslim Brotherhood and the Salafyya in France and Britain*, in *THE JOURNAL FOR INTERDISCIPLINARY MIDDLE EASTERN STUDIES*, 2017, pagg. 80 e ss. Sul punto si veda anche R. M. RASIT, M. S. HASSAN, M. N. OSMAN, M. S. S. ALI, *Film as a Medium of Communication for Da'wab: Analysis of Religious Elements in Selected Malay Films*, *Islāmiyyāt* 33, 12-19-2011, pagg. 69 e ss.
- (32) Basti pensare alla portata dell'appello mondiale diffuso da *Daesh* per invitare e chiamare volontari da Paesi di tutto il mondo ad unirsi nel recente conflitto in Siria: tramite l'utilizzo dei *social networks* circa trentamila *foreign fighters* sono giunti da oltre cento Paesi per unirsi alla causa *jihadista*. Sul punto si veda *I foreign fighters europei. Contributi per una riflessione strategica*, CeMiSS, OSSERVATORIO STRATEGICO, 2015.

Queste piattaforme servono fundamentalmente a due obiettivi: *in primis* aiutano coloro che sono interessati all'Islam a ottenere informazioni e, in secondo luogo, danno consigli e suggerimenti ai fedeli musulmani su come poter meglio condurre l'opera di proselitismo ed essere migliori credenti.

La maggior parte dei siti sono in inglese (con un buon numero in francese e alcuni in tedesco, malese⁽³⁴⁾, indonesiano, arabo, urdu, turco, persiano), locati negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, ma ve ne sono anche alcuni situati in Medio Oriente⁽³⁵⁾. Molti di questi hanno una lista di pubblicazioni sulla *da'wa* o sull'Islam, e alcune di queste vengono anche distribuite liberamente, mentre altre possono essere acquistate *online*. Per coloro che non vogliono aspettare le edizioni cartacee degli opuscoli, i siti abbondano di articoli *online* che possono essere immediatamente stampati. Un visitatore può anche facilmente scaricare una recitazione audio dell'intero Corano, ascoltare i predicatori o guardare documentari a carattere religioso. Diverse di queste piattaforme hanno inoltre enormi database che possono essere utilizzati dai musulmani e numerosissimi *mufti*⁽³⁶⁾ sono *online* a disposizione del visitatore.

L'esistenza stessa della *da'wa* virtuale dimostra che i missionari musulmani che mirano a convertire le persone all'Islam non si oppongono affatto alle tecniche e alle tecnologie moderne⁽³⁷⁾.

Un'ulteriore sfida che l'Occidente si trova a dover affrontare, come conseguenza della diffusione di questa ondata di *da'wa*, è un aumento globale degli "estremisti", i cosiddetti *ghuluw*, nella *umma* islamica.

(33) Il motore di ricerca come *Google* produce circa 15.800 *link* a siti in cui viene menzionata la parola *da'wa* in relazione all'Islam. Di questi, 5.560 sono in inglese. In altri 29.900 siti è presente la parola *da'wa*, di cui 19.100 in inglese.

(34) Sul proselitismo malese si veda: A. AZRA, *Pensiero politico islamico e prassi nel Sud-est asiatico: i casi indonesiano e malese*, in M. CAMPANINI, *Storia del pensiero politico islamico*, op. cit., pagg. 211-225; E. F. NISA, F. F. SAENONG, *Winning the minds and hearts of Malay muslim youth: chic proselysation in contemporary Malaysia*, *JURNAL AL-TAMADDUN*, 2018; D. WONG, P. LEVITT, *Travelling faiths and migrant religions: the case of circulating model of da'wa among the Tablighi Jamaat and Foguanshan in Malaysia*, in *GLOBAL NETWORKS* 14, Universiti Sains Malaysia, 2014; H. B. SAHIB, A. B. YAACOB, *Promoting Islam to Non-Muslims. A study in Da'wah bil-Hikmah as a Strategy*, International Islamic University Malaysia Press, 2011.

(35) Anche questi generalmente sono tradotti in lingua inglese per comunicare al più ampio gruppo di potenziali convertiti, così come ai neoconvertiti, che molte volte non hanno ancora una conoscenza della lingua araba avanzata. Si veda sul punto H. M. K. MANSOUR, *The impact of using information technology in achieving the objectives of shari'ab for (Da'wab) calling non-muslims*, *MASTER'S DEGREE OF ISLAMIC STUDIES THESIS*, The University of Jordan, 2017; Y. A. ABU-TALEB, AL-MAJALI M. K., *Islamic Da'wab Methodology in Tackling Islamic Identity Absence among Jordanian Youth*, *Dirasat, Shari'a Law Sciences*, vol. 37, n. 2, 2010.

(36) Il termine indica un giurisperito islamico autorizzato ad emettere una *fatwā*, ovvero un responso giuridico.

(37) I primi ad impiegare audiocassette, videocassette e altre tecnologie e tecniche contemporanee furono gli stessi *dā'iyyah* musulmani.

Con il termine “*ghulum*” possiamo indicare coloro che esagerano qualsiasi ambito religioso al di là dei suoi limiti effettivi indicati (*ifrāt*) o riducendo qualsiasi area dell’Islam al di sotto dei suddetti limiti (*tafrīt*)⁽³⁸⁾.

Un atteggiamento eccessivo può avere diverse forme: alcuni credenti esagerano la loro cura e devozione nella pratica di comportamenti che sono solo raccomandati (rientranti quindi nella categoria giuridica definita *mustahab*) più di quanto si preoccupino di indicare le prescrizioni che sono invece obbligatorie (*fard* o *wājib*) mentre prendono una visione liberale su molti obblighi (*farā'id*) sia nei propri doveri verso *Allah* (*huqūq Allah*) sia in quelli verso i suoi servi (*huqūq al-'ibād*).

Ad esempio, eseguire un *nāwafil* nel mese di Ramadan o nella Notte del Destino (*Laylat al-Qadr*) è un *'ibādah*⁽³⁹⁾ benaccetto con molti meriti⁽⁴⁰⁾, e svolgere un *nawafil*⁽⁴¹⁾ in quella notte è considerato molto prestigioso, ma non preoccuparsi di assentarsi da una delle cinque preghiere obbligatorie al giorno (*fard salāh*) è considerata una forma di *ghulum* o asimmetria delle priorità⁽⁴²⁾.

Con l'avvento del *web*, i canali di diffusione dell’Islam si sono moltiplicati. Ma per capire come la fede viene trasmessa alle giovani generazioni è ancora molto istruttivo analizzare i contenuti dei manuali scolastici.

È importante quindi analizzare come la materia islamica venga trasmessa alle nuove generazioni: in passato si riceveva un’educazione classica, solitamente impartita in moschea, a scuola, in famiglia e nelle scuole coraniche estive.

Oggi invece i canali di formazione si sono moltiplicati, attraverso il *web* i giovani hanno potenzialmente accesso a qualsiasi tipo di contenuto: si connettono e scelgono l’*imam* dal quale informarsi e formarsi.

(38) Si veda al riguardo A. M. COSSIGA, *L'interpretazione lineare dell'Islam. Un pericolo per la coesione della nostra società*, ISPI, vol. 1, 2017.

(39) Il termine “*'ibādah*” indica un servizio o una servitù. Nell’Islam, “*'ibādah*” viene solitamente tradotto come “culto”, “adorazione” e significa “obbedienza, sottomissione e devozione a Dio”. In arabo “*'ibādah*” è connesso con termini correlati come “*ubdiyyah*” (“schiavitù”) ed ha il significato di obbedienza, sottomissione e umiltà. Si veda sul punto A. BAUSANI, *L'Islam*, op. cit., pag. 42.

(40) Si veda *Il Corano*, sura XCVII, 3-5.

(41) Secondo la maggior parte delle scuole giuridiche, nell’Islam, una preghiera *nafl* (*salāt al-nafl*) o una preghiera supererogatoria è facoltativa e non è quindi considerata obbligatoria, ma si ritiene che conferisca un ulteriore beneficio alla persona che la esegue. Secondo un noto *hadīth*, una preghiera *nawafil* non solo porta il fedele più vicino ad *Allah*, ma lo aiuta anche a raggiungere il migliore successo nell’aldilà, nel Paradiso.

(42) Secondo il giusto ordine di priorità si può notare come, ad esempio, vi è priorità nell’assicurare l’esecuzione della Preghiera dell’alba (*fajr*), un *fard salāh*, in comunità, anche al costo di trascurare un notturno *nawafil* (*tabajjud*). Si veda, M. IBN ANAS, *Al-Muwatta, Manuale di legge islamica*, a cura di R. TOTOLI, Einaudi, 2011.

Questa pratica moderna presenta ovviamente molteplici criticità, ma ciò non toglie che alcuni canali tradizionali, come la scuola, rimangano significativi per capire che tipo di Islam apprendono le nuove generazioni⁽⁴³⁾. Il versetto coranico III, 19 tratto dalla sura della Famiglia di *Imrān* recitando «La religione presso Dio è l'Islam», vuole ricordare che Muhammed è il sigillo dei profeti e l'Islam è la religione potenzialmente sostitutiva dei monoteismi che l'hanno preceduto. Ricorre poi l'idea che ogni essere umano sia monoteista e musulmano fin dalla nascita in virtù di una “natura originaria”, la *fitra* (Cor. XXX, 30) che starebbe a indicare una sorta di condizione innata del credente. Questa base genetica della fede troverebbe conferma nel celebre *hadīth* secondo il quale «ogni bambino nasce secondo la natura originaria (*fitra*), poi i suoi genitori ne fanno un ebreo, un cristiano o uno zoroastriano».

Le contemporanee strategie di *da'wa* includono sermoni del venerdì, discorsi pubblici, circoli di studio, seminari di discussione, *forum* e centri ricreativi. Un ruolo importante è altresì svolto dai *mass media*, tramite l'ampio utilizzo di tv private, di giornali, riviste, di radio e di *internet*.

6. Un dovere collettivo

Come sopra menzionato, nelle terre rimaste sotto il controllo dei non credenti (rientranti quindi nel *dār al-barb*) il Messaggio di Dio deve essere portato attraverso un'opera di richiamo, di “invito” missionario che si esprime tramite uno sforzo di attrazione, di persuasione, di conversione: il *gibād*. È questo uno dei più meritori doveri del credente musulmano, tanto da essere collocato accanto ai sopracitati *arkān al-dīn*, i “pilastri della fede”⁽⁴⁴⁾.

La *da'wa* è quindi uno dei doveri fondamentali che tutti i musulmani, sia uomini sia donne, sono tenuti a intraprendere: un vero e proprio dovere collettivo (*fard al-kifayah*)⁽⁴⁵⁾ secondo quelle che sono le loro possibilità nella società.

(43) Cfr. I. DE FRANCESCO, *Imparare l'Islam sui banchi di scuola*, a cura di C. PELLEGRINO, in *OASIS. CRISTIANI E MUSULMANI NEL MONDO GLOBALE, A SCUOLA D'ISLAM*, n. 29, 07-2019, pagg. 39-48.

(44) Cfr. G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pagg. 26 e ss.

(45) Questo «Definisce un obbligo comunitario nella dottrina giuridica musulmana. In contrapposizione a *fard al-ayn*, il *fard al-kifayah* è un obbligo legale che deve essere assolto dalla comunità musulmana nel suo complesso, come una lotta militare; se un numero sufficiente di membri nella comunità musulmana assolvono l'obbligo, i restanti musulmani sono liberati dalla responsabilità di fronte a Dio. Tuttavia, se un obbligo comunitario non è sufficientemente dimesso, allora ogni singolo musulmano deve agire per risolvere il problema. Nella recente letteratura islamica, questa terminologia viene usata per discutere della responsabilità sociale, come nutrire gli affamati, comandare il bene e proibire il male». Così *Fard al-Kifayah*, su www.oxfordislamicstudies.com. Si veda anche: G. MANDEL, *Il Corano*, op. cit., sure III, 104, 110; IX, 122; XLI, 33; IX, 122; A. BAUSANI, *L'Islam*, op. cit., pag. 42.

Il Corano ha assegnato questo incarico a ogni singolo musulmano (sura XLI, 33) e a tutta la *umma* (sura III, 110); se questa non è in grado di svolgere tali compiti, almeno un gruppo di persone devote dovrebbe portare a termine l'incarico di esortare il bene e vietare ciò che è riprovevole (sura III, 104)⁽⁴⁶⁾.

Sono quindi il comportamento, i discorsi e i pensieri dei *dā'iyah* a dover trasmettere il messaggio islamico e a invitare le persone a un comportamento etico (*yad' ūn ilā 'l-khayr*)⁽⁴⁷⁾ al fine di servire il Creatore. Il Profeta Maometto stesso, secondo il Corano, era soprattutto un *dā'i* ed è stato colui che chiamò per primo i fedeli verso tutto ciò che è buono, mettendoli in guardia contro le conseguenze di un rifiuto di *khayr*, *haqq* e *ma'rūf*⁽⁴⁸⁾, ovvero ciò che è buono, della verità e di ciò che è noto. Tuttavia, non è sufficiente seguire l'esempio che i *dā'iyah* musulmani forniscono per ottenere la salvezza dopo che si è semplicemente accettato l'"invito". Per raggiungerla, è necessario intraprendere con tutto il cuore il percorso per trasformare sé stessi in un uomo ideale.

Il passo successivo è l'edificazione di una società perfetta, che può essere raggiunta solo attraverso un'"auto-purificazione collettiva"⁽⁴⁹⁾: questo è l'obiettivo ultimo della maggior parte degli attivisti musulmani contemporanei, a partire da *al-Banna*⁽⁵⁰⁾ fino a *Mashhour*⁽⁵¹⁾ e *Yakan*⁽⁵²⁾.

(46) Si veda sul punto: I. ZILIO-GRANDI, *Il Corano e il male*, Einaudi, 2002; M. J. KUIPER, *Da'wa and other religions: Indian muslims and modern resurgence of global activism, Interfaith and Comparative Religion*, Routledge, 2018; The Muslim World Book Review, The Islamic Foundation, 38:4, 2018.

(47) Il Corano afferma infatti: «che sorga da te una comunità di persone che invita a tutto ciò che è buono, che ingiunge tutto ciò che è giusto e proibisce tutto ciò che è torto: sono loro per raggiungere la felicità». Si veda: *Il Corano*, sura III, 104.

(48) L'espressione "*Amr bil-Ma'ruf wa Nahy 'an al Munkar*" viene citata in *Corano*, sura III, 110, 114, ed è tradotta con "comanda il bene e dimentica il male". Tale espressione è alla base della dottrina della religione islamica *bisbab*, "verifica", che prevede di mantenere tutto in ordine all'interno delle leggi di *Allab*. Il termine *ma'ruf* che indica "ciò che è conosciuto", "ciò che è noto" viene difatti spesso contrapposto al termine *bid'ah* che indica invece "l'innovazione", "ciò che è nuovo". Sul punto di veda G. VERCELLIN, *Istituzioni*, op. cit., pag. 8.

(49) Espressione usata in T. MOLNAR, *God and the Knowledge of Reality*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993.

(50) Hasan al-Banna fu un politico e religioso musulmano, ideologo e fondatore dei *Fratelli Musulmani*, tra i più importanti e influenti movimenti religiosi del mondo islamico. Per un approfondimento sulla sua figura si veda E. RACIUS, *The multiple nature of the Islamic Da'wa*, University of Helsinki, 10-2004, pagg. 174-183.

(51) Mustafa Mashhour fu il *leader* dei *Fratelli Musulmani* in Egitto dal 1996, morì nel 2002 a ottantuno anni dopo averne trascorsi più di venti in carcere. La sua guida spirituale fu Sayyid Qutb. Tra le sue numerose opere si veda M. MASHHOUR, *On the Path of Da'wah*, al-Falah Foundation, 1999. Su Sayyid Qutb, si veda invece M. CAMPANINI, *Il pensiero politico di Sayyid Qutb*, in M. CAMPANINI, *Storia del pensiero politico islamico*, op. cit., pagg. 189-194.

(52) Fathi Yakan fu un *'ālim* e parlamentare libanese nel 1992. Tra i pionieri del Movimento Islamico negli anni Cinquanta, fu a capo del *Fronte di Azione Islamico Libanese*. Tra i suoi scritti si veda F. YAKAN, *Kaifa nad'aw ila al-islam, Come diffondere l'Islam*, Muassasa al-Risala, 1987.

Così molte delle nuove conversioni verso l'Islam e gran parte delle "riconversioni" all'interno del mondo musulmano, tese ad abbracciare una versione più rigorosa della fede islamica, sembrano far leva su alcuni degli obiettivi della *da'wa*, sulle sue regole e sui suoi obblighi⁽⁵³⁾. Sotto questo profilo, l'ultimo fenomeno dei neofiti *foreign fighters* appare sintomatico dell'efficacia della *da'wa* operata dalla propaganda del sedicente Califfato.

Molti sono partiti verso le sue terre, alla ricerca utopistica di un luogo dove poter professare la propria fede liberamente⁽⁵⁴⁾. Dopo nove anni di conflitto, gli Stati europei si trovano oggi a dover affrontare il drammatico problema del loro ritorno dagli scenari di guerra siriani: secondo la Commissione Europea più di quarantaduemila combattenti stranieri si sono uniti a organizzazioni terroristiche tra il 2011 e il 2016 e si ritiene che circa cinquemila di loro provengano dall'Europa; gli Stati Uniti affermano che negli ultimi anni circa ottocentocinquanta individui sono stati catturati dall'SDF⁽⁵⁵⁾, inducendo Washington a chiedere ai Paesi di rimpatriare e processare i propri cittadini.

Tale prospettiva rappresenta un concreto pericolo per gli Stati europei, dovuto dalle esperienze da questi passate, dal loro livello di radicalizzazione conseguito e dalla loro visione estremistica⁽⁵⁶⁾.



(53) Così M. BAKR ISMAIL HABIB, *Maqasid al-Shari'ab T'asilan Wa Tafsilan*, pag. 129.

(54) Sul fenomeno dei *foreign fighters* la letteratura è sterminata, per una sintesi si veda da ultimo: R. BARRETT, *Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, The Soufan Group, 12-2015; A. BONCIO, *Foreign fighters italiani. Indicatori di rischio e prevenzione*, 25-01-2017.

(55) Le *Syrian Democratic Forces* sono un'alleanza di milizie curde, arabe e assiro-siriache costituitasi nell'ottobre del 2015.

(56) Al riguardo si veda G. CERINO, *Stanno tornando. I foreign fighters jibadisti raccontati dalle loro madri*, DeriveApprodi, 2018.

The Islamic proselytism: what challenges?

(Synthetized and Translated by Dr. Marta Campanelli)



Proselytism is the key to gathering followers and militants through the eternal work of the prophets. Among monotheistic religions, Islam is the champion in the absolute affirmation of God and his oneness. The shahāda encloses the true dogma of Islam and it traces the line between who is part of the community of the faithful, the umma, and those outside of it. The idea of expanding Islam through horizontal guidelines is a connotation that characterizes it from the earliest times until today: the increase of Islamic umma and the expansion of the word of God move along lines that go from the inside to the outside of the community of the faithful.

In the early years of Islam (the so-called Golden Age, from 622 to 661 A.D.), the Caliphate of the Rāshidūn saw the development of institutes such as da‘wa (that will be illustrated exclusively in the Sunni perspective) that appears essential to the survival of the nascent Islamic community; since the message of the one God can only turn to the whole Earth and the umma of believers is tendentially universal, this has no territorial barriers. To do this, it is necessary to use different means of propaganda and dissemination of the religious message and Islam, compared to other monotheisms, certainly presents itself as the most extreme form among those, with its constant obligation of concentration towards God. In fact, no interference is allowed between man and Allah, in front of which the individual feels lost.

The Quran urges Muslims to avoid any form of compulsion in persuading non-believers to join Islam, establishing that the most acceptable way to convert someone is to convince him of the superiority of Islam itself, a task that his followers should perform through the explanation and the example suggested in the Quran, inviting others to the path of God with wisdom and good advices.

Thus, the explanations and practical actions that lead to conversion constitute what is an activity explicitly required of the Muslim faithful: the spread of Islam to non-believers. Such a task is referred to as “da‘wa”, a term meaning “call”, “appeal”, “invitation”, “propagation” and “convocation”, but which can be better defined as “encouraging belief in something”. If Islam is the way to salvation, the da‘wa is his invitation card.

Towards the lands left under the control of non-believers, the Message of God must therefore be brought through a work of call, of missionary “invitation” that is expressed through an effort of attraction, persuasion and conversion: the *jihād*. When we deal with the phenomenon of *da‘wa* it is also necessary to keep in mind the etymological value of the root: since the term in the first meaning of the vocabulary is usually translated with “invitation”, “appeal”, immediately after remember that *da‘wa* also means “act of citation”, that is the act that marks the beginning of the civil or criminal process, since there is no distinction within the Islamic legal system between the two.

What is important to point out is that the *da‘wa*, as the initial act of the trial, is the act addressed to re-establish the law through the assessment and enunciation of the truth; thus the *da‘wa*, as an ideological process, is that obligation that the believer has to export the re-establishment of order, of the truth willed by God (the *haqq*), according to the natural order of things. All this makes the parallelism between the religious etymology and the juridical one perfectly fitting.

This term is used in the Quran to indicate the invitation and guidance of all human beings along the path of exclusive submission to Allah, revealed by him through his messengers and prophets; indeed, the term “Islam” means “submission”, “conscious and voluntary acceptance”, “reconciliation” to the will of Allah and the model of Islamic life.

For the concrete implications that the term entails, it is also essential to understand how the concept of *da‘wa* refers to the propaganda of the Islamic message among the creatures of Allah or to the invitation and the call of these either through his Book, but also and especially through a proper Islamic lifestyle, the respect for religious teachings and its commandments.

Although proselytism is not one of the five pillars of the Muslim faith, in the Quran, all Muslims are exhorted to invite unbelievers to join their faith: we can therefore affirm that all Muslims are, implicitly, missionaries and preachers.

The term “*da‘wa*” also implies an intermediate agent: an inviting or *dā‘i*. These callers to Islam are those who encourage others to believe in the right way.

Today, all scholars of Islam recognize this as a missionary religion: it is not by chance that the explanation widely known in Europe and in North America for “*da‘wa*” is that this corresponds to the activity that, in the Christian context, falls into terms such as “missions” or “missionary activities”.

The Quran in several passages explains also how to spread the Islamic message and the methodology enunciated, recommends to use the best techniques and communication skills.

A careful study of these examples shows us how much the mode and opportunities that technological and social development has offered to the preachers have changed.

Challenges that Islamic religious have been able to take and face excellently. It is possible to make a parallel between industry 5.0, the collaborative industry in which there is full integration between man and technology, and da'wa nowadays: an indissoluble union between the machine (in this case represented by the most modern means of communication) and man.

In the last decade, therefore, thanks to technological progress, the scenario has radically changed: now it is no longer necessary to leave home or office to get in touch with Muslim missionaries and be able to engage in conversations about religion.

Data on da'wa and the numbers of the converts speak for themselves: this is undoubtedly the religion that has best make the most of the advent of new technologies, making them its loyal allies.

In a short time the physical contact became more and more parallel to the virtual contact and the da'wa, in this type of global media exchange, has taken on a completely new flavor, passing from an individual appeal to a mass communication.

It is precisely this kind of Muslim missionary activity that is having an enormous impulse, and in the ever closer future it could become an extremely fruitful media enterprise: the creators of this form of this virtual da'wa use of all the most advanced available media, websites and social media.

So many of the new conversions to Islam and much of the "reconversion" within the Muslim world, aimed at embracing a more rigorous version of the Islamic faith, seem to be leveraging on some of the goals of the da'wa, its rules and its obligations. From this point of view, the latest phenomenon of foreign fighters appears symptomatic of the effectiveness of da'wa operated by the propaganda of the self-proclaimed Caliphate.



Bibliografia

- > A. AHMAD, *Da'wah. The contemporary challenges*, Riphah International University, Islamabad, 2011;
- > A. BAUSANI, *Il Corano*, Rizzoli, Milano, 2016;
- > A. BAUSANI, *L'Islam. Una religione. Un'etica. Una prassi politica*, Garzanti, Milano, 2015;
- > M. CAMPANINI, *Il Corano e la sua interpretazione*, Editori Laterza, Bari, 2013;
- > G. COLZANI, *Sul proselitismo e i suoi troppi significati*, in *RELIGIONE E SOCIETÀ*, 8 dicembre 2008, su www.oasiscenter.eu;
- > I. DE FRANCESCO, *Imparare l'Islam sui banchi di scuola*, a cura di C. PELLEGRINO, in *Oasis. Cristiani e musulmani nel mondo globale, A SCUOLA D'ISLAM*, n. 29, luglio 2019;
- > M. DI DONATO, *Il pensiero politico sunnita contemporaneo in conflitto: Salafismo e islamismo*, in M. CAMPANINI, *Storia del pensiero politico islamico, Dal profeta Muhammad ad oggi*, Le Monnier Università, Firenze, 2017;
- > A. HIRSI ALI, *The Challenge of Dawa, Political Islam as Ideology and Movement and How to Counter it*, Hoover Institution Press, Stanford University, California, 2017;
- > M. PAPA, *La šari'a e il potere politico nel pensiero di Ibn Taymiyya*, GNOSIS, vol. 3, 2017;
- > M. PAPA, *Šhari'a, la legge sacra dell'Islam*, il Mulino, Bologna, 2014;
- > G.M. PICCINELLI, F. CASTRO, *Il modello islamico*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.



OSSERVATORIO INTERNAZIONALE



Tenente Colonnello t.ISSMI
Raffaele RIVOLA

Addetto Aggiunto per la Difesa
Ambasciata d'Italia negli Emirati Arabi Uniti

Dai *social media* alle appli- cazioni di messaggistica protette da cifratura *Le dimensioni della radicalizzazione on-line di ispirazione islamista* (*)

I *social media* e le applicazioni di messaggistica protette da cifratura hanno radicalmente cambiato la società, raggiungendo livelli di diffusione senza precedenti e divenendo protagonisti dei cambiamenti di portata globale. I gruppi terroristici, da sempre pionieri nello sfruttamento dei nuovi mezzi di comunicazione, impiegano questi strumenti per diffondere la loro propaganda, per attirare potenziali nuovi adepti e finanche per pianificare, organizzare e coordinare attentati.

Il lavoro analizza le sfide che *social media* e applicazioni cifrate hanno portato nel campo della prevenzione e delle indagini in materia di terrorismo islamista, con l'obiettivo di fornire una panoramica sulle soluzioni già applicate o ancora oggetto di dibattito internazionale, evidenziandone pregi e criticità, in un'ottica di bilanciamento tra sicurezza delle comunicazioni e esigenze investigative.

Social media and encrypted messaging applications have brought about a radical change to our society. They have reached unprecedented popularity and play a prominent role in global-scale transformations. Terrorist groups, which have always pioneered the exploitation of new means of communication, use such tools to spread their propaganda, to reach out to potential new recruits and ultimately to plan, organise and coordinate attacks.

This study looks into the challenges that social media and encrypted messaging applications have brought about in Islamist terrorism prevention and investigation, with the aim to provide an overview of the solutions implemented to date and those that are still debated internationally. Notably, it outlines benefits and criticalities in light of a balance between communication security and investigative needs.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

غيرت وسائل التواصل الاجتماعي المجتمع تغييرا جذريا فانتشرت بطريقة غير مسبوقة وأصبحت تلعب دورا رئيسيا في إحداث تحولات على نطاق عالمي. المجموعات الإرهابية، و هي اضطلعت دائما بدور راند في استغلال وسائل الإعلام الجديدة، جعلت وسائل التواصل الاجتماعي الأداة الرئيسية لأنشطتها الدعوية والتطرفية والتجنيدية. ومع ذلك فإن التدابير القانونية والتكنولوجية المتخذة حتى الآن للحد من انتشار المحتويات المتطرفة على الانترنت تواجه حاليا تحدُّ جديد. فتطبيقات المراسلة المشفرة تمنع حتى مقدمي الخدمات من فك تشفير الرسائل المتبادلة بين مستخدميها مما يساهم في زيادة الصعوبات في العمل الاستخباري والتحقيقي. يتناول هذا البحث التغيرات الحاصلة في عمليات التطرف الإسلامي نتيجة لاستخدام وسائل التواصل الاجتماعي وتطبيقات المراسلة المشفرة، بهدف تقديم لمحة عامة عن التحديات الناتجة عن ذلك وسبل مواجهتها. وعلى وجه الخصوص، يصف البحث الحلول التي تم تنفيذها حتى الآن وكذلك الحلول التي لا تزال مناقشتها جارية على المستوى الدولي، مسلطا الضوء على نقاط قوتها وضعفها وسعيا إلى تحقيق التوازن بين أمن الاتصالات واحتياجات التحقيق. وسيتم التعامل مع المواضيع المذكورة أساسا من منظور تقني عملي



SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Ascesa ed evoluzione dei *social media* quali strumenti di radicalizzazione. - 3. I tentativi di contenere il dilagare della propaganda radicale *on-line*. Interdizione e contro-narrative. L'impiego dell'intelligenza artificiale. - 4. Servizi di messaggistica e dispositivi protetti da cifratura. - 5. Cifratura, riservatezza dei dati ed esigenze investigative. Questioni di *policy*. - 6. Il monitoraggio dei *social media*. - 7. L'attività di intercettazione. Il *Lawful Hacking*. - 8. Conclusioni.

1. Introduzione

La capacità d'interazione nel dominio digitale è una componente essenziale del radicalismo di ispirazione islamista e contribuisce ad accrescere la complessità dell'attuale minaccia terroristica.

I *social media* e le applicazioni di messaggistica che utilizzano protocolli di cifratura (*encrypted messaging applications*) hanno completamente rivoluzionato stili di vita e rapporti interpersonali, dimostrando di poter influenzare, o addirittura determinare, eventi di portata mondiale. I gruppi terroristici - *in primis* quelli di ispirazione islamista - sfruttano abilmente queste innovative forme di comunicazione, per massimizzare gli effetti delle attività di propaganda, di proselitismo, di reclutamento di potenziali nuove leve e di pianificazione e organizzazione di attentati.

L'uso combinato di tali strumenti consente in particolare agli attori solitari (*lone actors*), di rendere meno prevedibili le loro azioni, amplificandone al tempo stesso gli effetti comunicativi. In tal modo l'azione solitaria assume un valore strategico, paragonabile a quello dei più complessi attacchi terroristici, ma con costi irrisori⁽¹⁾.

(1) Cft. Jason BURKE, *The Age of Selfie Jihad: How Evolving Media Technology is Changing Terrorism*, in CTC SENTINEL, USMA, West Point, Vol. 9, Iss. 11, novembre - dicembre 2016.

Nello scenario attuale emergono importanti questioni in materia di *policy* e a livello operativo. Per quanto attiene ai *social media* è di estrema attualità il dibattito su quale sia la politica più idonea ad arginare il dilagare della propaganda estremista, tra rimozione dei contenuti e contro-narrative. Per le applicazioni di messaggistica protette da cifratura ci si interroga sulla opportunità che i *provider* diano ai governi la possibilità di decifrare le comunicazioni a fini preventivi e investigativi.

A livello operativo, per l'investigatore si palesa la necessità di disporre di strumenti in grado di interagire efficacemente con l'ecosistema dei *social* e di accedere ai contenuti delle comunicazioni cifrate, raccogliendo e analizzando informazioni da usare a fini preventivi o repressivi.

2. Ascesa ed evoluzione dei *social media* quali strumenti di radicalizzazione

Nel corso dell'ultimo decennio, in modo progressivo e inesorabile, i *social media* hanno soppiantato i tradizionali *forum* jihadisti. Come ha sottolineato nel 2015 l'allora Comandante del Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri (ROS), Generale di Divisione Mario Parente (oggi Prefetto, Direttore dell'AISI), i *social* sono “...divenuti ormai lo strumento principale di diffusione sia del materiale di propaganda ‘ufficiale’ prodotto dalle organizzazioni terroristiche, sia dei messaggi e dei contenuti multimediali prodotti dagli stessi *foreign fighters* o aspiranti tali”⁽²⁾.

Le ragioni sono molteplici. Piattaforme quali *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* o *YouTube* eliminano le barriere geografiche e le distanze fisiche, raggiungendo un pubblico vastissimo in modo immediato e con livelli di interazione molto spinti. In sostanza, superano diversi ostacoli tipici della ricerca di contatto “in persona”⁽³⁾ e sono al tempo stesso molto più versatili dei *web forum*. Sui *social* si assiste anche a un sostanziale “livellamento” dell'autorevolezza dei contenuti⁽⁴⁾. I *post* di neofiti e persone comuni appaiono, *prima facie*, non diversi da quelli “ufficiali”⁽⁵⁾.

(2) Cfr. intervento del Generale di Divisione Mario PARENTE, Comandante del ROS Carabinieri, al convegno *Stato Islamico e minaccia jihadista: quale risposta?*, organizzato dalla Fondazione ICSA presso il Centro Studi della Difesa in Roma il 18 febbraio 2015. Parte dell'intervento è stata ripresa anche dal Dott. Armando SPATARO nel convegno *La società sorvegliata. I nuovi confini della libertà*, a Roma il 28 gennaio 2016.

(3) Con qualcuno che possa fornire materiali, condizionamento ideologico, o contatti con più ampi circoli radicali.

(4) Cfr. Massimiliano VALERII, Settimio MARCELLI, *I media tra élite e popolo*, 13° RAPPORTO SULLA COMUNICAZIONE CENSIS, Franco Angeli, Milano, 2016, pag. 10.

(5) Basti pensare, con riferimento ad una organizzazione pubblica (ad esempio una Forza armata o di polizia) quanto sia difficile distinguere tra *account* ufficiali e *account* creati da gruppi di simpatizzanti: i contenuti, la veste grafica e i messaggi sono molto simili.

I simpatizzanti possono dialogare direttamente con soggetti di riferimento del panorama jihadista, sentendosi “considerati” come spesso non riescono nella vita reale⁽⁶⁾. Inoltre le organizzazioni terroristiche e i loro membri riescono a relazionarsi con figure pubbliche, “sfruttandone” la visibilità per conferire ai propri messaggi la massima diffusione⁽⁷⁾. La potenza comunicativa dei *social* risponde alle esigenze di *foreign fighters*, attori solitari e attivisti jihadisti *on-line*.

Ancora il Prefetto Parente ha evidenziato come i *foreign fighters* soddisfino il bisogno di condividere la propria esperienza documentando “...con post ed immagini [...] le fasi di preparazione al viaggio, l'arrivo in zona di operazioni, la loro vita quotidiana e le loro impressioni sui combattimenti. Tra l'attivista che si trova in Europa ed il militante recatosi in una zona di guerra per combattere il jihad, si instaura un rapporto molto stretto [...]. Il combattente trova motivazione e supporto per continuare la propria ‘missione’, mentre i suoi interlocutori possono trovare stimoli e motivazioni per seguirlo o per condurre il loro jihad in Occidente”⁽⁸⁾, eventualmente diventando *lone actors* e commettendo attentati, ma anche semplicemente contribuendo alla “causa” attraverso l'impegno a fare proselitismo *on-line*. La scelta di dedicarsi alla diffusione della propaganda jihadista è ritenuta infatti una funzione essenziale, di pari dignità rispetto alla scelta di divenire *foreign fighter* o di commettere attentati⁽⁹⁾.

Gli algoritmi di ricerca automatica di *account* e contenuti affini contribuiscono ad imprimere una accelerazione ai processi di radicalizzazione sui *social*. L'utente, sulla base della sua attività pregressa, riceve inviti a visionare contenuti che rispecchiano i propri interessi e a relazionarsi sempre più con altri internauti che manifestano analoghi orientamenti⁽¹⁰⁾, escludendo progressivamente messaggi alternativi⁽¹¹⁾.

(6) Dove spesso hanno difficoltà di integrazione, come rilevato in diversi casi. Cfr. Vikram DODD, *Counter-terror chief says policing alone cannot beat extremism*, in *THE GUARDIAN*, 6 agosto 2019.

(7) Ad esempio, essere i primi a postare qualcosa in “risposta” ad un *tweet* del Presidente USA Donald Trump comporta una pubblicità di proporzioni inimmaginabili. Cfr. Adrienne LAFRANCE, *The First Reply to a Trump Tweet Is Prime Media Space*, in *THE ATLANTIC*, 16 dicembre 2016, cit. in AA.VV., *Digital Counterterrorism: Fighting Jihadists On-line*, Bipartisan Policy Center, Washington, marzo 2018, pag. 5.

(8) Cfr. Mario PARENTE, intervento al convegno *Stato Islamico e minaccia jihadista: quale risposta?*, cit. nota 2.

(9) Nell'ordinanza di custodia cautelare applicata dal GIP di Torino a Mouner El Aoual, tratto in arresto dal Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri (ROS) nell'aprile 2017, si legge “All'interno di un'organizzazione particolarmente frastagliata ed articolata in tutto il mondo come *Daesh*, spesso sostenuta da elementi singoli che non hanno veri e propri legami con l'apparato direttivo centrale, la presenza di un 'promotore' qualificato, responsabile della propaganda e in grado di 'condividere' fonti ed informazioni ufficiali ed aggiornate, è fondamentale e di importanza pari a quella di un 'combattente'. Figura peraltro costantemente evocata e proposta dall'indagato, anche per se stesso in termini positivi ed eroici”, in *IL FATTO QUOTIDIANO*, 24 aprile 2017.

(10) Cfr. Christine WARNER, *This Is Exactly How Social Media Algorithms Work Today*, in *SKYWORD*, 3 maggio 2018, url: <https://www.skyword.com/contentstandard/this-is-exactly-how-social-media-algorithms-work-today/>.

La radicalizzazione può quindi avvenire senza contatto diretto. Ciononostante, raffrontando i numeri delle persone che raggiungono *on-line* livelli di radicalizzazione anche elevati con i numeri di coloro che effettivamente si determinano a passare all'azione, appare evidente che entrino in gioco altri “*push- and pull-factors*” concorrenti. Si tratta di eventi esterni, vicende personali, o altri fattori che spingono soggetti già fortemente radicalizzati ad intraprendere un'azione armata⁽¹²⁾. La peggiore forma di radicalizzazione è quella che si ottiene dalla combinazione di una intensa militanza sui *social* con il rapporto diretto con persone particolarmente capaci nel condizionare soggetti vulnerabili (il cosiddetto *grooming*)⁽¹³⁾. È un dato rilevato anche con riguardo agli effetti dei proseliti fatti da *imam itineranti* nei confronti di persone appartenenti a comunità musulmane stabilitesi in Europa⁽¹⁴⁾.

3. I tentativi di contenere il dilagare della propaganda radicale *on-line*. Interdizione e contro-narrative. L'impiego dell'intelligenza artificiale

La sopravvivenza di ogni forma di terrorismo dipende essenzialmente dall'efficacia nel diffonderne l'ideologia presso un pubblico di potenziali sostenitori. Per contrastare la circolazione delle suggestioni jihadiste sul *web* sono state finora individuate due vie: l'inibizione dell'accesso ai contenuti estremisti e la diffusione di contro-narrative.

Le contro-narrative sono più promettenti a livello concettuale poiché nel lungo termine dovrebbero avere un effetto di “immunizzazione” nei confronti dei potenziali destinatari della propaganda. Anziché impedire la conoscenza dei contenuti, li si mette in discussione con argomentazioni contrarie o alternative, presentate in modo attraente e diffuse da entità in grado di essere riconosciute dal pubblico come autorevoli e attendibili⁽¹⁵⁾.

- (11) Si estremizza quindi il fenomeno del cosiddetto *confirmation bias*, per il quale: “*la estrema selettività del mezzo interattivo esalta le possibilità dell'autoinganno, grazie alla possibilità di eliminare, nel corso della ricerca, tutto quanto dai propri concetti si discosta*”. Cfr. Roberto CASAGRANDE, *Da'ish tra propaganda e guerra di informazione*, in RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, n. 3/2016, pag. 91.
- (12) Magnus RANSTORP, *Root Causes of Violent Extremism*, in RADICALISATION AWARENESS NETWORK ISSUE PAPER, 4 gennaio 2016.
- (13) Cfr. Paul CRUICKSHANK, *A View from the CT Foxhole: An Interview with Richard Walton, Head, Counter Terrorism Command, London Metropolitan Police*, in CTC SENTINEL, USMA, West Point, Vol. 9, Iss. 1, gennaio 2016.
- (14) Cfr. Ivan CIMMARUSTI, *Terrorismo: espulso un imam in provincia Lecco*, in IL SOLE 24 ORE, 31 ottobre 2017; Aleksandra BOGDANI, *Italy on Alert Over Jihadist Threat From Balkans*, in BALKANINSIGHT, 6 marzo 2015, url: <https://balkaninsight.com/2015/03/06/italy-on-alert-over-jihadist-threat-from-balkans/>.
- (15) Cfr. Raffaele RIVOLA, *La prevenzione degli effetti della propaganda jihadista tra misure interdittive e contro-narrative*, in RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, n. 3/2016, pag. 220, 225.

Tuttavia, la difficoltà nel soddisfare questi ultimi due requisiti ha dato vita a prodotti rivelatisi meno efficaci di quanto auspicato. Prima di tutto perché i soggetti che hanno già intrapreso un percorso di radicalizzazione sono scettici nei confronti di contro-narrative percepite come di diretta promanazione governativa⁽¹⁶⁾. In secondo luogo, vi sono obiettive limitazioni - in termini di risorse - nel realizzare prodotti adeguati per qualità e volume di diffusione⁽¹⁷⁾.

Si osserva pertanto una tendenza dei governi a rinunciare a “*competere sul mercato delle idee*”⁽¹⁸⁾, per tornare a cercare di impedire ai terroristi la libertà di movimento sui *social network*. Nello specifico, in considerazione dei progressi intervenuti nel campo dell’intelligenza artificiale, si sta dando nuovo impulso alla rimozione del materiale dalle piattaforme, con provvedimenti legislativi che impongono ai *provider* il controllo e la rimozione tempestiva dei contenuti violenti⁽¹⁹⁾.

Molti *provider*, che non desiderano che il loro *brand* sia in alcun modo ricollegato a temi violenti o discriminatori, hanno intensificato gli sforzi per rimuovere i contenuti estremistici. Nel primo trimestre 2018 *Facebook* ha rimosso 1,9 milioni di *post* collegati al terrorismo jihadista⁽²⁰⁾. Ancora più drammatico è stato l’incremento del trimestre successivo: ben 9,4 milioni di contenuti sono stati oggetto di “*take-down*”. L’impiego dell’intelligenza artificiale ha permesso che oltre il novantanove per cento dei *post* fossero rilevati da *Facebook* stesso, prima ancora che giungessero segnalazioni da parte degli utenti⁽²¹⁾.

(16) Cfr. Raffaele RIVOLA, op. cit., pag. 224 e Alexander MELEAGROU-HITCHENS, *The Challenges and Limitations of Online Counter-Narratives in the Fight against ISIS Recruitment in Europe and North America*, in *GEORGETOWN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS*, Vol. 18, No. 3, Georgetown University Press, Autunno 2017, pag. 95.

(17) Cfr. Alastair REED, Haroro J. INGRAM, Joe WHITTAKER, *Countering Terrorist Narratives*, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs - European Parliament, novembre 2017, pagg. 11, 37, 38.

(18) Cfr. AA.VV., *Digital Counterterrorism: Fighting Jihadists On-line*, cit., pag. 7.

(19) La *Netzwerkdurchsetzungsgesetz* (NetzDG) tedesca (2017), impone la rimozione dei contenuti “manifestamente illegali” entro ventiquattro ore e dei contenuti che richiedono approfondimenti entro sette giorni; la recente proposta di *Loi Avia* francese (2020) impone nei casi più gravi la rimozione entro un’ora. Cfr. Anja HOFFMANN, Alessandro GASPAROTTI, *Liability for illegal content online. Weaknesses of the EU legal framework and possible plans of the EU Commission to address them in a “Digital Services Act”*, Centre for European Policy, marzo 2020; Taylor WESSING, *New law to fight online hate speech to reshape notice, take down and liability rules*, *LEXOLOGY*, 21 maggio 2020.

(20) Cfr. Casey NEWTON, *Facebook’s first content moderation report finds terrorism posts up 73 percent this year*, in *THE VERGE*, 15 maggio 2018, url: <https://www.theverge.com/2018/5/15/17353386/facebook-content-moderation-report-terrorism-hate-speech-community-standards-spam-fake-accounts>.

(21) Cfr. Monika BICKERT, Brian FISHMAN, *Hard Questions: What Are We Doing to Stay Ahead of Terrorists?*, in *Facebook Newsroom*, 8 novembre 2018, url: <https://newsroom.fb.com/news/2018/11/staying-ahead-of-terrorists/>.

L'incessante emergere di situazioni "nuove" richiede capacità di rapido adattamento da parte dei *social*. Lo si è sperimentato, drammaticamente, con l'attentato di matrice suprematista del 15 marzo 2019 a Christchurch, in Nuova Zelanda. Il filmato del *raid* è stato diffuso in diretta *streaming* dallo stesso attentatore, per ben diciassette minuti, prima che *Facebook* lo rimuovesse su indicazione della polizia⁽²²⁾. Sebbene il video originale sia stato rimosso dopo un'ora, i continui *upload* da parte di altri utenti hanno costretto *Facebook* a una gara contro il tempo, con la eliminazione nelle prime ventiquattro ore⁽²³⁾ di oltre un milione e mezzo di copie⁽²⁴⁾.

Nel maggio 2016 la Commissione Europea ha presentato, congiuntamente a *Facebook*, *Twitter*, *YouTube* e *Microsoft*, un Codice di Condotta per combattere l'incitamento all'odio *on-line*. Aderendo al Codice, le *tech-companies* si impegnano a garantire l'identificazione, valutazione e rimozione/inibizione di contenuti di "*hate speech*" (incitamento all'odio) entro ventiquattro ore⁽²⁵⁾.

Più recente è la proposta di un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'UE per la prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *on-line*⁽²⁶⁾. Il 17 aprile 2019 il Parlamento Europeo ha adottato la relativa risoluzione legislativa.

La proposta di Regolamento fa leva, tra l'altro, sulle "responsabilità sociali" in capo ai *provider* con riferimento sia alla prevenzione dell'abuso delle piattaforme da parte di entità terroristiche sia alla collaborazione con le autorità per la persecuzione dei casi di diffusione *on-line* di contenuti terroristici, nel rispetto della libertà di espressione e di diffusione delle idee democratiche⁽²⁷⁾.

(22) Al riguardo il giornalista e analista britannico Jason BURKE aveva osservato, già nel 2016, che "*The next step, which now appears inevitable, is a live stream[...]of an actual killing*". ipotizzando anche che "*...in the not too distant future, there will be an encrypted live stream of an attack sent to followers of a particular channel*". Cfr. Jason BURKE, op. cit.

(23) Cfr. Jim WATERSON, *Facebook removed 1.5m videos of New Zealand terror attack in first 24 hours*, *THE GUARDIAN*, 17 marzo 2019.

(24) Nonostante l'implementazione di una funzione automatica di blocco dell'*upload* del filmato in questione o di sue parti, vi sono stati casi in cui il blocco è stato superato da utenti che hanno modificato il video o ne hanno creato uno nuovo, ri-filmando il video originale mentre veniva visualizzato sui loro schermi. Cfr. Alex HERN, *Facebook and YouTube defend response to Christchurch videos*, in *THE GUARDIAN*, 19 marzo 2019.

(25) Tra il 2018 e il 2019 anche *Instagram*, *Google+*, *Snapchat* e *Dailymotion* hanno annunciato la loro adesione. Il testo del Codice è disponibile sul sito *web* della Commissione Europea. [Http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/hate_speech_code_of_conduct_en.pdf).

(26) La proposta è complementare alla *Directive 2017/ 541 on Combatting Terrorism* resa attuabile dal settembre 2018, e centrata sui fenomeni dei *foreign fighters* e del finanziamento al terrorismo.

(27) Parlamento Europeo, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 17 aprile 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici on-line*, Emendamento 6, Considerando 3.

Da parte loro, le principali piattaforme condividono reciprocamente in tempo reale i codici *hash* (ovvero le “impronte digitali”) dei più rilevanti contenuti terroristici di volta in volta individuati, per facilitarne l'immediata identificazione⁽²⁸⁾. Mentre non più di tre anni fa il ruolo umano nella identificazione e rimozione di contenuti inappropriati era preponderante, ora l'intelligenza artificiale permette di colmare il *gap* di velocità con l'avversario⁽²⁹⁾.

In precedenza erano necessari una segnalazione, una fase di revisione e infine la rimozione, tutte con un intervento umano. Oggi è la piattaforma stessa che nella maggior parte dei casi riesce a identificare i contenuti nel momento in cui sono caricati. Il grado di efficacia dipende da quanto la macchina è stata “istruita”⁽³⁰⁾. Sul primo aspetto è emblematico il citato attentato di matrice suprematista commesso a Christchurch. La identificazione di *post* inerenti al video dell'attentato ha avuto risultati non ottimali, perché la piattaforma non era sufficientemente “addestrata” su quel tipo di contenuti⁽³¹⁾.

Nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie, i soggetti in fase di radicalizzazione continuano a reperire materiale in rete, come dimostrano anche casi molto recenti⁽³²⁾. Europol ha constatato che, grazie all'impegno dei *provider*, vi è stata una progressiva diminuzione dei contenuti terroristici, soprattutto in inglese, sui maggiori *social media*. Tuttavia restano presenti contenuti in arabo, tra i quali dissertazioni a carattere ideologico, canti rituali, e altri contenuti non visuali, mentre una particolare focalizzazione sulla rimozione dei prodotti del *Daesh* ha indirettamente restituito maggiore visibilità a materiali di altre organizzazioni, come *Al Qaeda* o *Hay'at Tabrir al-Sham*⁽³³⁾. Ancora una volta appare importante evidenziare come le piattaforme debbano porre attenzione ad una copertura il più ampia possibile dello spettro di autori e contenuti che possono trovarsi sui *social*.

(28) Vds. Paul CRUICKSHANK, *A View from the CT Foxhole: An Interview with Brian Fishman, Counterterrorism Policy Manager, Facebook*, in CTC SENTINEL, USMA, West Point, Vol. 10, Iss. 8, settembre 2017. La condivisione dei codici *hash* avviene per mezzo del *database* del *Global Internet Forum to Counter Terrorism* (GIFCT), una iniziativa tra *provider* nata per volontà di *Facebook*, *Google*, *Twitter* e *Microsoft*, per lo scambio di informazioni e per iniziative di ricerca e cooperazione tecnica congiunte.

(29) Cfr. *An Update on Combating Hate and Dangerous Organisations*, Facebook Newsroom, 12 maggio 2020, url: about.fb.com/news/2020/02/combating-hate-and-dangerous-organisations/.

(30) Vds. Paul CRUICKSHANK, *A View from the CT Foxhole: An Interview with Brian Fishman*, cit.

(31) Cfr. Hadas GOLD, *Facebook: Our AI failed to catch the New Zealand shooter video*, CNN, 21 marzo 2019, url: <https://edition.cnn.com/2019/03/21/tech/facebook-new-zealand-artificial-intelligence/index.html>.

(32) Cfr. *Arrest in Spain for dissemination of jihadist terrorist propaganda*, EUROPOL PRESS RELEASE, 5 giugno 2020; Dan SABBAGH, *Who was the Streattham attacker and why was he imprisoned?*, in THE GUARDIAN, 3 febbraio 2020; Giorgia BARONCINI, *Terrorismo, espulsi due stranieri: “Pericolosi per il Paese”*, in IL GIORNALE, 2 dicembre 2019.

(33) Cfr. Europol, *EU Terrorism situation & trend report (TE-SAT) 2018*, pag. 32.

Inoltre, l'intelligenza artificiale non può ancora sostituire completamente l'apporto umano. I casi ambigui vengono esaminati da un operatore⁽³⁴⁾. Ad esempio si pensi all'interesse a non rimuovere video di contro-narrativa che riprendono parti "selezionate" di propaganda jihadista, allo scopo di decostruirne il messaggio: con l'impiego esclusivo dell'intelligenza artificiale vi sarebbe il rischio di eliminare uno "strumento di anti-radicalizzazione" che, invece, si vuole diffondere il più possibile⁽³⁵⁾.

Un ulteriore rischio è rappresentato dalla possibile scelta da parte degli estremisti di spostarsi su piattaforme *social* basate su tecnologia *peer-to-peer* e prive di *server* centrali. In tal caso i contenuti vengono sincronizzati direttamente tra i dispositivi degli utenti. La mancanza di un gestore responsabile per impedire la circolazione dei materiali di propaganda potrà richiedere l'elaborazione di strategie inedite che, nell'impossibilità della rimozione dei contenuti, tendano almeno ad arginarne la diffusione⁽³⁶⁾.

4. Servizi di messaggistica e dispositivi protetti da cifratura

Le iniziative per negare ai gruppi terroristici lo spazio di manovra sui *social* hanno ridotto sensibilmente la disponibilità di materiale con il quale i soggetti vulnerabili alle suggestioni radicali possono alimentare le loro inclinazioni⁽³⁷⁾.

Tuttavia la galassia jihadista ha rapidamente saputo cogliere le opportunità offerte dalla recente diffusione di altre soluzioni. L'inibizione dell'accesso ai contenuti perniciosi sui tradizionali *social media* ha favorito il trasferimento del fulcro delle attività radicali *on-line* sulle applicazioni di messaggistica istantanea protette da cifratura punto-punto (*end-to-end encryption*).

(34) Facebook ha recentemente comunicato che, nel caso specifico dell'*hate speech* (ambito più ambiguo rispetto ai contenuti palesemente terroristici), i contenuti sono stati identificati prima della segnalazione degli utenti nel novanta per cento dei casi (il settanta per cento per Instagram). Cfr. *An Update on Combating Hate and Dangerous Organisations*, FACEBOOK NEWSROOM, 12 maggio 2020, cit.

(35) Cfr. Paul CRUICKSHANK, *A View from the CT Foxhole: An Interview with Brian Fishman*, cit. In merito è opportuna ancora una riflessione: la rimozione dei contenuti violenti è fondamentale per prevenire la radicalizzazione, ma alcuni di essi costituiscono prova di violazioni di diritti umani e crimini efferati. La loro rimozione *tout court* potrebbe risultare controproducente. Cfr. Bernhard WARNER, *Tech Companies Are Deleting Evidence of War Crimes*, THE ATLANTIC, 8 maggio 2019.

(36) Cfr. Gareth MOTT, *Pitfalls of 'Taming the Internet's Wild West': Content Removal in the light of new technologies*, European Counter Terrorism Centre (ECTC) Advisory Conference "Terrorism Evolving: Insights from Research 2019", L'Aja, 9-10 aprile 2019.

(37) Alla diminuzione dei materiali circolanti ha contribuito anche la minore produzione da parte del *Daesh*, a causa della perdita di risorse, strutture e personale. La riduzione del materiale è stata solo in parte compensata da contenuti autoprodotti o riciclati dai simpatizzanti. Cfr. Europol, *EU Terrorism situation & trend report (TE-SAT) 2020*, pagg. 42-43.

Grazie ad esse, le organizzazioni terroristiche hanno potuto ridurre significativamente una delle loro maggiori vulnerabilità, quella connessa al rischio di intercettazione delle comunicazioni. Con la cifratura punto-punto solo i due apparati alle estremità della comunicazione (ad esempio due *smartphone*) generano e sono in possesso delle chiavi necessarie per decodificare i messaggi a loro diretti⁽³⁸⁾. Ne consegue che nessuno può decodificare un messaggio durante tutti i segmenti del suo percorso tra i due dispositivi terminali. In particolare lo stesso *provider* del servizio non è in possesso delle chiavi di decodifica e non può vedere in chiaro i messaggi che transitano e vengono conservati - in forma cifrata - sui propri *server*. Pur in presenza di un decreto dell'autorità giudiziaria (e, quando necessario, di rogatoria internazionale), il *provider* non è più in grado di fornire agli investigatori il contenuto in chiaro delle conversazioni⁽³⁹⁾. Rimangono in chiaro - e sono quindi fruibili dagli inquirenti - i soli "metadati"⁽⁴⁰⁾, ovvero i "dati caratteristici" degli eventi comunicativi di interesse⁽⁴¹⁾. È l'aspetto che ha determinato il cambiamento più radicale dal punto di vista dell'investigatore rispetto a quando, con gli stessi titoli autorizzativi, si potevano ottenere tutti i contenuti scambiati dai soggetti di interesse investigativo⁽⁴²⁾.

Per gli *standard* di cifratura più diffusi, il codice sorgente è disponibile liberamente per chiunque. Ciò non rende assolutamente più facile decifrare un messaggio. Il fatto che il codice sorgente sia pubblico significa che è anche possibile verificare che esso non contenga vulnerabilità inserite appositamente⁽⁴³⁾.

(38) Per una sintetica descrizione del funzionamento di tale sistema, Cfr. M. S. ANOOP, *Public Key Cryptography. Applications Algorithms and Mathematical Explanations*, Tata Elxsi Ltd, India, 2007, url: http://www.leonidzhukov.net/hse/2009/comptech/papers/Public_Key_Cryptography_AMS.pdf.

(39) Vds. James A. LEWIS, Denise E. ZHENG, William A. CARTER, *The Effect of Encryption on Lawful Access to Communications and Data*, Center for Strategic and International Studies, 2017, pag. 1.

(40) Hamza SHABAN, *Sberyl Sandberg: WhatsApp encryption actually helps governments combat terrorism*, *WASHINGTON POST*, 31 luglio 2017.

(41) I metadati, in una comunicazione digitale, sono i dati che "descrivono" la comunicazione: le circostanze di tempo e luogo in cui è intervenuta, gli elementi identificativi degli interlocutori e/o degli apparati usati, il volume dei dati scambiati, la durata, ed altri elementi che definiscono in modo univoco l'evento comunicativo.

(42) In precedenza i messaggi venivano cifrati solo per il segmento tra i dispositivi e il *server* del *provider*, dove venivano conservati in chiaro. Cfr. AA.VV., *In which cases do I activate additional end-to-end encryption?*, *STACKFIELD LEARNING CENTER*, url: <https://www.stackfield.com/help/functionality-of-the-encryption-2086>. Alcuni *provider* offrono il *backup* su *cloud* delle conversazioni (volontariamente attivato dall'utente) solo in chiaro. In tal caso è possibile, con decreto e rogatoria, ottenere copia dei dati in chiaro ospitati sul *cloud*. È comunque estremamente improbabile che soggetti radicali scelgano di attivare tale funzione. Cfr. Andrew GRIFFIN, *Whatsapp update brings backups that are not encrypted and so could allow people to read messages*, in *INDEPENDENT*, 28 agosto 2018.

(43) Cfr. Jim FRUCHTERMAN, *Is your open source security software less secure?*, in *OPENSOURCE*, 25 maggio 2015, url: <https://opensource.com/business/15/5/why-open-source-means-stronger-security>.

La progressiva transizione verso l'impiego di *encrypted messaging application* ha seguito sostanzialmente due fasi. Già nel 2016, simpatizzanti di organizzazioni terroristiche presenti su *Facebook* e *Twitter* hanno iniziato ad usare *Telegram*, protetto da cifratura. Il passaggio successivo, dal 2017, è stato "interno" a *Telegram*: dai canali pubblici ci si è spostati verso le *chat* private e i gruppi "chiusi", accessibili solo attraverso chiavi disponibili per un tempo limitato⁽⁴⁴⁾. È il fenomeno del cosiddetto "going dark"⁽⁴⁵⁾.

Il rovescio della medaglia è che, come tutte le strutture chiuse, *Telegram* ha un potenziale più limitato quando si tratta di fare proseliti finalizzati al reclutamento, attività che richiede una postura più "pubblica", per facilitare l'incontro tra potenziali adepti ed emissari dell'organizzazione terroristica. Di conseguenza *Telegram* svolge un ruolo diverso, di "community-building" tra soggetti che hanno già intrapreso un percorso di radicalizzazione, oltre ad essere usato per il coordinamento operativo e la diffusione di *link* a materiale ospitato su siti *internet* pubblici⁽⁴⁶⁾.

Lo "scouting" avviene su piattaforme aperte, dove viene diffuso materiale connesso al terrorismo, ma di natura non immediatamente radicale, come per esempio video di siti di informazione. Quindi, a chi lascia commenti "promettenti", viene inviato un *link* a breve scadenza per una discussione privata su *Telegram*, dove si trovano i veri contenuti terroristici⁽⁴⁷⁾ e la *community* di soggetti già radicalizzati in grado di portare avanti il *grooming* del neofita⁽⁴⁸⁾.

I più recenti e sanguinosi attentati che hanno colpito l'Europa confermano questo *trend*.

Rachid Kassim, un *foreign fighter* francese trasferitosi in Siria nel 2015, ha usato una *chat* di gruppo *Telegram* per diffondere liste di obiettivi e coordinare diversi attentati in Francia nel 2016, tra cui l'assassinio di un sacerdote in Normandia, ad opera di Adel Kermiche e Abdel Malik Petitjean, e quello di un poliziotto e della sua compagna a Magnanville, commesso da Larossi Abballa.

(44) Cfr. EUROPOL, *EU Terrorism situation & trend report (TE-SAT) 2018*, pag. 31.

(45) Cfr. *Encryption and the terrorists' tracks*, in CHICAGO TRIBUNE, 13 dicembre 2015. "Going dark" è una espressione che descrive il caso in cui una comunicazione appare come terminata, mentre in realtà si trasferisce su canali non pubblici, dove non può essere intercettata.

(46) Cfr. EUROPOL, *EU Terrorism situation & trend report (TE-SAT) 2018*, pag. 31.

(47) Elizabeth WEISE, *Anti-extremist crackdown on YouTube, Facebook, and Twitter only solves part of the problem*, in USA TODAY, 2 novembre 2017, cit. in AA.VV., *Digital Counterterrorism: Fighting Jihadists On-line*, Bipartisan Policy Center, Washington, marzo 2018, pag. 12.

(48) Il Prefetto PARENTE, al cit. convegno *Stato Islamico e minaccia jihadista: quale risposta?*, (cfr. nota 2) ha osservato che "[...] si approfondiscono le relazioni con gli individui più radicali, utilizzando canali di comunicazione non pubblici..., quali chat anonime..." per giungere finanche a fare uso "...di strumenti di comunicazione clandestini [...] anche nell'ottica di pianificare attività terroristiche".

Kassim ha anche ispirato Ines Madani, a capo di una cellula di sole donne che aveva pianificato di collocare un'autobomba nei pressi della Cattedrale di Notre-Dame⁽⁴⁹⁾.

L'uso di *Telegram* è stato rilevato anche nella radicalizzazione di Anis Amri, che nel dicembre 2016 ha investito con un camion la folla presente ai mercati di Natale a Berlino, uccidendo dodici persone e ferendone diverse decine. La sua *chat Telegram* ha rivelato rapporti con un "mentore", che lo avrebbe ispirato e seguito nelle fasi di preparazione dell'attentato⁽⁵⁰⁾.

Più recentemente, nel maggio 2020, l'FBI ha documentato i contatti tra *Al Qaeda* nella Penisola Arabica (AQAP) e l'attentatore saudita che il 6 dicembre 2019 ha aperto il fuoco contro dei militari statunitensi presso la Pensacola *Naval Base* (Florida). Anche in questo caso i dati erano protetti da cifratura⁽⁵¹⁾.

La diversificazione nell'utilizzo delle applicazioni è un ulteriore fattore che contribuisce alla riduzione del rischio di intercettazione. *Telegram* è stata un apripista tra le *encrypted messaging application* usate nella galassia jihadista, ma ad essa si sono nel frattempo aggiunte (sebbene in misura minore) *Facebook Messenger*, *Google*, *Whatsapp*, *Viber*, *Signal*, *Kik*, *Wickr* e *Surespot*, *iMessage* di *Apple* e diverse altre⁽⁵²⁾. A seguito di recenti iniziative congiunte tra Stati Membri dell'Unione Europea, Europol e il *management* di *Telegram* sono stati rimossi diversi *account*, gruppi e canali usati dai gruppi terroristici. Ne è conseguita una tendenza alla migrazione e riorganizzazione su piattaforme quali *TamTam* e *Hoop Messenger*, ma non senza difficoltà, date le misure adottate anche da queste ultime⁽⁵³⁾.

(49) Cfr. Lorenzo VIDINO, Francesco MARONE, Eva ENTENMANN, *Fear Thy Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, LediPublishing, Milano, 2017, pagg. 74-75; Mauro ZANON, *Chi è Rachid Kassim, il reclutatore di adepti del jihad in Francia*, *IL FOGLIO*, 12 settembre 2016; Florian RÖTZER, *Wir glauben, dass selbst ein kleiner Angriff in einem nicht islamischen Land besser ist als ein großer Angriff in Syrien*, in *HEISE ONLINE*, 21 novembre 2016, url: <https://www.heise.de/tp/features/Wir-glauben-dass-selbst-ein-kleiner-Angriff-in-einem-nichtislamischen-Land-besser-ist-als-ein-3492356.html>.

(50) Il 19 dicembre 2016, il cittadino tunisino (chiedente asilo in Germania) Anis Amri ha ucciso l'autista di un autoarticolato, con il quale ha poi investito ad alta velocità la folla presente in Breitscheidplatz, a Berlino, dove si svolgevano i tradizionali mercatini di Natale. Il bilancio è stato di dodici morti e quarantotto feriti. Cfr. *Germany searches for IS member behind Anis Amri's Berlin truck attack*, in *DEUTSCHE WELLE*, 5 luglio 2018.

(51) Cfr. David SHORTELL, Evan PEREZ, *FBI finds al Qaeda link after breaking encryption on Pensacola attacker's iPhone*, *CNN*, 19 maggio 2020, url: <https://edition.cnn.com/2020/05/18/politics/pensacola-shooting-al-qaeda/index.html>. Il 6 dicembre 2019, il Tenente Mohammed Saeed Alshamrani dell'Aeronautica Saudita, distaccato presso la base di Pensacola (Florida) per un corso, ha aperto il fuoco contro militari statunitensi, uccidendone tre. Le indagini hanno confermato che era in contatto con *Al Qaeda* nella Penisola Arabica (AQAP) fin dal 2015.

(52) Sono frequenti anche *app* meno note: *IMO*, *Justchat*, *Pinger*, *PYON*, *Rynga*, *Tango*, *Threema*, *Zello* e *Vkontakte*.

(53) Cfr. Europol, *EU Terrorism situation & trend report (TE-SAT) 2020*, pag. 43.

La cifratura riguarda non solo le applicazioni, ma anche i dispositivi stessi. Dal rilascio del sistema operativo *iOS 8*, *Apple* ha implementato la *full device encryption*, che effettua la codifica dell'intero apparato. In precedenza, nel corso di un'indagine, era possibile inviare ad *Apple* un dispositivo oggetto di sequestro affinché fosse "sbloccato" e i dati fossero messi a disposizione degli inquirenti⁽⁵⁴⁾. Nella situazione attuale, senza conoscere la *password* impostata dall'utente, nemmeno *Apple* è in grado di accedervi⁽⁵⁵⁾. Con la *full device encryption* la codifica avviene in modo tale da coinvolgere l'*hardware*. Non è quindi possibile clonare i dati cifrati dalla memoria di massa per sottoporli a un attacco di "forza bruta", ovvero "bombardarli" con un numero elevatissimo di tentativi per individuare, in tempi brevi, la *password*⁽⁵⁶⁾. La decodifica avviene con il contributo essenziale del dispositivo fisico che, tuttavia, ha un ritardo preconfigurato tra un tentativo e l'altro. Ne consegue l'impossibilità, su scala temporale, di effettuare la *decryption*, anche con l'impiego di supercomputer⁽⁵⁷⁾.

Concretamente, è possibile sbloccare il dispositivo solo sfruttando delle vulnerabilità del sistema operativo, che possono essere individuate soltanto attraverso una costosissima attività di studio e ricerca. È quanto accaduto nel caso dell'attentato di San Bernardino del dicembre 2015, il primo ispirato dal *Daesh* commesso sul suolo americano⁽⁵⁸⁾. L'FBI aveva chiesto ad *Apple* di aprire sul cellulare dell'attentatore una *backdoor*⁽⁵⁹⁾ che avrebbe consentito di individuare il codice di sblocco, ma l'azienda si è opposta, evidenziando la potenziale compromissione della sicurezza di milioni di utenti. Il *Bureau* ha quindi incaricato un soggetto terzo che ha individuato una vulnerabilità nel sistema operativo *Apple*, efficacemente sfruttata per ottenere l'accesso ai dati⁽⁶⁰⁾.

(54) Cfr. Paolo DAL CHECCO, *Sblocco iPhone, Apple li ha "blindati"? Come stanno davvero le cose*, in *AGENDA DIGITALE*, 20 giugno 2018, url: <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/sblocco-iphone-apple-li-ha-blindati-come-stanno-davvero-le-cose/>.

(55) Nelle *Legal Process Guidelines* di *Apple* per governi e *Law Enforcement* (sia per gli USA, sia per gli stati esteri) si legge (pag. 4): "*For all devices running iOS 8.0 and later versions, Apple is unable to perform an iOS device data extraction as the data typically sought by law enforcement is encrypted, and Apple does not possess the encryption key*".

(56) Cfr. Robert GRAHAM, *How Terrorists Use Encryption*, *CTC SENTINEL*, USMA, West Point, Vol. 9, Iss. 6, giugno 2016.

(57) *Ibid.*

(58) Il 2 dicembre 2015 Syed Rizwan Farook e la moglie hanno assaltato l'*Inland Regional Center* di San Bernardino (California), dove si stavano svolgendo due eventi, uccidendo quattordici persone uccise e ferendone ventidue. Gli attentatori sono stati uccisi dalla polizia. Cfr. Doug McINTYRE, *A new report on the San Bernardino terrorist attack details the shootout with police*, *San Bernardino Sun*, 25 maggio 2017.

(59) Le *backdoor* sono delle caratteristiche del programma (volutamente create dagli sviluppatori o risultanti da imperfezioni del codice) che possono essere sfruttate per avere accesso a delle informazioni protette pur non essendo in possesso delle credenziali necessarie per la decodifica.

L'operazione sarebbe costata ben novecentomila dollari⁽⁶¹⁾.

La via della *full device encryption* è stata ovviamente seguita anche dai produttori di dispositivi *Android*, con analoghe conseguenze soprattutto per quanto riguarda i modelli più evoluti⁽⁶²⁾.

I costi esorbitanti e le difficoltà tecniche di queste operazioni pongono i temi della cifratura e del “*going dark*” al centro del confronto sulle *policy* di contrasto al terrorismo. Senza risposte adeguate si rischia l'impasse in indagini fondamentali e nella prevenzione di attentati.

5. Cifratura, riservatezza dei dati ed esigenze investigative. Questioni di *policy*

Con la cifratura *end-to-end* una mole di informazioni, che potrebbero essere determinanti per la sicurezza di persone e Stati, passa sotto gli occhi degli investigatori senza che questi possano interpretarle. Sapere che esiste uno scambio di comunicazioni tra sospetti terroristi (che potrebbe anche riguardare il compimento di attentati) senza poterne conoscere gli effettivi contenuti, potrebbe indurre a intervenire con eccessivo anticipo, senza attendere di acquisire maggiori elementi probatori. Oppure, al contrario, si potrebbe correre il rischio di intervenire troppo tardi.

Consapevoli di queste difficoltà, tutti gli attori interessati, ovvero governi, agenzie di *intelligence* e organi investigativi, sono impegnati in un dibattito sulle misure più appropriate da adottare per far fronte alle difficoltà poste dalla cifratura. Il nodo principale è sull'obbligare o meno le *tech-companies* a dotare i loro *software* di codifica di caratteristiche che consentano - agli organi legittimamente deputati a farlo - di accedere ai dati in chiaro. In altre parole, si discute sulla opportunità di imporre la creazione di *backdoor* da usare per intercettazioni legalmente autorizzate.

Tali provvedimenti impongono una riflessione approfondita, per individuare il giusto bilanciamento tra sicurezza delle comunicazioni da un lato e importanti esigenze investigative dall'altro.

(60) Si tratterebbe di una vulnerabilità tale da rendere possibile un attacco di “forza bruta”, eliminando il ritardo preconfigurato tra un tentativo di sblocco e un altro. Senza di essa, per risalire al codice sarebbero serviti sei anni. Cfr. Mattia EPIFANI, Pasquale STIRPARO, *Learning iOS Forensics*, Packt Publishing, Birmingham (UK), 30 settembre 2016, pagg. 112, 113.

(61) Cfr. Eric TUCKER, *Senator reveals that the FBI paid \$900,000 to hack into the San Bernardino killer's iPhone* in *BUSINESS INSIDER*, 8 maggio 2017, url: <https://www.businessinsider.com/dianne-feinstein-fbi-paid-900000-to-hack-into-san-bernardino-iphone-2017-5>.

(62) Cfr. Todd FEATHERS, *Government Report Reveals Its Favorite Way to Hack iPhones, Without Backdoors*, in *VICE*, 28 gennaio 2020, www.vice.com/en_us/article/n7jevz/government-report-reveals-its-favorite-way-to-hack-iphones-without-backdoors.

La cifratura delle comunicazioni è costruita per garantire riservatezza⁽⁶³⁾, integrità⁽⁶⁴⁾, disponibilità⁽⁶⁵⁾, autenticità⁽⁶⁶⁾ e “non ripudiabilità”⁽⁶⁷⁾. Tutte caratteristiche che il *backdooring* compromette in modo irreversibile, rendendo il sistema penetrabile non solo da parte delle autorità ma, potenzialmente, anche da parte di attori malevoli, di natura statale o criminale⁽⁶⁸⁾. Per i produttori dei dispositivi e i *provider* si tratta di una possibilità non negoziabile. Anche a seguito del recente grave attentato del 6 dicembre 2019 alla *Naval Air Station* di Pensacola, *Apple* ha persistito nel non aderire alle richieste degli inquirenti⁽⁶⁹⁾.

Coloro che caldeggiavano l'imposizione di *backdoor* obiettarono che i rischi che tali canali siano utilizzati da terze parti non istituzionali sono bassissimi, a causa delle capacità tecniche comunque necessarie per individuare e sfruttare le vulnerabilità. Tale ragionamento è tuttavia condivisibile se limitato ai soli attori criminali, che (verosimilmente) non avrebbero tali potenzialità, ma non tiene conto del rischio di abusi da parte delle stesse *tech-companies* e degli enti governativi. Si pensi ai rischi di spionaggio industriale o di violazione dei diritti umani da parte di regimi autoritari che potessero captare le comunicazioni di attivisti, oppositori politici e dissidenti⁽⁷⁰⁾. Il dibattito è divenuto ancora più acceso a seguito degli attentati di marzo, maggio e giugno 2017 a Londra e Manchester⁽⁷¹⁾, con le forti prese di posizione del governo britannico che ha richiamato i *provider* a fare quanto necessario per realizzare - di fatto - delle *backdoor* nelle applicazioni protette⁽⁷²⁾, sulla scia del discusso *Investigatory Powers Act*

(63) Ovvero la preclusione all'accesso da parte di entità o individui non autorizzati.

(64) La garanzia che le informazioni non vengano alterate da soggetti non autorizzati.

(65) La assicurazione che le informazioni o i servizi siano sempre fruibili dagli utenti autorizzati quando necessario.

(66) Il destinatario dell'informazione deve poter essere certo sulla provenienza del messaggio e verificare l'identità del mittente.

(67) L'impossibilità, per le parti della comunicazione, di disconoscere di aver emesso o ricevuto i messaggi.

(68) Cfr. Aaron BRANTLY, *Banning Encryption to Stop Terrorists: A Worse than Futile Exercise*, in *CTC SENTINEL*, USMA, West Point, Vol. 10, Iss. 7, agosto 2017.

(69) Anche in questo caso l'FBI sarebbe riuscito nell'intento di sbloccare il dispositivo senza il contributo di Apple. Cfr. Eric TUCKER, *FBI: Shooter at Pensacola base coordinated with Al Qaida*, *ASSOCIATED PRESS*, 19 maggio 2020, url: apnews.com/934b704a5906e86452319a3bb174dc0c.

(70) Cfr. AA.VV., *Digital Counterterrorism: Fighting Jihadists Online*, cit., pagg. 17-18.

(71) Cfr. Lizzie DEARDEN, *Westminster attack: Details of jihadi manifesto sent by Khalid Masood minutes before atrocity revealed*, in *INDEPENDENT*, 28 marzo 2018; Paul BYRNE, *Manchester bomber Salman Abedi was urged to "show no mercy" by on-line Islamic extremists ahead of deadly terror attack*, in *MIRROR*, 14 agosto 2017; Dipesh GADHER, *London Bridge terror attack planned on WhatsApp*, in *THE TIMES*, 12 maggio 2019.

(72) Cfr. *PM statement following London terror attack: 4 June 2017*, pubblicato il 4 giugno 2017 dal Governo del Regno Unito, url: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-following-london-terror-attack-4-june-2017>; Mark BRIDGE, *Amber Rudd demands 'back door' access to encrypted messaging apps*, *THE TIMES*, 2 agosto 2017, cit. in Aaron BRANTLY, op. cit.

del 2016, che impone - tra l'altro - ai fornitori dei servizi di comunicazione basati nel Regno Unito specifici obblighi di collaborazione con le autorità in materia di intercettazioni, compreso il mantenimento della capacità di decifrare le comunicazioni dei propri utenti⁽⁷³⁾.

A margine della firma del *UK-US Bilateral Data Access Agreement*, avvenuta il 3 ottobre 2019⁽⁷⁴⁾, i due rappresentanti statunitense e britannico, unitamente al loro omologo australiano, hanno siglato una lettera aperta al CEO di *Facebook*, Mark Zuckerberg, chiedendo di fermare l'implementazione dei protocolli *end-to-end* sui servizi di messaggistica, a meno che non venga garantita la possibilità di accedere ai contenuti in chiaro delle comunicazioni (risultato che può essere ottenuto solo con delle *backdoor*). Sul punto, numerosi esperti in materia di *cybercrime*, terrorismo, *privacy* e materie connesse hanno confermato che le *backdoor* comporterebbero rischi elevatissimi per la sicurezza delle comunicazioni, senza alcuna garanzia che entità criminali o terroristiche non ricorrano ad altre piattaforme o altre modalità di comunicazione. Ne deriverebbe uno scenario ancor più insicuro di quello attuale⁽⁷⁵⁾. Qualora le applicazioni di messaggistica fossero dotate di *backdoor*, i terroristi potrebbero abbandonarle e dotarsi di applicazioni "proprietarie", al di fuori di qualunque regolamentazione⁽⁷⁶⁾. Oppure potrebbero trasferirsi su piattaforme basate in Paesi che non hanno aderito a norme e accordi internazionali in materia⁽⁷⁷⁾ e quindi *non-compliant* con l'obbligo di rendere accessibile il contenuto delle comunicazioni. Anche la normazione volta a circoscrivere il novero delle applicazioni utilizzabili dal pubblico alle sole piattaforme *compliant* avrebbe effetti molto limitati⁽⁷⁸⁾.

(73) Cfr. Bhairav ACHARYA, Kevin BANKSTON, Ross SCHULMAN, Andi WILSON, *Deciphering the European Encryption Debate: United Kingdom, New America - OTI*, giugno 2017, pagg. 2-14.

(74) L'accordo consente ai firmatari di ottenere, dietro specifico mandato ma senza necessità di rogatoria, i dati relativi alle comunicazioni direttamente dai provider basati sul territorio della controparte. Cfr. UK Home Office, *UK and US sign landmark Data Access Agreement*, 4 ottobre 2019, url: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-us-sign-landmark-data-access-agreement>.

(75) Cfr. Ruchira SHARMA, *Facebook encryption: why end-to-end encryption of messages is a good idea, according to experts*, in *iNEWS*, 4 ottobre 2019, url: [inews.co.uk/news/technology/facebook-encryption-end-to-end-messages-meaning-encryption-643476](https://www.inews.co.uk/news/technology/facebook-encryption-end-to-end-messages-meaning-encryption-643476).

(76) Al Qaeda aveva sviluppato nel 2007 un proprio programma di cifratura, *Mujabedeem Secrets* (Asrar al-Mujahideen), che sfruttava uno *standard open-source*. Nel 2013 ha diffuso Asrar al-Dardashah, un *plug-in* per criptare le conversazioni sulla piattaforma *open-source Pidgin*. Cfr. Florian FLADE, *Dschihadistische Kryptologie*, in *DIE WELT INVESTIGATIV*, 4 gennaio 2016.

(77) Il Capo del *Counter Terrorism Command* della *Metropolitan Police*, aveva osservato: "...there are some limitations because you've got service providers in different countries that operate outside of international law". Cfr. Paul CRUICKSHANK, *A View from the CT Foxhole: An Interview with Richard Walton, Head, Counter Terrorism Command, London Metropolitan Police*, cit.

(78) Cfr. Robert GRAHAM, cit.

Vi sarebbero numerose modalità - difficilmente prevenibili - per aggirare gli ostacoli posti per legge all'installazione delle applicazioni "proibite", tra cui lo scaricare le *app* direttamente dai siti degli sviluppatori⁽⁷⁹⁾, eventualmente usando *VPN*⁽⁸⁰⁾ e *proxy*⁽⁸¹⁾. Sono tutte conseguenze della "delocalizzazione" di *internet*⁽⁸²⁾: i codici sorgente e le applicazioni possono risiedere in qualunque *server* nel mondo e le leggi che imponessero vincoli non si applicherebbero a dispositivi, dati e *software* prodotti o ospitati in altri Paesi.

In conclusione, a fronte di progressi solo apparenti nella lotta al terrorismo (dove, vale la pena ricordarlo, la dimensione *cyber* è molto importante, ma non è l'unica⁽⁸³⁾), vi sarebbero ricadute sul lungo termine in molteplici altri settori, primi tra tutti l'economia e la protezione di dati sensibili⁽⁸⁴⁾.

L'impiego estensivo e combinato dei *social* e delle *encrypted messaging applications* da parte di organizzazioni terroristiche e soggetti radicali rende indispensabile un approccio olistico al monitoraggio del dominio digitale.

6. Il monitoraggio dei *social media*

I *social media* sono terreno fertile per la raccolta e l'analisi delle informazioni. Basti pensare al volume di dati disponibile sulle varie piattaforme: *Facebook* supera i due miliardi e mezzo di utenti attivi su base mensile, *Instagram* un miliardo e *Twitter* trecentoventi milioni⁽⁸⁵⁾.

(79) Cfr. Aaron BRANTLY, cit.

(80) Rete di comunicazione "privata" tra due o più punti realizzata sfruttando l'architettura pubblica di Internet.

(81) *Computer server* che opera come intermediario in una comunicazione su reti informatiche.

(82) Come osserva il Generale di Divisione Pasquale ANGELOSANTO, Comandante del ROS Carabinieri, "...lo spazio in cui si possono perpetrare i crimini è globale e non ha confini territoriali definiti, in contrasto con le norme di legge che si fondano, viceversa, proprio sul concetto di giurisdizione territoriale. Nello specifico le tecnologie attuali, che prevedono l'utilizzo di risorse distribuite e condivise (cosiddette "cloud" - nuvola), ormai superano il concetto di giurisdizione legato al server fisico che custodisce le informazioni di interesse...". Cfr. Pasquale ANGELOSANTO, *Le intercettazioni telematiche e le criticità del data retention nel contrasto alla criminalità organizzata*, in SICUREZZA E GIUSTIZIA, n. 4/2014, pag. 9.

(83) In proporzione, sono ancora moltissimi gli attacchi portati a compimento per i quali non vi sono evidenze dell'uso da parte degli autori di comunicazioni cifrate. Cfr. Sara BRZUSZKIEWICZ, *Radicalisation in Europe after the fall of Islamic State: Trends and risks*, in SAGE JOURNALS, 10 ottobre 2018, url: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1781685818805677>.

(84) Secondo l'ex capo della NSA e della CIA, il Generale Michael Hayden, "...allowing those agencies extraordinary access would needlessly increase the vulnerability of public and private actors to cyberattacks, without sufficiently addressing law enforcement's needs". Cfr. Michael HAYDEN, *Encryption Backdoors Won't Stop Crime But Will Hurt U.S. Tech*, in BLOOMBERG OPINION, 10 dicembre 2019.

(85) Cfr. Dan NOYES, *The Top 20 Valuable Facebook Statistics*, Zephoria Digital Marketing (aggiornamento maggio 2020), url: <https://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics/> e, dello stesso autore, *Top 10 Twitter Statistics*, Zephoria Digital Marketing (aggiornamento maggio 2020).

È un patrimonio informativo che si presta all'applicazione, con un approccio interdisciplinare, di diverse tecniche di analisi sia delle reti sociali (cosiddetta *social network analysis*) sia delle basi sociologiche e religiose delle ideologie radicali⁽⁸⁶⁾, con l'obiettivo di trarne inferenze utili a fini preventivi e investigativi. L'adozione di una simile impostazione si è tradotta in innumerevoli significative azioni di contrasto, ad opera dei più qualificati servizi investigativi. Tra i casi più recenti spicca l'arresto ad opera del ROS di El Aoual Mouner, avvenuto il 24 aprile 2017 a Torino. L'arrestato amministrava delle *chat* sul *social* Zello, nelle quali si presentava quale portavoce del *Daesh*, e divulgava propaganda e contenuti su tecniche di combattimento, assassinio, depistaggio e occultamento delle operazioni *on-line*. Inoltre commentava ed esaltava i più recenti attentati per istigare altri utenti della *chat* ad emularne gli autori⁽⁸⁷⁾.

In un altro caso, nel 2016, il ROS di Genova nel quadro dell'indagine Taqiyya ha eseguito il fermo di quattro soggetti basati in Lombardia e Liguria, impegnati in attività di proselitismo, reclutamento e instradamento di volontari verso la Siria, ma anche nella possibile organizzazione di attentati in Italia, attraverso l'impiego di decine di *account* di copertura su *Facebook* e *Telegram*⁽⁸⁸⁾.

Le tecniche di analisi sono efficaci solo in presenza di una base di dati strutturata⁽⁸⁹⁾. È pertanto fondamentale ricorrere alle forme più evolute di gestione dei cosiddetti *big data*, ovvero raccolte di dati troppo ampie e complesse per essere elaborate con i tradizionali sistemi di amministrazione dei *database*. La disciplina che sintetizza questo modello operativo è la *social media intelligence* (SOC-MINT), la più recente tra le componenti dell'*intelligence*. Il Generale di Divisione Pasquale Angelosanto, attuale Comandante del ROS, ha evidenziato che la SOC-MINT - nella accezione più ampia del termine - è “...la ricerca, la catalogazione e l'analisi dell'immenso patrimonio informativo rinvenibile nei contenuti dei *social media*, funzionale alla pianificazione e allo sviluppo di efficaci strategie di contrasto al crimine”⁽⁹⁰⁾.

(86) Cfr. Nico PRUCHA, Ali FISHER, *Tweeting for the Caliphate: Twitter as the New Frontier for Jihadist Propaganda*, in CTC SENTINEL, USMA, West Point, Vol. 6, Iss. 6, giugno 2013.

(87) Vds. Sarah MARTINENGI, *Torino: pianificava un attentato, arrestato un marocchino con l'accusa di terrorismo*, in REPUBBLICA, Torino, 24 aprile 2017.

(88) *Il giuramento per diventare terroristi. Ecco tutti i particolari degli arresti del ROS dei Carabinieri*, GENOVA QUOTIDIANA, 16 novembre 2016.

(89) In assenza di un insieme di dati strutturato, ovvero ordinato e il più possibile omogeneo per contenuto e formato, “Il rischio è che il sovraccollamento informativo possa produrre la paradossale situazione per cui ‘troppe informazioni equivalgono a nessuna informazione’”. Cfr. Gen. D. Giuseppe GOVERNALE, *Il ruolo dell'Arma nel contrasto al terrorismo. Il Raggruppamento Operativo Speciale Carabinieri*, in RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, n. 3/2016, pagg. 20-21.

(90) Cfr. Generale di Divisione PASQUALE ANGELOSANTO, *Prolusione in occasione dell'Apertura dei lavori della Lanful Interception Academy (LLA) 2018*, Roma, 7 novembre 2018, in SICUREZZA E GIUSTIZIA, nr. 4/2018, pag. 9.

Le componenti essenziali per la realizzazione di una base informativa completa (non limitata ai soli *social*) sono i dati estratti da fonti aperte, i dati “pubblici” acquisiti dai *social media*, i dati non accessibili pubblicamente ottenuti dai *social media* con autorizzazione dell’autorità giudiziaria oppure attraverso operazioni sotto copertura *on-line*, i metadati relativi a comunicazioni telematiche, gli esiti di captazioni legalmente condotte su dispositivi elettronici, i contenuti delle intercettazioni in fonia e le georeferenze. È altresì fondamentale realizzare una fusione completa di tali dati con le informazioni provenienti da fonti umane e da attività tecniche sviluppate in contesti investigativi.

Ovviamente le informazioni acquisite, a seconda del loro livello di pubblicità e di sensibilità, sono soggette a diversi gradi di tutela. Occorre distinguere tra attività di raccolta non intrusive, che possono essere svolte senza vincoli se non quelli generalmente vigenti per la conservazione di dati acquisiti da fonti aperte, e quelle che richiedono una autorizzazione della autorità giudiziaria.

L’acquisizione ed analisi di informazioni di livello “pubblico” può avvenire con varie modalità e con l’impiego di tecnologie di diverso grado di complessità. Gli investigatori che per primi - nel decennio scorso - si sono trovati a interagire con il mondo dei *social media*, si servivano di un semplice dispositivo connesso in rete e, ovviamente, di un *account* sulla piattaforma oggetto di attenzione. Potevano in tal modo acquisire informazioni molto basiche, mentre le relazioni tra i soggetti di interesse dovevano essere ricostruite “manualmente”, con notevoli difficoltà se in presenza di un numero elevato di contatti.

Negli ultimi anni i produttori di *software* per l’*intelligence* hanno sviluppato delle piattaforme integrate per la SOCMINT capaci di elevatissime prestazioni, che assistono gli analisti in tutte le fasi del ciclo *intelligence*, con un approccio intuitivo e con l’impiego dell’intelligenza artificiale, per gestire produttivamente una imponente mole di informazioni. Gli algoritmi di ricerca semantica⁽⁹¹⁾ e di indicizzazione “intelligente” dei contenuti (con la creazione automatica di collegamenti tra entità e la “cattura” di contenuti prima che intervenga la cancellazione/rimozione), permettono il monitoraggio in tempo reale di una moltitudine di profili di interesse su diversi *social media*. Altre funzioni offerte sono il cosiddetto *geo-tagging* o *geo-fencing*, ovvero il monitoraggio in tempo reale dei *post* provenienti da una specifica area geografica, e la possibilità di ottenere degli *alert* in seguito alla pubblicazione di *post* con determinate parole chiave⁽⁹²⁾.

(91) L’analisi semantica è finalizzata a far “comprendere” alla macchina il significato di un testo in linguaggio naturale, sulla base della struttura, degli elementi che lo compongono, le loro relazioni e il loro ruolo logico e grammaticale.

(92) Cfr. Rachel LEVINSON-WALDMAN, *Government Access to and Manipulation of Social Media: Legal and Policy Challenges*, in HOWARD LAW JOURNAL, Vol. 61, No. 3, Washington, 2018, pag. 552.

L'applicazione di tecniche di *social network analysis* consente di rilevare e segnalare profili con ruoli significativi nel contesto esaminato, tra cui *influencer* (soggetti in grado di raggiungere e condizionare un elevatissimo numero di utenti), intermediatori e *leader*. Permette inoltre di tracciare profili dei soggetti in fase di radicalizzazione, facilitandone la identificazione. Ancor più in generale è possibile avere indicazione dei *trend* assunti dai fenomeni oggetto di osservazione, come ad esempio un incremento dei livelli di propaganda relativi a determinate tematiche.

La sistematica raccolta di dati pubblici (ossia liberamente pubblicati dagli utenti) nell'ambito di operazioni di monitoraggio e la mole di informazioni risultanti dalla loro analisi hanno sollevato in diversi Paesi dibattiti in materia di *privacy* e tutela di del diritto di pensiero e parola⁽⁹³⁾. Indipendentemente dal livello delle garanzie o limitazioni imposte, l'acquisizione ed analisi di *big data* per mezzo degli strumenti di *social media analysis* è destinata ad avere un ruolo sempre crescente per individuare indicatori di possibili attività radicali da cui avviare, in presenza di sufficienti livelli di gravità indiziaria, delle iniziative investigative mirate.

Per quanto riguarda l'accesso a informazioni "non pubbliche", particolare attenzione meritano le operazioni sotto copertura *on-line* condotte sui *social media* nei confronti di soggetti coinvolti in inchieste giudiziarie. In questa sede non si intende svolgere una disamina tecnico-giuridica sulla disciplina e sui presupposti di tali attività, ovviamente soggette ad uno specifico *iter* autorizzativo da parte dell'autorità giudiziaria e dei vertici dei servizi interessati. Si intende invece esaminare alcuni aspetti pratici, a sostegno dell'opportunità di disporre di strumenti adeguati per assicurarne un positivo esito.

Le operazioni sotto copertura sui *social* non possono ormai prescindere dall'impiego delle identità digitali, i cosiddetti *avatar*. La costruzione di una identità digitale verosimile, tale da non generare sospetti negli appartenenti al contesto da infiltrare, è alquanto complessa. Esistono infatti migliaia di fonti disparate per acquisire indizi sulla autenticità o meno di un "profilo". Si pensi ad esempio al profilo di un soggetto che, pur apparendo come poco più che ventenne, ha una *digital footprint*⁽⁹⁴⁾ inconsistente. Ad esempio perché è presente da troppo poco tempo su unico *social* dove ha pochissimi "amici", magari di età diversa, e pubblica contenuti incoerenti con i propri *post* (ed è facile verificare se sono state tratte dal *web*).

(93) Cfr. Heidi SWART, *Government surveillance of social media is rife. Guess who's selling your data?*, in *DAILY MAVERICK*, 25 aprile 2018.

(94) Ovvero l'insieme di "tracce" lasciate dal proprio passaggio in rete.

La circostanza appare ancor meno ordinaria, se costui non presenta alcuna *digital footprint* in altri ambiti e negli anni precedenti. Da un ventenne ci si attende una presenza in rete, in qualsiasi forma, da minimo cinque anni, con la partecipazione attiva ad almeno un paio di *social*, la condivisione di una notevole quantità di *post* e contenuti multimediali, la appartenenza a gruppi di interesse tipici per fascia di età, gruppo nazionale, etnico e religioso. Ma, soprattutto, ci si attendono collegamenti con centinaia di “amici” che interagiscono a livello scolastico, sportivo, musicale e su disparati altri temi. E questi ultimi, a loro volta, dovranno essere presenti su altri *social*, avere altri “amici” con i quali scambiano *post* e contenuti multimediali genuini. I *post* sono tanto più convincenti quanto più vi compaiono contenuti autoprodotti, ovvero immagini o video che ritraggono il soggetto insieme ad altre persone in circostanze coerenti con le informazioni presenti sul profilo.

Da queste poche considerazioni esemplificative (ma se ne potrebbero formulare a centinaia) consegue che l'*avatar* deve essere “nutrito” e “cresciuto” proprio come un individuo reale. A tale scopo occorre un sistema di gestione delle identità digitali sotto copertura molto avanzato che contempra “spazi virtuali” dove le identità ricevono la prima alimentazione di dati e contenuti, per poi essere “educate” fino al raggiungimento della “maturità” per l’impiego. Al fine di massimizzarne l’efficienza è opportuno che gli *avatar* vengano costruiti ed alimentati (di contenuti e relazioni) sulla base delle caratteristiche tipiche dei soggetti con i quali è verosimile che si dovrà interagire.

Si tratta di un’attività che presenta difficoltà paragonabili a quelle dell’indagine stessa e, invero, può determinarne il successo o il fallimento. Attendere l’avvio di un’indagine per costruire gli *avatar* di cui si avrà bisogno è tardivo, inefficace e potrebbe essere addirittura controproducente, proprio in considerazione dei “tempi di maturazione” indispensabili per disporre di profili credibili.

Infine, chi interagisce con l'*avatar* deve essere convinto che quest’ultimo si trovi effettivamente in una determinata posizione geografica (quella che gli investigatori desiderano che sia “percepita”). Non si intende in questo caso solo la georeferenziazione dei *post*, ma la vera e propria georeferenziazione della connessione, che gli investigatori devono poter instradare attraverso località di interesse⁽⁹⁵⁾.

(95) Uno strumento utilizzabile a tal fine è il ricorso alla rete “Tor”, in grado di indirizzare il traffico su una rete di migliaia di calcolatori collocati in tutto il mondo e di simulare una specifica posizione geografica. Le alternative sono una catena di reti virtuali (*VPN Chain*), o l’utilizzo di *proxy* collocati appositamente nei paesi di interesse.

Un tema molto delicato riguarda gli *avatar* che possono muoversi autonomamente nell'ecosistema dei *social* grazie all'impiego dell'intelligenza artificiale.

Pur avendo questi ultimi la possibilità di passare in qualsiasi momento sotto il "controllo umano" di un operatore, di fatto hanno interazioni con gli individui oggetto di attenzione, scambiando conversazioni e contenuti e provocandone reazioni. È opportuno interrogarsi sulla ammissibilità di un simile approccio in una attività sotto copertura.

Per quanto concerne il monitoraggio dei *social*, sia le informazioni "pubbliche" sia - a maggior ragione - quelle acquisite su mandato dell'autorità giudiziaria, devono essere raccolte e conservate in modo tale da garantirne l'utilizzabilità nel contesto di un procedimento penale. Hanno particolare rilevanza la tracciabilità del percorso seguito per l'acquisizione dei dati e le loro modalità di conservazione: le informazioni devono essere "cristallizzate" nel momento storico in cui sono acquisite, garantendone l'integrità e la non modificabilità.

È un requisito essenziale, in considerazione della estrema volatilità dei contenuti presenti sul *web*: i *post* pubblicati sui *social media*, alla stessa stregua di intere pagine *web* o di porzioni di siti, possono essere rimossi o modificati in qualsiasi momento, con il rischio di perdita o confutabilità degli elementi probatori. La piattaforma deve essere in grado, in sostanza, di costruire e alimentare un proprio, robusto, *audit trail* che consenta, in qualsiasi momento, la ricostruzione dei processi logici che hanno prodotto le inferenze.

7. L'attività di intercettazione. Il *lawful hacking*

La cifratura *end-to-end* è di gran lunga il fattore che più di tutti ha contribuito ad aumentare la complessità delle intercettazioni delle comunicazioni.

In assenza di *backdoor* predisposte dai *provider*, gli investigatori devono necessariamente concentrarsi sulla intercettazione alle "estremità delle comunicazioni", ovvero sui dispositivi in mano agli interlocutori, per captarne il contenuto "in chiaro" prima del momento della codifica o dopo la decodifica. Tale tecnica è detta di "intercettazione telematica attiva" in quanto la cattura dell'informazione avviene all'interno del dispositivo, anziché sulla rete⁽⁹⁶⁾. Il cellulare, compagno di vita moderna ormai inseparabile, si converte - all'insaputa del possessore - in uno "spietato delatore", uno strumento di sorveglianza onnipresente ed estremamente intrusivo, di efficacia straordinaria in termini di quantità e tipologia di dati acquisibili.

(96) Cfr. Generale di Divisione Pasquale ANGELOSANTO, *Le intercettazioni telematiche e le criticità del data retention nel contrasto alla criminalità organizzata*, cit., pag. 11.

Per ottenere questo risultato si utilizzano dei *software* denominati captatori che - su autorizzazione dell'autorità giudiziaria - vengono installati con le stesse modalità con cui si inoculano i virus informatici⁽⁹⁷⁾. Non si tratta tuttavia di un procedimento privo di criticità. Le difficoltà risiedono sia nella realizzazione del captatore sia nella sua inoculazione. Quest'ultima presuppone l'acquisizione del controllo del dispositivo, superando le misure di sicurezza che lo proteggono. È il cosiddetto *lanful backing*, descrivibile in senso lato come la penetrazione di apparati elettronici o di sistemi informatici per motivi consentiti dalla legge e in presenza delle necessarie autorizzazioni e garanzie.

I captatori sono divenuti uno strumento essenziale e irrinunciabile per la acquisizione di fonti di prova dai dispositivi di comunicazione. Il Generale Angelosanto ha al riguardo autorevolmente osservato che le intercettazioni telematiche attive "...sono strumenti d'indagine di indiscutibile valenza operativa, ampiamente acclarata da plurime attività investigative" e "...rappresentano l'elemento più qualificante della capacità operativa di una polizia giudiziaria moderna"⁽⁹⁸⁾.

Dal punto di vista meramente tecnico i captatori consentono, a un tempo, l'intercettazione telefonica, telematica, ambientale (con attivazione di microfono e videocamera) e la geolocalizzazione. Inoltre rendono possibile la perquisizione informatica *on-line*⁽⁹⁹⁾, ovvero l'esame e la copia da remoto dell'*harddisk* di un sistema informatico, l'acquisizione di *screenshots* e la registrazione di quanto digitato sul *touch screen*⁽¹⁰⁰⁾. Tale vasta gamma di possibilità tecniche è invero ridimensionata - in misura diversa da Paese a Paese - dalla disciplina alla quale il captatore è assoggettato.

Sul tema si confrontano quotidianamente legislatori, autorità deputate alla tutela della *privacy*, magistratura, servizi di *intelligence* e investigativi⁽¹⁰¹⁾.

(97) I captatori sono anche comunemente denominati "*trojan*", sebbene il termine sia storicamente associato a *software* usato per scopi illeciti. Il captatore ha un funzionamento del tutto analogo a quello dei *trojan* e, di fatto, ne costituisce una sottocategoria utilizzata per attività legittime di penetrazione di un sistema informatico.

(98) Cfr. Generale di Divisione Pasquale ANGELOSANTO, Prolusione in occasione dell'*Apertura dei lavori della LLA*, cit., pag. 10.

(99) Che comprende tutto il patrimonio informativo dei dispositivi, contenuto nella memoria di massa: i contatti, il registro delle chiamate, i contenuti multimediali, nonché i dati di tutte le applicazioni, compresi quelli "in chiaro" delle applicazioni di messaggistica e dei *social*.

(100) La perquisizione informatica *on-line* è molto invasiva. È oggetto di confronto in dottrina e giurisprudenza, soprattutto in relazione alle garanzie applicabili. Roberta BARONE, in *Le indagini informatiche nella lotta al crimine*, in *OPINIO JURIS*, 3 settembre 2018, evidenzia che "...si è sottolineata in dottrina l'impossibilità di ricondurre le perquisizioni *on-line* nell'ambito applicativo dei mezzi di ricerca della prova già esistenti quali le perquisizioni (ex artt. 247 e ss. c.p.p.), le ispezioni (ex artt. 244 e ss. c.p.p.) e le intercettazioni (ex artt. 266 e ss. c.p.p.)...".

(101) I più recenti provvedimenti nazionali "*A fronte della molteplicità e poliedricità degli usi offerti dal captatore informatico [...] hanno adottato un'impostazione fortemente restrittiva...*", regolamentando "...

Esistono vari tipi di captatori che vengono impiantati nei dispositivi “bersaglio” con diverse tecniche⁽¹⁰²⁾. I più efficaci “vettori di attacco” per acquisire il controllo degli apparati sfruttano le vulnerabilità di sistema “0-day”, così dette poiché ignote persino agli sviluppatori dei sistemi operativi che, pertanto, non hanno ancora potuto rilasciare degli aggiornamenti (cosiddetti *patch*) tali da risolverle⁽¹⁰³⁾. Sono vulnerabilità molto difficili da rilevare e che, spesso, sono individuate da entità private, che commercializzano a prezzi molto elevati i programmi per poterle sfruttare⁽¹⁰⁴⁾. Il caso più noto è proprio quello della 0-day acquistata a carissimo prezzo dall’FBI per le indagini sull’attentato di San Bernardino. L’inoculazione da remoto di solito avviene attraverso tecniche analoghe al *phishing*⁽¹⁰⁵⁾, con l’invio di e-mail con allegati apparentemente innocui, o per mezzo di messaggi “di manutenzione” degli operatori telefonici (che in tal senso forniscono il loro supporto).

È essenziale che l’utente-bersaglio sia convinto della genuinità di questi messaggi, al punto di compiere l’azione richiesta (attivare un *link* o scaricare un *file*), sebbene siano stati sviluppati - da *tech-companies* particolarmente avanzate -

solo uno dei suoi possibili usi, quale mera modalità di esecuzione delle intercettazioni tra presenti...”. Cfr. Giacomo PESTELLI, La controriforma delle intercettazioni di cui al D.L. 30 dicembre 2019, n. 161: una nuova occasione persa, tra discutibili modifiche, timide innovazioni e persistenti dubbi di costituzionalità, in SIST. PEN., 2/2020, p. 150. La stessa impostazione è stata conservata con la L. 28 febbraio 2020, n. 7 (di conversione, con modificazioni, del D.L. 30 dicembre 2019, n. 161), in G.U. n. 50 del 28 febbraio 2020. Sul punto si segnala anche il recente discorso del Presidente dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, Antonello SORO, in occasione della presentazione della Relazione 2019 della citata Autorità (23 giugno 2020, pagg. 14-15): “Le straordinarie potenzialità intrusive di tali strumenti impongono [...] garanzie adeguate per impedire che essi, da preziosi ausili degli inquirenti, degenerino in mezzi di sorveglianza massiva o, per converso, in fattori di moltiplicazione esponenziale delle vulnerabilità del compendio probatorio”.

- (102) La “sensibilità” e la potenzialità dei captatori hanno sollevato questioni in merito alla loro tracciabilità e origine. L’articolo 89 att. cpp., aggiornato dal D.Lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, mod. dal D.L. 30 dicembre 2019, n. 161, conv. con mod. dalla L. 28 febbraio 2020, n. 7, prevede che “*Ai fini dell’installazione e dell’intercettazione attraverso captatore informatico in dispositivi elettronici portatili, devono essere impiegati programmi conformi ai requisiti tecnici stabiliti con decreto del Ministro della giustizia*”.
- (103) Le vulnerabilità cosiddetta “1-day”, ovvero conosciute ai produttori ma non ancora risolte, presentano costi più bassi, ma ovviamente offrono minori garanzie di successo.
- (104) I captatori hanno elevati costi di sviluppo e alta obsolescenza. Solo imprese di notevole solidità possono affrontare attività di ricerca e sviluppo di captatori che abbiano le caratteristiche richieste per un uso “sicuro” in contesti investigativi. In alcuni casi vi sono stati gravi danni collaterali, quali, ad esempio, il “contagio” di un numero indefinito di apparati non obiettivo delle operazioni intercettive autorizzate. Altri danni possono conseguire dal fatto che l’inoculazione del captatore comporta un “indebolimento” generale della sicurezza del dispositivo, rendendolo vulnerabile ad attacchi da parte di altri attori malevoli. Cfr. Lorenzo FRANCESCHI-BICCHIERAI, Riccardo COLUCCINI, *Centinaia di italiani sono stati infettati da un malware nascosto da anni sul Play Store*, in *VICE*, 29 marzo 2019, url: <https://www.vice.com/it/article/7xnyy9/malware-exodus-infettati-1000-italiani-app-nascosta-google-play-store>.
- (105) Al riguardo Vds. anche Florian FLADE, *Bei Whats.App wird der Staat zum Hacker*, in *DIE WELT*, 20 giugno 2017.

anche vettori di attacco “*zero-click*”, che si installano senza necessità di azione da parte dell’utente⁽¹⁰⁶⁾. La sempre maggiore circospezione degli indagati - accresciuta dai costanti inviti alla cautela diffusi nei *network* terroristici - rende anche questa fase molto complicata e di esito incerto⁽¹⁰⁷⁾. L’utilizzo del captatore, in quanto finalizzato all’acquisizione di fonti di prova, deve essere necessariamente caratterizzato da modalità di raccolta, cristallizzazione e stoccaggio delle informazioni conformi alle vigenti norme di procedura penale⁽¹⁰⁸⁾ per assicurarne la riservatezza, integrità e disponibilità. Anche in questo caso, come per il monitoraggio dei *social*, serve una completa *audit trail* che documenti la provenienza del *software*, le modalità di inoculazione e ogni operazione svolta nel corso delle indagini⁽¹⁰⁹⁾.

In tale ottica, il Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR) ha evidenziato esigenze sia in ordine alla vigilanza sulle aziende di settore, per garantire adeguati standard di sicurezza e affidabilità, sia per quanto concerne la definizione delle responsabilità in materia di fornitura del *software*, attivazione dei captatori, gestione e utilizzazione dei dati acquisiti⁽¹¹⁰⁾.

8. Conclusioni

I *social media* hanno rimosso ogni ostacolo al rapido diffondersi di movimenti e ideologie e, nel provocare un profondo mutamento della società, hanno anche consentito una trasformazione delle dinamiche terroristiche. Sebbene il passaggio all’azione continui ad avvenire con maggiore probabilità se i soggetti radicalizzati hanno anche contatti personali con esponenti delle organizzazioni terroristiche, è dimostrato dai fatti che i *social* rivestono un ruolo preminente nei processi di radicalizzazione. A livello di *policy* l’attenzione si

(106) Cfr. Mehul SRIVASTAVA, Robert SMITH, *Israel’s NSO: the business of spying on your iPhone*, in *FINANCIAL TIMES*, 14 maggio 2019.

(107) In alternativa alla installazione da remoto restano validi metodi normalmente utilizzati nel corso di attività di polizia, quali l’ottenere il dispositivo con la collaborazione (inconsapevole) del possessore, oppure nel corso di un controllo, ma sempre con l’adozione di cautele che consentano di evitare che subentri il blocco dell’apparato.

(108) Vds. in particolare le prescrizioni di cui all’articolo 89 att. cpp. e il nuovo articolo 89-*bis* att. cpp. introdotto dal D.Lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, mod. dal DL 30 dicembre 2019, n. 161 conv. con mod. dalla L. 28 febbraio 2020, n. 7.

(109) Cfr. articolo 89 att. cpp. e articolo 4 del DM Giustizia 20 aprile 2018, *Disposizioni di attuazione per le intercettazioni mediante inserimento di captatore informatico e per l’accesso all’archivio informatico a norma dell’art. 7, co. 1 e 3, del D.Lgs. 29 dicembre 2017, n. 216*.

(110) Cfr. *Relazione sulle procedure e la normativa per la produzione ed utilizzazione di sistemi informatici per l’intercettazione di dati e comunicazioni*, approvata nella seduta del 13 febbraio 2018 del COPASIR, relatori sen. Giuseppe ESPOSITO e on. Angelo TOFALO. È stata anche sottolineata l’opportunità di dotarsi di organismi deputati alla ricerca e sviluppo di codice sorgente, per avere prodotti certificati di origine nazionale.

concentra sulla inibizione dell'accesso al materiale radicale sui *social*, mentre a livello operativo è necessario poter ottenere dalle piattaforme informazioni utili a orientare le attività preventive e investigative. L'applicazione di tecniche di SOCMINT a questi *big data* richiede un approccio strutturato e tecnologie idonee, poiché il vero valore aggiunto “...non è affogare in un mare di dati, ma saper navigare nel modo più utile per produrre conoscenza e sviluppare strategie innovative”⁽¹¹¹⁾.

Un ulteriore elemento di complessità risiede nel ricorso alle *encrypted messaging applications* che precludono l'accesso ai contenuti delle comunicazioni anche agli stessi *provider* e, conseguentemente, agli investigatori. L'imposizione ai *provider* di aprire *backdoor* nelle applicazioni determinerebbe una situazione di generale insicurezza di tutte le comunicazioni - anche quelle tra soggetti che usano le applicazioni per scopi leciti - e favorirebbe la migrazione degli elementi radicali verso strumenti ancor meno controllabili.

In questo scenario, l'approccio più efficace consiste nell'impiego di *software* captatori in grado di estrapolare il contenuto delle comunicazioni ai loro punti terminali, ovvero sui dispositivi. I captatori, che offrono una gamma amplissima di funzioni, sono un mezzo di ricerca della prova indispensabile e necessitano di una disciplina compiuta, non solo per quanto attiene alle modalità di impiego, ma anche per quanto riguarda ricerca, sviluppo, custodia e protezione del *software* e dei dati acquisiti. Congiuntamente, l'analisi di *big data* raccolti dai *social media* e l'intercettazione delle comunicazioni protette realizzano un monitoraggio pressoché completo della “proiezione digitale” di soggetti radicali e organizzazioni terroristiche. Per lo svolgimento di tali funzioni è opportuno dotarsi di soluzioni integrate, che offrano adeguate capacità di acquisizione, analisi e conservazione dei dati, garantendone riservatezza, integrità e disponibilità, per una piena utilizzabilità in sede processuale.

Questo approccio alla dimensione “virtuale” è complementare alla irrinunciabile attività info-investigativa svolta direttamente sul terreno, in modo da assicurare la saturazione di tutte le dimensioni nelle quali si muovono i soggetti e le organizzazioni di interesse.

I *social media* e le *encrypted messaging applications* pongono importanti sfide, in un dominio molto più vasto della sola lotta anticrimine. Gli organismi investigativi e di *intelligence* sono chiamati a essere sempre più proattivi per anticipare queste sfide e identificare gli strumenti più adatti di cui dotarsi, oltre a farsi parte attiva con il legislatore per la loro corretta qualificazione giuridica e regolamentazione operativa.

(111) Vds. Ali FISHER, *Everybody's Getting Hooked Up: Building Innovative Strategies in the Era of Big Data*, *PUBLIC DIPLOMACY MAGAZINE* SUMMER (2012): pagg. 43-54, cit. in N. PRUCHA, A. FISHER, op. cit.

*From social media to encrypted messaging applications.
The scope of online islamist-inspired radicalization
(Synthetized and Translated by the Author)*

The ability to interact in the digital domain is an essential component of the current Islamist-inspired radical landscape and it adds to the complexity of the terrorist threat. Social media and encrypted messaging applications have brought about a radical change to our society. They have reached unprecedented popularity and play a prominent role in global-scale transformations.

Terrorist groups, which have always pioneered the exploitation of new means of communication, use such tools to spread their propaganda, to reach out to potential new recruits and ultimately to plan, organize and coordinate attacks. Over the last decade, the social media have rapidly become the main means for spreading terrorist groups' propaganda, as well as self-produced multimedia contents uploaded by foreign fighters, lone actors, wannabees and sympathizers on the path to radicalization. Online radicalization, particularly when associated with face-to-face grooming, has played a crucial role in the most recent terrorist attacks and, therefore, is at the top of governments', intelligence and law-enforcement agendas.

Counter-narrative products, based on the principle of de-constructing terrorist propaganda by promoting alternative views, have proven to be insufficient to counter the deluge of Islamist propaganda. Therefore governments - with unprecedented cooperation from Internet providers - are focusing on content removal. Advanced legislation that mandates providers to remove malicious contents from the platforms in the shortest possible time is met by significant improvements in artificial intelligence, that is now capable of preventing most radical messages from even being uploaded. Nonetheless, algorithms need to be adequately improved to cover the whole spectrum of the ever-changing terrorist propaganda.

The positive outcome of removal efforts has reduced the availability of terrorist content on the major social media platforms. However, terrorist groups have supplemented their social networking with encrypted messaging applications. Encrypted messaging applications - used by millions of institutions, businesses and common people in the world - have become in a few years' time span the most used and trusted means of instant, secure communication.

When it comes to terrorist proselytism, their nature of one-to-one- or closed-group-conversation platforms cannot totally replace the outreach potential of social media. Nonetheless, they are an invaluable asset in facilitating all of the radicalization stages following the first contact with a potential recruit. Ultimately, they are very effective to covertly plan, organize and coordinate terrorist attacks. Based on end-to-end encryption, they encode messages all the way from the sender to the receiving device. Not even providers retain the ability to decrypt contents that go through and are stored on their servers. Encryption is used not only in messaging applications, but also to protect the most recent mobile phones and electronic devices. Even when served with a court order, communication services providers and hardware manufacturers cannot provide access to unencrypted contents of communications or data stored in the devices seized by law enforcement.

Such a scenario has opened a debate that has been dragging on for at least five years, between those who advocate the implementation of “backdoors” (i.e. purposefully built vulnerabilities) in messaging applications and device operating systems, and those who maintain that backdoors would hopelessly compromise the security of communications. On the one hand, some government and law enforcement representatives in countries that have been particularly hit by terrorism insist that backdoors would be used only by investigators, with no collateral damage. On the other hand, providers, policy experts, human rights campaigners, scientists, business representatives (but also some intelligence and law enforcement senior officers) point out that the mere existence of a vulnerability potentially endangers trust and confidentiality of data exchanged and stored by users. The risk of abuse by tech-companies themselves, as well as by undemocratic governments and criminal entities, could bring about even harder consequences to the community than terrorism itself.

Furthermore, the implementation by law of backdoors in messaging applications would cause terrorist organizations and sympathizers to migrate to non-compliant platforms based in countries that do not adopt similar regulations, or even develop their own encrypted applications. Such totally uncontrollable situation would pose an even greater challenge to investigators.

The broad use of both social media and encrypted messaging applications by terrorist entities requires therefore a comprehensive approach in both prevention and investigation. Social media intelligence (SOCMINT), the latest discipline in the intelligence landscape, allows collection, organization and analysis of the enormous quantity of information retrievable from the social media, be it public or confidential.

Unlike the past, there is now a strong need for effective, high-performance social media intelligence platforms that provide big data management and, ultimately, support analysts and investigators throughout all of the phases of the intelligence cycle. The competent use of SOCMINT platforms allows for the identification of leaders, influencers, intermediaries and other key figures in radicalization networks, as well as the extraction of data that can be used as evidence in possible criminal cases. To that end, data needs to be “frozen” at a specific time and non-alteration must be ensured throughout the whole process. Posts, profiles and contents can change and get removed at any time, which can compromise the evidentiary value of findings if data is not stored properly. Of course, broad collection practices, even if limited to public information, must take into account relevant data and privacy protection regulations.

Undercover operations in the social media require even greater safeguards, in close coordination with the judicial authority, as the level of interaction by and large resembles face-to-face relationships. From a strictly technical point of view, undercover operations in the social media require investigators to use digital identities, also called “avatars”, to interact in the network with suspects and persons of interest. Avatars cannot be created and injected into a social network without proper preparation, as they could easily get exposed by other users, who could find the avatar’s digital footprint incoherent. For instance, a twenty-year old person is expected to have been on line for at least five years and display an extensive network of relations - on at least a couple of platforms - with hundreds of peers. Furthermore, he is expected to share, within his virtual communities, credible multimedia contents relevant to a wide spectrum of interests, posted from geographically coherent locations. Such considerations lead to the conclusion that a population of avatars, with varied backgrounds and quirks, fine-tuned to the potential target environment, must be generated and nurtured long before an investigations starts, in order to count on an “army” of fit-for-service “virtual agents”.

Encrypted messaging applications have radically changed lawful interception. Without backdoors purposefully set up by providers, investigators cannot but rely on tools that allow interception at the “ends” of the communications, i.e. on the devices in the suspects’ hands. This can be achieved only by identifying vulnerabilities in the target systems and exploiting them to hack the devices and allow the installation of “trojan horse” software. Such an activity requires a time- and resource-consuming research and development activity that entails huge costs. When such R&D is carried out by private companies, these must be adequately monitored, in order to prevent any abuse.

Furthermore, the outcome of remote implant operations is often uncertain, as it happens mostly through phishing-like techniques that, for instance, require to deceive the target persons into reacting to a message that asks them to do something, such as activating a link (even though “zero-click” attack vectors have been developed by the most advanced tech-companies).

The origin of the software, the data storage procedures, and all the operations carried out during the investigation must be properly reported, so as not to compromise the evidentiary value of collected information. Trojans are designed to carry out a wide range of operations including phone and data wiretaps, eavesdropping (by covertly activating camera and microphone), keylogging, location tracking and the so-called “remote search”, i.e. remotely cloning and examining the data stored in the device’s hard disk. Debates are underway in many countries, as to which of these many operations can be allowed. Irrespective of the limitations that are (or may be) imposed, such “active” interceptions have proven effective in a number of investigations and are at the forefront of modern law enforcement.

Social media and encrypted messaging applications combined pose relevant challenges, in a much broader domain than just law enforcement. Investigative and intelligence bodies should proactively anticipate such challenges in order to identify the best tools to outsmart terrorist actors. Additionally, they should support lawmakers in correctly envisaging legal frameworks and viable operational regulations for new intelligence technologies in light of a balance between communication security and investigative needs.





**Tenente Colonnello
Silvio MELE**

Comandante del Nucleo Carabinieri
Tutela Patrimonio Culturale di Torino

Il Kurdistan Regional Government^(*)

Regione autonoma dell'Iraq, caratterizzata dalla contestuale presenza di forti contrasti e profondi legami con le nazioni circostanti, il *Kurdistan Regional Government* (KRG) svolge un ruolo fondamentale nella politica mediorientale. Storia, geografia, politica ed economia di una regione da sempre al centro di un territorio dilaniato da fortissime tensioni.

An autonomous region of Iraq, marked by the concurrent presence of strong contrasts and deep ties with the surrounding nations, the Kurdistan Regional Government (KRG) plays a fundamental role in Middle Eastern politics. Here is a brief summary about history, geography, politics, and economy of a region that has always been at the centre of a territory torn by strong tensions.



SOMMARIO: 1. Breve cronologia dei fatti salienti. - 2. Il *Kurdistan Regional Government*. - 3. La ricchezza del *Kurdistan Regional Government*. - 4. La genesi dell'odio. - 5. Il ruolo di "Centro Campo". - 6. Il paradosso del terrorismo kurdo. - 7. Prospettive.

1. Breve cronologia dei fatti salienti

1918: Lo sceicco Mahmoud Barzanji viene nominato governatore di Sulaymaniyah, si autoproclama Re del Kurdistan e guida la prima rivolta contro il dominio britannico. Viene sconfitto un anno dopo.

1923: Il Trattato di Losanna tra la Turchia e le potenze alleate invalida il Trattato di Sèvres, che aveva previsto la creazione di uno Stato kurdo.

1925: La Società delle Nazioni decide che la provincia di Mosul farà parte dell'Iraq e non della Turchia.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

1946: Viene proclamata la Repubblica di Mahabad.

1961: Inizia la rivoluzione kurda di Mustafa Barzani contro il Governo iracheno di Abdul Karim Qasim.

1970: Il Partito Democratico del Kurdistan (PDK) di Mustafa Barzani stipula un accordo con il Governo di Baghdad sull'autonomia del Kurdistan e la rappresentanza politica nel Governo di Baghdad.

1974: Gli accordi intrapresi nel 1970 non vengono rispettati ed esplose nuovamente il conflitto.

1971: Avviene la prima deportazione di kurdi Faili (sciiti) dall'Iraq. La persecuzione durerà fino agli anni Ottanta portando il totale degli esili a circa duecentomila.

1975: Il Governo iracheno firma gli accordi di Algeri con l'Iran.

1979: Muore Mustafa Barzani.

1980: Scoppia la guerra tra Iran e Iraq. Il PDK sostiene l'Iran, il PUK si dimostra invece contrario.

1983: Con il sostegno dei combattenti del PDK, le truppe iraniane conquistano Hajj Umrah. Le organizzazioni per i diritti umani affermano che le truppe irachene hanno ucciso circa ottomila uomini dalla zona natale del *leader* del PDK di Barzani per vendetta.

1987: Inizia Anfal la campagna genocida contro i civili del Kurdistan. Si stima la distruzione di circa duemila villaggi e il massacro di centottantamila persone.

1988: Il regime Iracheno impiega armi chimiche contro la città di Halabja. Si stima la strage di cinquemila persone.

1990: Le truppe statunitensi intervengono in Kurdistan per proteggere le popolazioni locali dall'aggressione militare di Saddam Hussein.

1991: Stati Uniti, Regno Unito e Francia dichiarano una *no-fly zone* al 36° parallelo. Il Governo di Baghdad ritira l'esercito, ripiega i funzionari civili e impone un embargo al Kurdistan.

1992: Il Fronte iracheno del Kurdistan, un'alleanza di partiti politici, tiene elezioni parlamentari e presidenziali e istituisce il Governo Regionale del Kurdistan. Le elezioni celebrano la differenziazione della compagine politica in due grandi movimenti politici il Partito Democratico del Kurdistan (PDK) e l'Unione Patriottica del Kurdistan (PUK).

1994: Gli accordi di condivisione del potere PDK e PUK si infrangono, portando alla guerra civile e a due amministrazioni separate, rispettivamente a Erbil e Sulaymaniyah.

1998: PUK e PDK firmano l'accordo di Washington, ponendo fine alla guerra civile.



2003: I Peshmerga, le Forze armate ufficiali del Kurdistan, combattono a fianco della coalizione per liberare l'Iraq dal dominio di Saddam Hussein.

2005: In un referendum nazionale, gli iracheni votano a favore di una nuova Costituzione. La nuova costituzione, approvata dal settantotto per cento degli elettori, riconosce le istituzioni della regione del Kurdistan tra cui il Governo Regionale del Kurdistan e il Parlamento del Kurdistan.

2006: All'inizio dell'anno, PUK e PDK concordano di unificare le due amministrazioni. Il 7 maggio, il primo ministro Nechirvan Barzani annuncia un nuovo Governo unificato.

2007: Inizia la campagna militare turca contro le postazioni PKK nella valle del Qandil.

2009: Il Governo Barzani, in accordo con quello di Baghdad, inizia le esportazioni di petrolio greggio verso la Turchia.

2012: Si sollevano contrasti economici e dispute legali tra il KRG ed il Governo federale iracheno in merito alle compagnie estere con le quali vengono stipulati contratti petroliferi. A causa delle dispute economiche e legali, il Primo Ministro iracheno Nuri al-Maliki sospende il trasferimento delle quote del bilancio petrolifero al Governo kurdo. Il Kurdistan annuncia la volontà di commercializzare il greggio in autonomia avvalendosi del proprio oleodotto.

2014: L'ISIL prende il controllo di gran parte della provincia di al-Anbar e si espande verso Baghdad. I Peshmerga kurdi, aiutati dalla coalizione internazionale, riescono invece a difendere il territorio del KRG, gli impianti petroliferi della regione e la città di Kirkuk. Con l'aiuto dei militanti del PKK liberano l'anno dopo la città di Sinjar dai miliziani dell'ISIL.

2015: KRG e Governo federale giungono a un accordo sullo sfruttamento e il commercio delle riserve petrolifere e viene stabilita l'assegnazione della quota del diciassette per cento del bilancio della SOMO al KRG.

2016: Barzani dichiara all'emittente kurda *Rudaw*²⁴ che l'era dell'accordo Sykes-Picot e del Trattato di Losanna è conclusa. La comunità internazionale deve ridisegnare i confini nazionali e considerare la costituzione di uno Stato Kurdo.

2017: Il governatore della contesa città di Kirkuk ordina che la bandiera regionale del Kurdistan venga esposta su tutti gli edifici governativi.

2019: Esplosioni a Baghdad e nella parte meridionale dell'Iraq violente rivolte di piazza. In un mese il bilancio è da guerra civile: oltre 350 morti e 25mila feriti.

2. Il Kurdistan Regional Government

La regione settentrionale dell'Iraq, suddivisa nei tre governatorati di Erbil, Sulaymaniyah e Duhok, è amministrata dal Governo Regionale del Kurdistan

(KRG), organismo amministrativo e politico autonomo, costituito nel 1992 a seguito dell'intervento⁽¹⁾ di una coalizione militare composta da Stati Uniti, Regno Unito e Francia.

La coalizione, oltre a pesanti sanzioni economiche e commerciali al Governo di Baghdad, impose una “no-fly zone” a nord del 36° parallelo⁽²⁾ e, intervenendo in una questione interna nazionale⁽³⁾, impedì al regime Baathista di Saddam Hussein di reprimere militarmente la ribellione autonomista della regione del nord, interrompendo l'eccidio perdurante da decenni⁽⁴⁾.

Privato del supporto aereo e considerata l'impossibilità di perseguire il suo obiettivo, il Governo iracheno ritirò dapprima le truppe e poi i funzionari dell'amministrazione civile, lasciando di fatto la possibilità ai Kurdi di amministrarsi e controllare il loro territorio.

- (1) L'intervento armato nel territorio iracheno ha costituito per anni materia di dibattito giacché la risoluzione 688, invocata da Stati Uniti, Regno Unito e Francia come legittimante dell'intervento militare, in realtà non prevedeva espressamente l'uso della forza.
- (2) Le aree interessate dal divieto di sorvolo erano due. La parte che interessa a questa dissertazione, ossia la parte relativa alla regione del Kurdistan iracheno, era quella posta a nord del 36° parallelo.
- (3) La risoluzione ONU n. 688 ha avuto per anni un lungo e animato dibattito avendo aperto alle Nazioni Unite una porta di accesso all'immenso panorama degli interventi umanitari in questioni nazionali interne. In quegli anni, il regime Baathista di Saddam Hussein stava sfogando una feroce repressione nei confronti delle popolazioni kurde del nord dell'Iraq. I kurdi, infatti, ritenendo di poter sfruttare la situazione a loro vantaggio e conseguire una piena indipendenza, avevano sostenuto le forze della coalizione internazionale impegnate nella Guerra del Golfo contro il loro stesso governo iracheno. La ribellione, peraltro, fu anche pubblicamente sostenuta e stimolata dagli stessi USA, (Per esempio, quando l'Iraq invase il Kuwait il 2 agosto 1990, gli Stati Uniti in più di un'occasione avevano invitato il popolo iracheno a sollevarsi contro il regime iracheno. Si veda l'articolo del *New York Times* del 16 febbraio 1991: “*War In The Gulf: Excerpts from 2 Statements by Bush on Iraq's Proposal for Ending*” dove si riporta espressamente la dichiarazione dell'allora Presidente Americano: “*But there's another way for the bloodshed to stop, and that is for the Iraqi military and the Iraqi people to take matters into their own hands, to force Saddam Hussein, the dictator, to step aside, and to comply with the United Nations resolutions, and then rejoin the family of peace-loving nations*”. Un mese dopo quella dichiarazione, nel marzo del 1991, un movimento unitario denominato “Fronte Kurdo” insorse militarmente e le prove del conseguente eccidio kurdo crebbero talmente da indurre la comunità internazionale ad intervenire. Sull'avversione e ostilità dei Kurdi al regime di Baghdad vi sono numerosi e tragici esempi nella storia. Anche nella guerra Iran-Iraq combattuta dal 1980 al 1988, il Partito Democratico Kurdo (PDK) sostenne l'avversario iraniano invece del proprio Governo nazionale. Anzi, condusse financo operazioni militari all'interno del territorio iracheno in cooperazione con le milizie iraniane. La reazione violentissima del regime baathista quasi alla fine della guerra, raggiunse la sua apoteosi nel 16 marzo 1988 con l'uso delle armi chimiche nella città di Halabja. Sebbene non esista un conteggio esatto delle vittime e nonostante le diverse manipolazioni dell'evento, è comunemente riconosciuto che le vittime del gas nervino furono circa cinquemila (fonte: *International Crisis Group*, in <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/halabja-politics-memory>) per lo più civili che non avevano l'equipaggiamento militare e la preparazione per fronteggiare un'arma di quel genere). L'intervento storico delle Nazioni Unite si è realizzato dunque su queste basi, con la risoluzione 688 del 1991 che interveniva - prima volta nella storia - nel merito di una questione nazionale, interna, per motivi umanitari.
- (4) Sull'argomento, si veda l'articolo pubblicato il 10 marzo 1991 da *Human Rights Watch*, *Whatever happened to the Iraqi Kurds?*, in <https://www.refworld.org/docid/47dfb1b0.html>.

Sotto questa egida la regione kurda ha potuto costruire la sua autonomia istituendo, con elezioni del 19 maggio 1992, il Governo della Regione del Kurdistan (KRG). L'iniziale autogoverno di fatto, conflittuale con il regime di Baghdad⁽⁵⁾, si è trasformato un decennio dopo - a seguito della caduta del regime Baathista nel 2003 e la conseguente dissoluzione della *leadership* di Saddam Hussein - in una autonomia costituzionalmente garantita. Il nuovo assetto istituzionale iracheno, formalmente sancito dalla Costituzione del 2005, è quello di una Repubblica Federale Parlamentare⁽⁶⁾ e il KRG è un Regione Federata⁽⁷⁾.

Tutti i maggiori progetti di sviluppo iniziano dunque nel 2005 con una politica attiva ed efficace nel settore dei trasporti, mediante la costruzione di un aeroporto internazionale ed il rinnovamento della principale rete viaria. Il massimo sforzo economico e politico si è concentrato nello sviluppo del settore energetico⁽⁸⁾, attraverso lo sfruttamento delle importanti risorse petrolifere e, nondimeno, attraverso una intraprendente politica di promozione estera con numerosi *partner* della comunità internazionale.

Il panorama politico kurdo è ben rappresentato dagli schieramenti in Parlamento, organo legislativo unicamerale che ha una autonomia legislativa in alcune materie espressamente delegate come la salute, l'istruzione, la gestione doganale, la politica economica, la tutela ambientale, l'amministrazione e distribuzione delle acque e dell'energia elettrica⁽⁹⁾.

(5) In conseguenza dell'intervento della coalizione, il regime di Saddam impose un categorico embargo interrompendo ogni forma di sostentamento alle popolazioni kurde.

(6) Article 1. *The Republic of Iraq is a single federal, independent and fully sovereign state in which the system of government is republican, representative, parliamentary, and democratic, and this Constitution is a guarantor of the unity of Iraq.*

(7) Article 117. *This Constitution, upon coming into force, shall recognize the region of Kurdistan, along with its existing authorities, as a federal region.*

Article 141. *Legislation enacted in the region of Kurdistan since 1992 shall remain in force, and decisions issued by the government of the region of Kurdistan, including court decisions and contracts, shall be considered valid unless they are amended or annulled pursuant to the laws of the region of Kurdistan by the competent entity in the region, provided that they do not contradict with the Constitution.*

(8) Vedi infra pag. 18, "La ricchezza del KRG".

(9) Article 114. *The following competencies shall be shared between the federal authorities and regional authorities: First. To manage customs, in coordination with the governments of the regions and governorates that are not organized in a region, and this shall be regulated by a law. Second. To regulate the main sources of electric energy and its distribution. Third. To formulate environmental policy to ensure the protection of the environment from pollution and to preserve its cleanliness, in cooperation with the regions and governorates that are not organized in a region. Fourth. To formulate development and general planning policies. Fifth. To formulate public health policy, in cooperation with the regions and governorates that are not organized in a region. Sixth. To formulate the public educational and instructional policy, in consultation with the regions and governorates that are not organized in a region. Seventh. To formulate and regulate the internal water resources policy in a way that guarantees their just distribution, and this shall be regulated by a law.*

Article 115. *All powers not stipulated in the exclusive powers of the federal government belong to the authorities of the regions and governorates that are not organized in a region. With regard to other powers shared between the federal government and the regional government, priority shall be given to the law of the regions and governorates not organized in a region in case of dispute.*

La legislatura dura quattro anni. Il parlamento è composto da 111 seggi, di cui undici riservati alle minoranze⁽¹⁰⁾. Le ultime elezioni politiche si sono tenute il 30 settembre 2018 e sono state caratterizzate da un tasso di astensione del 42%⁽¹¹⁾. Lo schieramento parlamentare vede la netta maggioranza del Partito Democratico Kurdo⁽¹²⁾ (PDK) di Masoud Barzani, con quarantacinque seggi. Segue il partito dell'Unione Patriottica Kurda⁽¹³⁾ o PUK di Jalal Talabani con ventuno seggi, il Gorran⁽¹⁴⁾ con dodici, il NGM con otto e il Movimento Islamico con sette⁽¹⁵⁾.

Il Primo Ministro del KRG nel 2019 è Masrouf Barzani⁽¹⁶⁾ rappresentante del PDK, già Primo Cancelliere del Consiglio di Sicurezza della regione del Kurdistan nel Governo di Masoud Barzani⁽¹⁷⁾.

- (10) Le minoranze assiro-caldee sono rappresentate da cinque seggi, i turkmeni da altrettanti cinque e gli armeni da un solo seggio.
- (11) Il tasso di astensione è in aumento se confrontato con l'omologo dato del 2013 (contro il 33% nel 2013).
- (12) Venne fondato nel 1946 da Mustafa Barzani approfittando della costituzione della Repubblica di Mahabad durante il secondo conflitto mondiale. Il Partito si è ispirato ai valori comunisti e socialisti dell'Unione Sovietica (l'URSS, oltre a sostenere il Partito, favorì la nascita della Repubblica di Mahabad) anche se nel tempo, all'interno del partito si sono via via create diverse fazioni con diverse sfumature ideologiche. Ha sede a Erbil e ha la zona di influenza nel Nord ovest del paese.
- (13) Partito a prevalente vocazione socialdemocratica, fondato nel giugno 1975 da Jalal Talabani e altri usciti dalle fila del PDK con il sostegno siriano e libanese. Ha il suo centro di gravitazione elettorale in Sulaymaniyah e area di influenza nel nord est della regione, compresa la zona del Qandil - storica roccaforte del PKK.
- (14) Partito alternativo moderato di centro sinistra, fondato nel 2010 da esponenti distaccati dai partiti storici.
- (15) Fonte: <https://www.institutkurde.org/en/info/the-final-results-of-the-parliamentary-elections-in-kurdistan-1232551449.html>.
- (16) Masrouf Barzani è nato nel 1969, è sposato, ha tre figli ed una figlia. Parla fluentemente kurdo, persiano e inglese oltre a comprendere abbastanza bene l'arabo. Nel 2005 ha fondato la Barzani *Charity Foundation* nel Kurdistan iracheno, organizzazione di beneficenza senza scopo di lucro che fornisce aiuti agli sfollati interni, ai rifugiati e ai locali vulnerabili. È modellata sulla vita, la lotta e i principi di Mustafa Barzani. Masrouf Barzani è inoltre Presidente del Consiglio di fondazione dell'*American University Kurdistan* (AUK) della quale ha posto le basi per la futura formazione durante una cerimonia nella provincia di Duhok nel dicembre 2013.
- (17) Masoud Barzani, nato il 16 agosto 1946 - data storica della fondazione del PDK - è stato presidente della Regione del Kurdistan dal 2005 al 2017, per tre mandati. È sposato con otto figli. Parla kurdo, arabo e persiano e ha una sufficiente conoscenza dell'inglese. È il figlio del leggendario Mustafa Barzani, eroe militare della fondazione della Repubblica di Mahabad, sopravvissuta per poco tempo nel Kurdistan iraniano. Quando la Repubblica cadde, Mustafa Barzani fuggì in URSS con cinquecento seguaci devoti. Quando tornò in Iraq dodici anni dopo, lui, il resto della sua famiglia e migliaia di membri del clan Barzani, furono prontamente deportati nelle parti meridionali del paese. Con il rovesciamento della monarchia irachena nel 1958, la nuova Repubblica del generale Abd al-Karim Qasim ha dato il benvenuto a Mustafa Barzani e ai suoi seguaci in Iraq. Masoud Barzani aveva dodici anni quando alla fine si riunì con suo padre. La famiglia tornò nel loro villaggio natale di Barzan, dove trovarono le loro case in rovina. Dopo la morte di Mustafa Barzani nel marzo 1979, Masoud fu eletto nuovo presidente del PDK al nono congresso del partito. Da allora è stato rieletto presidente di PDK in ogni congresso successivo. Il suo libro intitolato "*Mustafa Barzani e il Movimento di liberazione kurdo*" è stato pubblicato in arabo in tre volumi. Solo il primo volume è disponibile in inglese e turco.

Avendo avuto una formazione militante nel movimento di resistenza kurdo⁽¹⁸⁾, ha incentrato tutta la campagna elettorale sulla lotta ed i successi conseguiti contro l'ISIL, vincendo le elezioni il 10 luglio 2019. Il Vice Primo Ministro è il suo antagonista politico, Qubad Talabani⁽¹⁹⁾, rappresentante del PUK. Nato nel 1977, figlio del più famoso Jalal Talabani, presidente della Repubblica dell'Iraq dal 2006 al 2014 e fondatore del PUK. È stato rappresentante del KRG negli Stati Uniti d'America dal 2006 al 2012, sostenendo e promuovendo il partenariato tra la Regione del Kurdistan e gli USA.

3. La ricchezza del *Kurdistan Regional Government*

a. *Il contesto nazionale*

In generale, l'Iraq ha sempre giocato un ruolo fondamentale nella politica energetica mondiale.

Oltre ad essere stata una delle prime nazioni ad estrarre il petrolio dal sottosuolo, di certo è una delle maggiori produttrici di greggio. È la quinta nazione al mondo per la dimensione delle riserve petrolifere⁽²⁰⁾, la quarta per quantità di produzione di petrolio greggio⁽²¹⁾ e la terza per convenienza economica nell'estrazione⁽²²⁾. Rispetto a molti altri *competitor* internazionali infatti, il territorio iracheno è favorito dalla natura geologica del sottosuolo che, particolarmente favorevole alla trivellazione mineraria, riduce i costi di produzione. Bassi costi di produzione e grandi disponibilità di risorse hanno dunque reso questo territorio estremamente attrattivo nel panorama energetico mondiale. Lo è soprattutto adesso, in considerazione che la produzione mondiale di greggio - a dispetto delle seducenti

(18) Arruolatosi a sedici anni nei Peshmerga, ha partecipato attivamente alla battaglia di Khwakurk contro l'esercito di Saddam Hussein nel 1988 e ha partecipato alla rivolta del 1991 contro Saddam Hussein dopo la prima guerra del Golfo. Ha completato la sua istruzione secondaria in Iran ed in Gran Bretagna. Si è laureato in studi internazionali presso l'Università americana di Washington, D.C. Tornato in Kurdistan nel 1998, Barzani ha intrapreso la carriera politica nel PDK.

(19) Sposato con due figli, parla fluentemente kurdo e inglese. È cresciuto ed ha studiato a Londra, dove ha conseguito la laurea in ingegneria meccanica. Tifa pubblicamente la squadra inglese del *Manchester United*.

(20) Le riserve petrolifere del Canada sono enormi ma presentano una elevata quantità di bitume (oil sand) che pur avendo un considerevole valore commerciale, non può essere considerato analogamente al greggio per finalità di raffinazione.

(21) Nella classifica dei paesi dell'OPEC, l'Iraq è seconda solo all'Arabia Saudita, in relazione alla produzione di petrolio greggio. *OPEC Annual statistic bulletin*, Ed. 2019, in https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5532.htm.

(22) Fonte: Central Intelligence Agency, *The World Factbook, Country Comparison: crude oil - proved reserves* in <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2244rank.html>.

politiche ambientaliste ed ecologistiche moderne - ha registrato negli ultimi anni un incredibile aumento fino a raggiungere nel 2018 il suo record storico⁽²³⁾.

In Iraq non esiste un'unica legge che regoli il settore del petrolio⁽²⁴⁾. Pur in presenza di una corposa serie di bozze, non è ancora stata approvata una legge federale in grado di disciplinare la materia. La costituzione irachena⁽²⁵⁾ impone delle “strategie condivise” con le amministrazioni regionali che spesso sono in acceso disaccordo. In linea generale, il Governo iracheno, per il tramite del Ministero del Petrolio, ha il controllo e la supervisione centrale dell'esplorazione e della produzione di petrolio e il Ministero gestisce il settore attraverso un sistema di Direzioni Generali⁽²⁶⁾ e Società di Stato⁽²⁷⁾ che hanno una limitata competenza territoriale. Queste società provvedono in autonomia con la gestione diretta dello sfruttamento dei giacimenti di petrolio ovvero per il tramite del sub appalto delle concessioni alle compagnie petrolifere internazionali. I principali giacimenti petroliferi sono concentrati nel sud nel paese⁽²⁸⁾, prevalentemente nella zona di Bassora⁽²⁹⁾, e nel nord, nella zona di Kirkuk limitrofa al KRG⁽³⁰⁾.

- (23) Secondo le analisi condotte dall'*International Energy Agency* (IEA, *OIL Market report* 2019) l'aumento progressivo della produzione di petrolio ha raggiunto il suo massimo storico nel 2018, facendo registrare un incremento di estrazione del greggio di 2,2 milioni di barili al giorno (mb/g). L'incrementata presenza degli Stati Uniti d'America nel settore petrolifero (che nel 2024 rappresenteranno il settanta per cento dell'incremento della capacità di produzione globale) in uno con l'aumentata estrazione dei tradizionali paesi non facenti parte dell'OPEC (Brasile, Canada e Norvegia) e con l'emersione di nuovi paesi produttori favoriti dalle moderne tecniche di trivellazione (Guyana), fanno ritenere in proiezione un progressivo aumento dell'offerta nei prossimi cinque anni.
- (24) Vi sono almeno nove leggi e altrettanti regolamenti stratificati nel tempo e complementari.
- (25) Article 111. *Oil and gas are owned by all the people of Iraq in all regions and governorates.*
Article 112: 1) *The federal government, with the regional governments and producing governorates, shall undertake the management of oil and gas extracted from present fields, provided that it distributes its revenues in a fair manner in proportion to the population distribution in all parts of the country, specifying an allotment for a specified period for the damaged regions which were unjustly deprived of them by the former regime, and the regions that were damaged afterwards in a way that ensures balanced development in different areas of the country, and this shall be regulated by a law.* 2) *The federal government, with the producing regional and governorate governments, shall together formulate the necessary strategic policies to develop the oil and gas wealth in a way that achieves the highest benefit to the Iraqi people using the most advanced techniques of the market principles and encouraging investment.*
- (26) La Direzione Contratti e Licenze Petrolifere (PCLD) ha il compito di organizzare e realizzare i bandi di concessione delle licenze e la negoziazione con le compagnie petrolifere internazionali; la Direzione Tecnica ha invece il compito di seguire e controllare le caratteristiche tecniche del petrolio greggio e dei prodotti petroliferi prodotti, importati o esportati.
- (27) Queste società di Stato sono suddivise in tre categorie in base al settore in cui operano: nove per l'estrazione (*upstream*); cinque per il trasporto, la distribuzione e il commercio (*midstream*); tre per la raffinazione e lavorazione (*downstream*).
- (28) Vi sono giacimenti minori nel centro gestiti dalle compagnie *Missan Oil* (dodici giacimenti) e *Midland Oil* (diciotto giacimenti). Fonte: *Ministry of Oil - Reservoir and Field Development Directorate*.
- (29) È la zona più produttiva di tutte e vede la presenza attuale di diciannove giacimenti gestiti dalla Compagnia *Basra Oil* con la quale l'Italia ha un impegno diretto. Eni, a capo di un consorzio internazionale con *Occidental*, *Kogas* e *Missan Oil Company*, nel gennaio 2010 ha firmato un contratto di

b. Le risorse del Kurdistan Regional Government

È difficile trovare stime ufficiali ed univoche nel settore petrolifero. La valutazione, soprattutto quella relativa alla stima della consistenza dei giacimenti, è il frutto di una elaborazione dei risultati derivanti dalle indagini geologiche operate da fonti e compagnie differenti e non si può escludere la possibilità di una strumentalizzazione di queste valutazioni ai fini di mercato o di politica internazionale. Dalla media risultante delle maggiori agenzie di settore tuttavia, risulta che delle riserve petrolifere dell'Iraq (stimate tra 142/145 miliardi di barili)⁽³¹⁾ quasi un terzo sarebbe costituito dai giacimenti presenti nel sottosuolo kurdo (stime variabili da 42/45 miliardi di barili).

Una valutazione impressionante se si considera che un tale ammontare è quasi pari alle riserve libiche (48 miliardi di barili)⁽³²⁾ ed addirittura superiore a quella statunitense (36,5 miliardi di barili)⁽³³⁾. Questa potente riserva petrolifera è tuttavia ben lontana da un efficiente sfruttamento. Pur disponendo di riserve pari ad un terzo dell'intero ammontare iracheno, la produzione è minima. Secondo i dati dal Ministero delle Risorse Naturali del KRG, la produzione kurda di petrolio ha raggiunto, nel 2015, quasi 211 milioni di barili⁽³⁴⁾.

servizio tecnico (TSC) con la società statale irachena *South Oil Company* (SOC) per lo sviluppo del bacino di Zubair, nella provincia di Bassora. Si tratta di un giacimento petrolifero attivo sin dagli anni Cinquanta, considerato tra i più grandi in Iraq. Il contratto del 2010 prevedeva la realizzazione di pozzi e infrastrutture per raggiungere un livello di produzione di circa 1.200.000 barili al giorno (Boe/d) poi ridotti, con specifico emendamento concordato con il Ministero iracheno, a 850.000 boe/d. Alla fine del 2013, la produzione nel giacimento di Zubair ha raggiunto 350.000,00 boe/d. Il 2014 ha previsto l'inizio della cosiddetta *Fase di riqualificazione avanzata* (ERP), il cui obiettivo è raggiungere un *plateau* di produzione di 850mila barili al giorno. Cifre davvero ragguardevoli se comparate a quelle - dichiarate - dei *competitor* internazionali (es. *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) ha dichiarato una produzione nel 2014 nel giacimento di *Missan* di 22,000 boe/d; la *Shell* nel giacimento di *Majnoon* ha dichiarato nel 2014 una produzione di 210,000 boe/d (Fonte: *Iraqi business news*, <http://www.iraq-businessnews.com/list-of-international-oil-companies-in-iraq/>). Nel 2019, Eni è *partner* con BP di un progetto ingegneristico importante volto alla costruzione di un gasdotto sottomarino per l'esportazione del greggio sul fondo delle acque del Golfo. Questo progetto faceva parte del cosiddetto "Megadeal" proposto dal colosso mondiale americano *Exxon Mobil*, saltato "per ragioni di sicurezza" nel mese di agosto 2019, solo due mesi prima dell'esplosione dei tragici disordini popolari che, a novembre del 2019 hanno già portato ad oltre trecentocinquanta morti e venticinquemila feriti. Il *Megadeal* consisteva in un progetto da cinquantatré miliardi di dollari che avrebbe consentito a *Exxon* di espandersi in Iraq portando il paese - secondo maggior produttore dei paesi dell'OPEC - in una posizione di predominio economico.

(30) Anche la regione irachena del nord è estremamente produttiva. La zona di Kirkuk, gestita dalla società di Stato *North Oil*, comprende ventiquattro giacimenti, due dei quali, pur essendo in territorio iracheno sono gestiti dal KRG

(31) Per tutte, *OPEC, Oil Market Report 2018*, in https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/.

(32) *OPEC Share of world crude oil reserve, 2018*, in *OPEC annual statistic bulletin 2019*, in https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm.

(33) *The World Fact book*, *ibid*.

(34) *Kurdistan Regional Government, Ministry of Natural Resources, Oil Production, Export, And Consumption Report 2015*.

Nel medesimo periodo, secondo i dati comunicati all'OPEC, la produzione petrolifera irachena ha raggiunto il totale di circa 1.277 milioni di barili⁽³⁵⁾.

Se il KRG dunque possiede un terzo delle risorse petrolifere dell'Iraq, la sua produzione è inferiore ad un sesto. Questa inefficienza del settore petrolifero ha una serie di motivazioni. Innanzitutto, gioca un ruolo determinante la ridotta disponibilità di impianti di estrazione. A fronte di settantatré campi di estrazione presenti nel territorio iracheno, nel KRG ve ne sono solamente nove⁽³⁶⁾.

In secondo luogo, la produzione del petrolio greggio è direttamente proporzionale alla possibilità di distribuirlo e trasportarlo. È evidente che la posizione geografica kurda non facilita lo sviluppo economico di questo settore. Non avendo il KRG uno sbocco sul mare, l'industria petrolifera kurda dipende dalla necessità di distribuire il greggio attraverso il trasporto terrestre. Oltre il sessantadue per cento dell'intera produzione kurda di greggio viene trasferito in oleodotto e solo il due per cento viene trasportato sulla rete viaria stradale. Gli oleodotti sono una gran bella cosa ma hanno un enorme difetto: impongono la necessità di dover concordare con altri interlocutori internazionali la posa, l'utilizzo e la difesa delle condutture. Il territorio del KRG è attraversato da una importante via di trasporto che costituisce, al momento⁽³⁷⁾, l'unica via di esportazione del petrolio. La linea, realizzata in piena autonomia dal governo kurdo, lega commercialmente -e politicamente- il KRG con la Turchia perché attraversa il territorio di quella nazione fino al porto di Ceyhan.

L'impiego di questa *pipeline* è il frutto di un accordo -non esente da aspri contrasti⁽³⁸⁾ - con il Governo di Baghdad. Il KRG provvede al trasferimento del greggio in cambio di un corrispettivo proporzionale (il diciassette per cento, nel 2014) dei proventi realizzati dalla SOMO (Organizzazione statale irachena per la commercializzazione del petrolio)⁽³⁹⁾.

Un secondo oleodotto interno, direttamente collegato al primo, è stato realizzato in collaborazione con un *partner* internazionale⁽⁴⁰⁾ e consente la raccolta del greggio dagli impianti di produzione e raffinazione kurdi.

(35) Il dato complessivo è stato ricavato dalla produzione media giornaliera di 3,5 milioni di barili al giorno (3,504 mb/d). I dati sono reperibili dall'*OPEC Annual Report 2018*, pag. 29.

(36) *EITI Annual report 2019*, in <https://eiti.org/iraq>.

(37) 3° quadrimestre 2019.

(38) Due anni dopo l'inizio del commercio autonomo del greggio kurdo, sono iniziati i contrasti con il governo di Baghdad. Nel 2012, a seguito delle controversie inerenti i contratti stipulati con le aziende straniere, le esportazioni di petrolio dal KRG furono ostacolate e sospese dal governo centrale. In tutta risposta il KRG annunciò l'iniziare di una esportazione autonoma del petrolio verso la Turchia attraverso un nuovo oleodotto. Durante le fasi cruciali di lotta contro Daesh, il KRG, ha sospeso nell'agosto 2015 i trasferimenti di petrolio alla SOMO. A seguito di un rinnovato accordo, i trasferimenti sono ripresi l'anno successivo, nel 2016 e sono durati fino al 2017.

(39) SOMO. *State Organization for Marketing of Oil*.

(40) Si tratta della DNO, società norvegese a limitata partecipazione pubblica.

Nel 2014 i militanti di DAESH attaccarono i gasdotti del nord iracheno e in quella occasione le milizie kurde, i Peshmerga, riuscirono ad impedire quei gravi danneggiamenti alle condotte che invece subirono gli impianti occidentali del resto del paese.

Il successo militare dei Peshmerga ha avuto un significativo doppio vantaggio. Il primo è stato quello di aver contribuito in maniera decisiva alla sconfitta dei miliziani di DAESH garantendo ai comandanti militari kurdi un'aura di eroismo patriottico straordinariamente importante ai fini politici ed elettorali. In secondo luogo, non meno importante, ha consentito al Governo autonomo del Kurdistan di ritagliarsi un ruolo di ineluttabilità nel commercio internazionale del petrolio iracheno. Interrotti gli oleodotti della parte settentrionale della nazione infatti, l'unica possibilità di trasporto del greggio verso il mediterraneo è stata la via kurda. Non solo. I Peshmerga sono stati anche in grado di evitare la distruzione degli impianti di raffinazione, sorte che invece è seguita ad alcuni di quelli iracheni dislocati nella parte settentrionale dell'Iraq.

Dei diciassette impianti di raffinazione dislocati in tutto il territorio iracheno, due sono stati distrutti da Daesh (Baiji e Qayara) e tre sono in territorio kurdo (in ordine crescente di produttività Tawke, Baizan e Kalak). La difesa militare degli impianti ha dunque comportato innegabili vantaggi economici rispetto al Governo centrale di Baghdad. Il KRG non solo non deve sostenere i pesanti impegni economici necessari alla ristrutturazione e riparazione degli impianti danneggiati (la raffineria di Baiji, gravemente danneggiata nel corso degli scontri, ha ripreso le attività solo nel luglio del 2019) ma, grazie all'accordo con la SOMO, ha potuto godere di significativi ritorni finanziari che sta utilizzando per il potenziamento delle infrastrutture (è difficile viaggiare nella provincia di Erbil senza scorgere e constatare gli imponenti lavori di potenziamento viario. Vi sono grandi cantieri autostradali e viari che dimostrano una enorme disponibilità finanziaria).

4. La genesi dell'odio

I Kurdi sono un popolo di origine Indo-europea. Non sono arabi.

La radice etnica sembra provenire anticamente da una regione a cavallo tra l'Armenia e la Persia, anticamente denominata Corduene, dalla quale i Kurdi hanno probabilmente anche mutuato il nome⁽⁴¹⁾.

Da quella regione i Kurdi si sono anticamente estesi in due diverse direzioni.

(41) Secondo altri invece il loro nome deriverebbe da *Kur*, antico termine sumero con il quale si indicava la *montagna*.

Verso ovest, percorrendo l'area montana della Turchia meridionale, fino a raggiungere le coste mediterranee prospicienti l'isola di Cipro. Verso sud invece, seguendo il corso del Tigri, quasi fino alle coste del Golfo persico.

L'enorme area geografica originariamente occupata dai Kurdi ha ovviamente risentito delle varie ondate di conquista che si sono avvicinate nel corso del tempo subendo divisioni ed influenze Persiane, Arabe ed Assire. Vi è stato anche un periodo significativo di tempo, nel quale questo popolo si è aggregato sotto una stessa egida di un comandante kurdo. È il caso della dinastia del famoso Saladino, Salāh al-Dīn Yūsuf ibn Ayyūb, fondatore della dinastia degli Ayubbidi, leggendario condottiero militare che ha conquistato la perenne memoria per aver combattuto e vinto gli eserciti crociati nella battaglia di Gerusalemme del 1187.

Le vicende però che hanno comunque maggiormente contribuito a determinare l'attuale situazione sono sicuramente quelle legate alla dominazione ottomana⁽⁴²⁾ che sin dal nel XVI secolo - sotto i sultanati di Selim I e di Solimano il Magnifico - ha esteso i suoi territori a tutta l'area mesopotamica⁽⁴³⁾.

La gestione ottomana dell'area mesopotamica, almeno fino XIX secolo, non solo era aperta alla valorizzazione e rispetto delle autonomie locali e delle confessioni religiose⁽⁴⁴⁾, ma incentrava la sua organizzazione amministrativa sulla suddivisione territoriale in province omogenee per costituzione sociale: gli *Eyalet* (o, soprattutto in epoca successiva, *Vilayet*). Il territorio iracheno, secondo quella organizzazione, era diviso in aree che corrispondono, adesso, alle grandi aree etnico religiose che popolano la Repubblica.

L'*Eyalet* di Mosul comprendeva approssimativamente (almeno fino ai confini orientali dell'Impero) l'area kurda⁽⁴⁵⁾.

(42) Fondato nel 1299 da una dinastia di origine turca, l'Impero ottomano ha dominato gran parte del Medio Oriente fino alla fine della Prima guerra mondiale, quando è stato sconfitto. Nel 1923, dalle sue ceneri, è nata l'attuale Repubblica di Turchia. Per una lettura tempestiva e approfondita sugli aspetti politici, sociali ed economici l'Impero ottomano, vedi. R. MANTRAN (ed.), *Histoire de l'Empire Ottoman*, Fayard, Parigi, 2003.

(43) Per una dettagliata narrazione storica e la rappresentazione geografica dei territori compresi dalla dominazione ottomana vedi <http://www.limesonline.com/espansione-dell'impero-ottomano/42970>.

(44) Le autonomie religiose erano non solo tollerate ma piuttosto favorite, secondo il sistema dei cosiddetti *millet*, organizzazioni extraterritoriali che godevano di ampi spazi di autonomia nella regolamentazione dei rapporti di diritto pubblico e privato nell'ambito degli appartenenti alla medesima confessione religiosa. Sulla natura laica dell'Impero ottomano si veda BOTTONI, ROSSELLA, *Secolarizzazione e modernizzazione nell'Impero ottomano e nella Repubblica di Turchia: Alle origini del Principio di Laicità*, in *RIVISTA DI STUDI POLITICI INTERNAZIONALI*, vol. 74, n. 2 (294), 2007, pagg. 242-260.

(45) Secondo un elenco del 1527, il Kurdistan era una delle otto provincie nelle quali era diviso a quel tempo, sotto il sultanato di Selim I, l'Impero ottomano. Vedi Colin IMBER, *The Ottoman Empire, 1300-1650: The Structure of the Power*, pag. 179.

L'*Eyalet* di Baghdad comprendeva invece l'area geografica centrale dell'attuale Iraq, quella che ora è caratterizzata da prevalenza sunnita. L'*Eyalet* di Basra, infine, comprendeva la parte meridionale della regione, che ora è maggiormente popolata dai cittadini iracheni di religione sciita⁽⁴⁶⁾.

La svolta storica a questa organizzazione si realizza con le riforme del cosiddetto *Tanzimat*, iniziate sotto il sultanato di Abdul-Mejid I detto "Il Riformatore" (1839-1861) e poi proseguite dal suo successore Abdul-Aziz (1861-1876). Con questa serie di riforme, muta progressivamente l'assetto organizzativo dell'Impero ed inizia un processo di accentramento amministrativo in danno delle autonomie locali.

Per dare maggiore compattezza all'impero ed affidargli così un ruolo nuovo nel panorama mondiale⁽⁴⁷⁾, si superò il precedente Sistema amministrativo decentrato preferendo una organizzazione di Governo molto più centralizzata.

Le riforme, oltre prevedere un sistema di istruzione pubblica accentrata impegnata a promuovere - *rectius* imporre - lo sviluppo della cultura e della lingua turca, sostennero una modernizzazione delle infrastrutture che, di fatto, sottrasse autonomia alle province. Inevitabilmente, questo processo di omogeneizzazione e nazionalizzazione delle autonomie periferiche - anche estremamente violento - alimentò contestualmente plurimi movimenti di ribellione.

Quelle stesse spinte autonomiste soffocate dal Governo centrale, risultarono essere però uno straordinario elemento di forza per le nazioni avversarie all'impero turco nel corso del Primo conflitto mondiale. Le potenze alleate non sarebbero riuscite a vincere la campagna militare se non avessero coagulato i sentimenti di ribellione interni all'impero ottomano, promettendo alle comunità insorgenti la realizzazione di una piena autonomia amministrativa.

Analogamente a quanto accaduto con le famiglie hashemite della penisola araba, il Regno Unito fu il maggiore artefice di questa strategia e la favorevole conclusione della campagna bellica alleata sembrava aver realizzato l'agognato desiderio dei Kurdi di realizzare e riavere la loro autonomia.

Il trattato postbellico di Sévre, concluso tra le potenze vincitrici del primo conflitto mondiale e l'Impero ottomano soccombente, aveva infatti espressamente previsto che la regione del popolo Kurdo sarebbe stata delineata entro sei mesi dalla sua sottoscrizione da un consiglio di saggi nominati dai Governi italiano, francese e britannico⁽⁴⁸⁾.

(46) Sul punto, ma con analisi critica della rigida suddivisione delle province ottomane ha scritto Reidar VISSER, <http://historiae.org/vilayet.asp>.

(47) In *BRITANNICA*, <https://www.britannica.com/place/Ottoman-Empire/The-Tanzimat-reforms-1839-76>.

(48) Ecco il testo originale del trattato. Le sottolineature sono aggiunte di redazione per chiarezza espositiva. "*Section III. Kurdistan:*

Il trattato prevedeva una serie di condizioni che il Parlamento ottomano avrebbe dovuto ratificare per evitare la ripresa delle ostilità. Le condizioni del trattato erano estremamente restrittive. La “Sublime Porta⁽⁴⁹⁾ “avrebbe infatti dovuto cedere non solo numerosi territori alle nazioni confinanti ma altresì riconoscere l’indipendenza alle regioni dell’Armenia e del Kurdistan. La nuova realtà geografica del “Grande Kurdistan” emergeva così formalmente secondo la mappa che era già stata presentata all’influente presidente americano Thomas Woodrow Wilson dal delegato della comunità kurda Sharif Pasha alla Conferenza di Parigi del 1919.

La soluzione del trattato di Sévre sembrava dunque aver soddisfatto quasi tutte le parti vincenti: i territori conquistati dovevano essere restituiti; le potenze vincitrici ricevevano il protettorato della ricca area mediorientale e i movimenti indipendentisti che le avevano sostenute, conseguivano la loro agognata indipendenza. Almeno sulla carta. La precisazione è d’obbligo perché il trattato non entrò mai in vigore.

Né avrebbe mai potuto esserlo poiché il Parlamento che lo avrebbe dovuto ratificare era stato disciolto poco prima⁽⁵⁰⁾.

Article 62. A Commission sitting at Constantinople and composed of three members appointed by the British, French and Italian Governments respectively shall draft within six months from the coming into force of the present Treaty a scheme of local autonomy for the predominantly Kurdish areas lying east of the Euphrates, south of the southern boundary of Armenia as it may be hereafter determined, and north of the frontier of Turkey with Syria and Mesopotamia, as defined in Article 27, II (2) and (3). If unanimity cannot be secured on any question, it will be referred by the members of the Commission to their respective Governments. The scheme shall contain full safeguards for the protection of the Assyro-Chaldeans and other racial or religious minorities within these areas, and with this object a Commission composed of British, French, Italian, Persian and Kurdish representatives shall visit the spot to examine and decide what rectifications, if any, should be made in the Turkish frontier where, under the provisions of the present Treaty, that frontier coincides with that of Persia.

Article 63. The Turkish Government hereby agrees to accept and execute the decisions of both the Commissions mentioned in Article 62 within three months from their communication to the said Government.

Article 64. If within one year from the coming into force of the present Treaty the Kurdish peoples within the areas defined in Article 62 shall address themselves to the Council of the League of Nations in such a manner as to show that a majority of the population of these areas desires independence from Turkey, and if the Council then considers that these peoples are capable of such independence and recommends that it should be granted to them, Turkey hereby agrees to execute such a recommendation, and to renounce all rights and title over these areas. The detailed provisions for such renunciation will form the subject of a separate agreement between the Principal Allied Powers and Turkey. If and when such renunciation takes place, no objection will be raised by the Principal Allied Powers to the voluntary adhesion to such an independent Kurdish State of the Kurds inhabiting that part of Kurdistan which has hitherto been included in the Mosul vilayet”. In https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Section_I,_Articles_1_-_260.

(49) Sineddoche con la quale si identificava il Governo centrale dell’Impero ottomano e che derivava dalla presenza del maestoso portale che consentiva l’accesso al palazzo del Gran Visir, primo ministro e massima carica amministrativa dell’Impero.

(50) L’ultima sessione del Parlamento di Costantinopoli si tenne il 18 Marzo 1920, due giorni dopo la formale dichiarazione di occupazione delle forze alleate nella capitale. Con atto ufficiale dell’11 aprile, il Sultano Mehmed VI ne decretò ufficialmente lo scioglimento. Il Trattato di Sévre fu firmato il 10 agosto di quello stesso anno.

Una svista troppo grave per non stimolare il sospetto di una intima intenzionalità. Contestualmente, l'eccessivo rigore del trattato alimentò lo spirito nazionalista del popolo turco che vide immediatamente in Mustafa Kemal Atatürk il proprio *leader* naturale. Atatürk, ribellandosi alle imposizioni straniere di un trattato eccessivamente rigoroso, autoproclamò Ankara nuova capitale della Turchia, divenne l'unico interlocutore internazionale con le potenze europee e definì autonomamente i propri confini. La speranza dei Kurdi era ovviamente quella che le determinazioni che erano state imposte al Governo di Costantinopoli venissero imposte anche al Governo kemalista di Ankara. Invece no. Tre anni più tardi, per evitare un ulteriore ed insostenibile impegno bellico, le potenze occidentali preferirono negoziare la sottoscrizione di un altro trattato, a Losanna, certamente più favorevole ai turchi rispetto al precedente⁽⁵¹⁾, e sancire la definitiva dissoluzione del sogno indipendentista kurdo. Anzi, quest'ultimo accordo non solo cancellò le aspettative nazionaliste kurde ma determinò l'attuale suddivisione geografica del territorio, dividendo definitivamente l'etnia kurda tra le attuali quattro nazioni moderne.

Questa è la genesi della divisione del popolo kurdo e l'origine dei contrasti che tuttora affliggono quell'area mesopotamica. La storia conseguente è un moltiplicarsi di tentativi di emancipazione di questa tribolata etnia costretta a resistere alle vessazioni delle nazioni alle quali sono stati loro malgrado sottoposti.

5. Il ruolo di "Centro Campo"

"Gli unici amici dei Kurdi sono le montagne" (detto popolare kurdo)

La divisione del popolo kurdo in diverse nazioni è la conseguenza della mappatura politica riprogettata dalle nazioni vincitrici della Prima guerra mondiale nell'area mesopotamica. La attuale geografia politica è dunque il risultato degli accordi di Sévre - già segretamente delineati ancor prima della fine della guerra⁽⁵²⁾ - e di Losanna.

(51) Per la definizione dei confini tra Turchia e Iraq, il trattato di Losanna rimandava alla stipula di un successivo accordo che sarebbe dovuto intervenire nel termine di nove mesi dalla sottoscrizione del Trattato e in caso di disaccordo sarebbe intervenuta la Società delle Nazioni. Article 3: (2) *The frontier between Turkey and Iraq shall be laid down in friendly arrangement to be concluded between Turkey and Great Britain within nine months. In the event of no agreement being reached between the two Governments within the time mentioned, the dispute shall be referred to the Council of the League of Nations. La decisione giunse nel 1925 con l'annessione del Vilayet di Mosul all'Iraq.*

(52) Si tratta degli accordi di *Sykes-Picot*, negoziati tra il novembre 1915 e il marzo 1916 e firmati il 16 maggio 1916, che devono il loro nome da quello dei due diplomatici - il francese Georges Picot e il britannico Sir Mark Sykes - che li hanno condotti. Alla base dell'accordo c'era la considerazione che in caso della sconfitta dell'Impero ottomano e del conseguente vuoto di potere nell'area siriana e mesopotamica, sarebbe stata necessaria una revisione dei confini con assoggettamento dei territori al protettorato delle due nazioni. In questo modo le potenze in questione avrebbero assicurato i loro interessi strategici in quell'area.

Quella divisione, dettata ovviamente più da ragioni di interesse economico delle potenze vincitrici che dal rispetto delle popolazioni che vi abitavano, ha portato non solo alla frammentazione del popolo kurdo in differenti nazioni, ma ne ha altresì forzato la convivenza con popolazioni estremamente differenti per etnia, lingua, religione e tradizioni. Un popolo che voleva essere unito è stato diviso, e popoli che dovevano essere divisi sono stati forzatamente fatti convivere. Tutte le vicende conflittuali che caratterizzano questa area geografica vanno viste ed analizzate mediante questa chiave di lettura.

Attualmente il popolo kurdo vive diviso in quattro differenti nazioni: Turchia, Iraq, Siria e Iran.

Sulla base di stime demografiche e l'analisi dei censimenti, nel 2016 il *Kurdish Institute* di Parigi ha valutato:

- > in venti milioni, pari a circa il venticinque per cento nazionale, la popolazione kurda in Turchia⁽⁵³⁾;
- > in circa dieci milioni, ovvero il 12,5% nazionale, la popolazione kurda in Iran⁽⁵⁴⁾;
- > in 8,4 milioni, pari al 26,5% nazionale, la popolazione kurda in Iraq;
- in quasi 3,5 milioni, pari al quindici per cento nazionale, la popolazione kurda in Siria⁽⁵⁵⁾.

A questo calcolo va altresì sommata la stima della popolazione kurda che a seguito della diaspora si è radicata all'estero, soprattutto in Europa⁽⁵⁶⁾. Complessivamente dunque, l'Istituto considera che nel mondo vi siano circa quaranta milioni di Kurdi, prevalentemente residenti in Germania, Francia, Paesi Bassi, Svizzera, Belgio, Austria, Svezia e Regno Unito e altri Paesi europei.

Le relazioni tra le regioni kurde appartenenti a nazioni diverse sono strettissime. Le vicissitudini militari e persecutorie che hanno portato alla diaspora migratoria del popolo kurdo hanno ingenerato numerosi e stretti legami parentali in nazioni differenti. In linea generale, le comunità kurde del nord est iracheno hanno forti legami parentali con quelle iraniane, mentre le comunità del nord ovest hanno numerosi intrecci familiari con quelle turche, siriane e armene.

La maggior parte degli attuali confini statali del Medio Oriente sono stati determinati in virtù di quell'accordo.

- (53) Prevalentemente residenti (dodici milioni) in quella zona dell'Anatolia orientale e sud-orientale, vasta 230mila chilometri quadrati, che i Kurdi considerano "Kurdistan Settentrionale". A questi si devono aggiungere circa tre milioni di kurdi che vivono a Istanbul, la più grande città curda del mondo.
- (54) Prevalentemente residenti nelle regioni del Kordestan, Kermanshah, Ilam nonché nelle province dell'Azerbaigian occidentale.
- (55) Prevalentemente residenti nei tre cantoni Djezirah, Kobane e Afrin ove vivono circa 2,5 milioni curdi ai quali si devono aggiungere le comunità kurde di Aleppo e Damasco con oltre un milione di persone.
- (56) In Italia vi sarebbero, secondo queste stime da venticinque a trentamila mila kurdi.

Questa intricata rete di relazioni parentali e sociali tra comunità della stessa etnia ma in differenti nazioni, rende ovviamente il panorama diplomatico internazionale molto complesso poiché un evento di rilievo in una comunità può indirettamente coinvolgere la nazione confinante nella quale si trova il gruppo familiare - o politico - collegato. Una tale diversificazione delle comunità, ormai inveterata nel tempo, rende improbabile una prossima riunificazione del popolo kurdo sotto l'egida di una unica nazione.

Il tema di una grande nazione kurda, pur spesso ricorrente⁽⁵⁷⁾, è ostacolato da una pluralità di fattori sociali, storici e politici difficilmente superabili.

In primo luogo, rileva il percorso culturale profondamente - e irrimediabilmente - differenziato vissuto dalle regioni kurde nelle diverse nazioni. Ogni nazione ospitante ha sempre condotto un proprio progetto di assimilazione dei kurdi e un secolo di differenziazione ha comportato un imprinting indelebile nelle diverse frammentazioni. Anche dal punto di vista linguistico, l'etnia kurda non gode di omogeneità. Nel KRG, la lingua si differenzia nelle due formulazioni del Kurmanji e del Sorani, diverse sia nella fonetica che nella scrittura⁽⁵⁸⁾.

Il Sorani ha inflessioni e assonanze molto vicine alla lingua Farsi ed utilizza la scrittura araba. La lingua Kurmanji invece, sicuramente più diffusa nel panorama mondiale dell'etnia kurda, - e caratterizzata dalla presenza di numerosi dialetti - utilizza i caratteri latini. Nel Kurdistan iracheno, il Kurmanji è parlato nel governatorato di Duhok e in alcune parti del governatorato di Erbil, mentre il Sorani è parlato nei governatorati di Erbil e Sulaymaniyah⁽⁵⁹⁾.

In secondo luogo, direttamente collegato al primo, la regione kurda dell'Iraq è divisa da una sorta di polarizzazione politica della popolazione che ha condotto alla separazione del territorio in due grandi entità contrapposte e fortemente conflittuali⁽⁶⁰⁾. Questi due schieramenti politici, oltre a ricalcare in linea generale la divisione linguistica, hanno prospettive e collegamenti internazionali estremamente differenti.

(57) Il 16 maggio 2016, in occasione della celebrazione del centenario della storica firma dell'accordo Sykes-Picot, il presidente del KRG Masoud Barzani ha rilasciato una dichiarazione all'agenzia di stampa kurda *Rudaw24* nella quale afferma la necessità di superare la definizione dei confini stabiliti dallo storico accordo segreto e dai conseguenti trattati: *"We should admit that the concept of citizenship did not come forth, and the borders have no meaning anymore. It means Sykes-Picot is over"*, [...] *"There is a historical responsibility on the international community to not insist more and more on the suffering of the people of Iraq"* [...] *"Instead they should search for a real resolution for Iraq and the region, otherwise war and conflict will continue and the global peace will be threatened"*. Cfr. <https://rudaw.net/english/kurdistan/160520164>.

(58) Altri dialetti parlati da numeri più piccoli sono Hawrami (noto anche come Gorani) e Zaza.

(59) Non mancano comunità minori che parlano neo-aramaico assiro, neo-aramaico caldeo e turkmeno.

(60) Solo recentemente, da circa dieci anni, si è inserito il partito Gorran come terzo interlocutore nel panorama politico del KRG.

La compagine orientale, di lingua Sorani, costituisce la base elettorale del movimento politico PUK fondato da Jalal Talabani e identifica nella famiglia del fondatore la sua *leadership* politica. All'opposto, la compagine occidentale, di lingua Kurmanji, rappresenta la base elettorale del partito politico PDK ed identifica la propria guida ideologica nella discendenza del fondatore del partito, l'eroico Moustafà Barzani.

In terzo luogo, gioca un ruolo importante la caratterizzazione sociale derivata dall'ambiente montano nel quale il popolo kurdo si è storicamente formato e che ha portato alla frammentazione delle comunità in gruppi sociali fortemente autonomi ed indipendenti. L'atteggiamento di questi gruppi, molto legati alle proprie tradizioni locali, alla gerarchia familiare patriarcale e all'individuazione di figure trascinatrici di riferimento, non facilita l'aggregazione in organizzazioni più complesse né la mescolanza delle tradizioni. Questa estrema diversificazione (certamente semplificata in questa sede per ragioni di schematicità) e, soprattutto, l'intreccio diplomatico che queste caratterizzazioni hanno avuto con le nazioni confinanti, ha giocato un ruolo - si potrebbe dire di "centro campo" per seguire una metafora calcistica - importante nella storia politica e militare del XX Secolo.

La centralità geografica e le spinte autonomiste del popolo kurdo hanno sicuramente svolto un compito importante nel corso della Prima guerra mondiale nella sconfitta dell'Impero ottomano; hanno altresì avuto un ruolo fondamentale nel contrasto del movimento nazionalista kemalista; hanno inoltre garantito un supporto notevole - patendone di conseguenza la feroce ritorsione - alla campagna militare iraniana contro la stessa repubblica irachena; hanno infine supportato con innegabile efficacia l'intervento militare americano concluso con il rovesciamento dell'avverso regime Baathista di Saddam Hussein.

In ultimo, in senso cronologico, hanno funto da perno fondamentale nel corso della guerra civile siriana e delle operazioni militari volte al contrasto della ascesa dell'autoproclamato Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL).

È innegabile dunque che la suddivisione del popolo kurdo e le conseguenti spinte autonomiste siano state favorevolmente utilizzate dalle nazioni confinanti come un formidabile strumento di lotta, ma non sempre a questo impegno è poi conseguito un corrispondente ritorno di indipendenza.

Certo, questo è il caso della regione irachena ove la popolazione Kurda ha potuto ufficializzare la propria autonomia con la costituzione della regione autonoma e la realizzazione di un proprio Parlamento.

6. Il paradosso del terrorismo kurdo

La complessità di questa articolata situazione si aggrava ancor più per la

presenza di un movimento politico e militare che ha ferocemente animato la politica internazionale di questa area geografica negli ultimi quarant'anni⁽⁶¹⁾. Si tratta del Partito dei Lavoratori Kurdi o PKK⁽⁶²⁾, molto noto anche in Italia alla fine degli anni Novanta per il coinvolgimento diretto del Governo italiano nelle vicissitudini del suo fondatore, Abdullah Ocalan detto Apo. Le origini di questo movimento indipendentista kurdo risalgono agli anni Sessanta, ossia agli anni della costituzione Partito Democratico del Kurdistan Turco (PDKT) che, pur nato in Turchia, ha sin dagli inizi tratto ispirazione dalle gesta dell'eroico Mustafâ Barzani che proprio in quegli anni conduceva la sua battaglia per la proclamazione dell'autonomia dal Governo di Baghdad⁽⁶³⁾.

Da allora il movimento ha subito diverse e numerose mutazioni ha:

- > assunto connotazioni di partito;
- > originato numerose e diverse compagini armate ed agguerrite; ha modificato più volte il proprio nome e ha raffinato il proprio programma politico⁽⁶⁴⁾.

Il PKK non deve però essere considerato come un movimento territoriale operante solamente in Turchia. Sebbene le azioni armate siano state condotte esclusivamente all'interno del territorio e prevalentemente in danno ad obiettivi militari ed istituzionali⁽⁶⁵⁾, l'organizzazione è articolata in una complessa ramificazione internazionale in grado di coinvolgere e movimentare grandi masse di kurdi⁽⁶⁶⁾ in tutta Europa e contare su un efficace supporto logistico e finanziario.

(61) La portata del conflitto è impressionante. È difficile poter ricostruire il numero complessivo di vittime che la violenza delle ostilità ha comportato sin dal suo inizio. Vi sono numerose agenzie che indicano numeri estremamente diversi tra loro e fonti che non si possono verificare. Da una comparazione delle organizzazioni non governative maggiormente accreditate, si può però stimare che solo negli ultimi quattro anni la recrudescenza dello scontro ha superato il totale di quattromila vittime. In particolare, la agenzia *International Crisis Group*, attraverso il conteggio delle morti riferite dalle fonti aperte, riporta - dal 20 luglio 2015 al 14 novembre 2019 - un totale complessivo 4.739 vittime (<https://www.crisisgroup.org/content/turkeys-pkk-conflict-visual-explainer>). L'Università svedese di Uppsala, attraverso un diverso sistema di calcolo, valuta nello stesso periodo di tempo un numero complessivo di vittime di 3.574 e - sempre secondo questo sistema di calcolo - il numero totale di vittime sin dagli anni della svolta armata del 1984 ammonta a 30.143 (<https://ucdp.uu.se/statebased/781>).

(62) Acronimo della denominazione del movimento in lingua turca, *Partiya Karkerên Kurdistanê*.

(63) A seguito del rientro dalla Russia dopo il rovesciamento della monarchia Hashemita, gli anni Sessanta hanno segnato il progressivo aumento di popolarità di Barzani nel territorio iracheno e il rafforzamento della sua idea di indipendenza kurda dal governo di Baghdad. Le spinte autonomiste di Barzani si scontrarono quasi subito tanto contro le mire nazionaliste di Abdul Karim Qasim che resse il governo transitorio, tanto con quelle *pan-arabiche* di Abdul Salam Arif che succedette a Qasim dopo il colpo di Stato e la sua uccisione. Contro entrambi e a più riprese Barzani guidò le milizie Peshmerga in numerose rivolte armate.

(64) Per una cronologia dettagliata degli eventi e dello sviluppo del movimento dalla sua fondazione ai giorni nostri si veda Dr. Paul WHITE, *The PKK, Coming Down from the Mountains*, Zed Books Ltd, 2015.

(65) Secondo la citata indagine condotta da *International Crisis Group*, da luglio 2015, sarebbero 490 le vittime civili del conflitto, ossia circa un decimo del complessivo ammontare delle uccisioni.

Secondo le informazioni raccolte da Europol e diffuse nel periodico documento di analisi della minaccia terroristica⁽⁶⁷⁾, il PKK - approfittando della dispersione del popolo kurdo nelle regioni mesopotamiche e in tutta l'Europa - ha costituito una articolata rete internazionale in grado di raccogliere cospicue somme di denaro per la causa del movimento. Il denaro proviene, secondo l'analisi di Europol, da quote associative del tesseramento, dalla vendita di pubblicazioni, dalla promozione di eventi e dalla contribuzione individuale dei kurdi di tutta Europa. Il movimento fondato da Apo ha potuto contare dunque sul sostegno economico e sul finanziamento offerto⁽⁶⁸⁾ dai kurdi ma ha altresì potuto godere dell'appoggio trasversale di numerose nazioni che, a seconda delle convenienze, hanno ritenuto opportuno fornire il proprio supporto politico, logistico ed economico.

In Libano, agli inizi della sua fondazione negli anni Ottanta, l'ala militare del movimento ha potuto ricevere l'addestramento tattico e le tecniche di guerriglia⁽⁶⁹⁾. In Siria, denominata "la Cuba del Medioriente" durante il periodo di guerra fredda⁽⁷⁰⁾, il PKK ha svolto un ruolo favorevole al Governo filosovietico di Assad contro il confinante - e avversario - Stato turco, membro della NATO. Lo ha avuto anche recentemente come antagonista alle forze di opposizione avversarie al regime governativo di Bashar al-Assad⁽⁷¹⁾.

- (66) Negli anni Novanta la causa kurda è stata supportata e sostenuta in diverse regioni europee - soprattutto in Germania - da importanti agitazioni di piazza costituite da migliaia di manifestanti. Per una cronologia delle agitazioni di diverse regioni europee si veda cit., pag. 50-53.
- (67) EU TE SAT Ed. 2019, pag. 17. Le informazioni derivano dalle risultanze investigative emerse nel corso di un procedimento penale nel corso del quale il Tribunale del Belgio ha condannato quattro affiliati al movimento che raccoglievano fondi (cosiddetta 'Kampanya' in lingua kurda) per il sostentamento del movimento indipendentista.
- (68) Pur riconoscendo, in generale, la volontarietà delle contribuzioni e degli aiuti, non mancano informazioni sulle forme di finanziamento estorto e sulla politica coercitiva di arruolamento. Sul punto si veda il Rapporto sul PKK e il terrorismo redatto dal Ministero degli esteri Turco in <https://fas.org/irp/world/para/docs/mfa-t-pkk.htm>. È sicuramente possibile una forma di finanziamento del movimento da attività criminali di qualunque tipo. È meno verosimile invece un sistema di coscrizione obbligatoria per un movimento militare, politico e non religioso, che basa i suoi fondamenti sulla fedeltà e il consenso popolare.
- (69) Il supporto Libanese non solo non è mai stato taciuto ma è, al contrario stato sin da subito pubblicato e diffuso mediante la divulgazione delle immagini di Ocalan mentre riceve l'addestramento militare da istruttori palestinesi dell'OLP nella valle Bekaa, allora sotto il controllo - e la protezione - del regime siriano di Hafiz al-Assad.
- (70) Sul punto vedi Stefano TORELLI, *Tra Siria e Turchia trona lo spetto del PKK*, 20 dicembre 2011, in *LIMES on line*, <http://www.limesonline.com/tra-siria-e-turchia-torna-lo-spettro-del-pkk/30696>.
- (71) La Turchia, storico avversario del regime Siriano degli Assad, ha svolto un ruolo attivo nella guerra civile, sostenendo una delle forze di opposizione al governo (una delle tante, nel panorama politico siriano). Il progetto turco è semplice. Sostenendo le forze di opposizione che occupano la zona di confine, il governo di Ankara libera l'area dalle truppe governative che le sono tradizionalmente avverse; sconfigge e libera il campo dalle milizie YPG (articolazione armata del PKK) che sostengono il regime di Assad; si assicura una zona di cuscinetto ove poter fare rientrare i milioni di profughi sfollati dal decennale conflitto civile.

In Iran, il movimento indipendentista ha storicamente avuto una sponda favorevole ricevendo aiuti economici e militari.

Il collegamento tra i movimenti di rivolta ed il regime iraniano è stato talmente forte da indurre il Governo di Saddam ad introdurre una specifica clausola negli accordi di Algeri del 1975 in forza della quale lo Scià Pahlavi si sarebbe impegnato ad interrompere tutte le “infiltrazioni di natura sovversiva” di qualsiasi genere o provenienza⁽⁷²⁾.

Oltre a questi legami internazionali, il movimento armato ha recentemente giocato nell’area mesopotamica un ruolo di straordinaria importanza tale da renderlo temibile e ineludibile al tempo stesso.

In Siria e Iraq il movimento ha beneficiato del supporto - o almeno della tolleranza - delle forze della coalizione internazionale impegnate nella lotta contro il terrorismo perché la capacità militare dei suoi militanti, in uno con l’abilità dimostrata nello sfruttamento tattico del territorio montano, lo ha reso un formidabile e decisivo avversario delle milizie di DAESH.

Nel KRG, il PKK è particolarmente radicato nelle aree montuose del Qandil. Si tratta di una area inospitale ed impervia, situata sulla catena montuosa dei monti Zagros⁽⁷³⁾ molti dei quali raggiungono picchi di oltre tremila metri. Si trova nella zona nordorientale della Regione in quella zona di confine tra la Turchia e l’Iran. In quell’area, favoriti dall’asperità del terreno e dai confini territoriali iracheni, i militanti del PKK dominano il territorio e vi hanno costituito un inespugnabile Quartier Generale.

La Turchia ha sempre cercato questo approccio in tutto il territorio settentrionale della Siria sostenendo il *Free Syrian Army* sotto la nuova denominazione di *National Liberation Front* (NLF). Lo ha fatto nel 2018 con l’operazione *Olive branch* nella regione di Afrin; lo sta facendo ora (ottobre 2019) con l’operazione *Peace Spring* nella regione di Ras al Ayn e Tal Abyad (<https://www.theguardian.com/world/2019/oct/09/turkey-launches-military-operation-in-northern-syria-erdogan>).

(72) Il riferimento ancorché generico e allusivo è chiaramente riferito all’atteggiamento del Governo iraniano tenuto nei confronti dei movimenti sovversivi kurdi che in quegli anni imperversavano nel nord iracheno. Gli accordi di Algeri (consistenti in tre diversi trattati e protocolli allegati) sono stati firmati nel 1975 dall’allora Scià di Persia Mohamed Reza Pahlavi e il Presidente Iracheno Saddam Hussein ed erano volti alla risoluzione delle dispute inerenti la definizione dei confini territoriali nazionali. Nell’accordo, oltre ad concordare che la linea mediana (il *thalweg*) del fiume Shatt al-‘Arab costituisse il confine tra i due Stati, si stabilì espressamente l’impegno di rispettare rigorosamente il controllo dei confini al fine di evitare qualunque infiltrazione di natura sovversiva da qualsivoglia parte. Ecco il testo ufficiale nella versione inglese: Article 3. *The High Contracting Parties undertake to exercise strict and effective permanent control over the frontier in order to put an end to any infiltration of a subversive nature from any source, on the basis of and in accordance with the provisions of the Protocol concerning frontier security, and the annex thereto, attached to this Treaty.* UN TREATY SERIES ARCHIVE, New York, 1976, Volume 1017, n. 14903, pag.136.

(73) È l’imponente eco-regione montuosa, lunga approssimativamente 1.600 chilometri, che occupa abbondantemente l’area di confine territoriale tra Turchia, Iraq ed Iran.

Tale è il radicamento del movimento in quella zona che i plurimi interventi militari del secondo esercito militare della coalizione Atlantica non sono mai riusciti ad eliminarlo. Del resto, le connessioni politiche che abbiamo visto, in uno con le asperità del terreno e la sovranità territoriale irachena sulla regione del Qandil, non ha mai consentito una aperta campagna militare.

Tuttavia, le stesse nazioni sovrane di Siria e Iran che sono state di supporto al movimento independentista kurdo, si sono altresì contraddistinte per la determinazione - e la ferocia - con la quale hanno represso le aspirazioni autonomiste del medesimo movimento nei loro territori. Questa duplicità di atteggiamento, estremamente attuale nella situazione della Siria nordorientale, ha costituito una sorta di “paradosso del terrorismo kurdo” nel senso che il movimento independentista kurdo, benché variamente denominato nelle sue diverse articolazioni, riceve supporto e finanziamento da quelle stesse nazioni che ne reprimono - in altre aree - le autonomie.

Si veda ad esempio la stessa Siria, che ha sostenuto la formazione militare del PKK quando costituiva una spina nel fianco dello storico avversario turco⁽⁷⁴⁾, non ha evitato ad intervenire pesantemente a soffocare i desideri di autonomia che gli stessi kurdi, sotto la diversa denominazione militare di YPG, hanno cercato di esprimere nella regione del Rojava. Analogamente si veda l'Iran, che abbiamo visto sostenere i movimenti sovversivi kurdi in Iraq quando costituivano un fronte efficace nella guerra contro l'Iraq, non aveva esitato a reprimere nel sangue, qualche decennio prima, l'autoproclamata Repubblica di Mahabad di Barzani. Questo complicato intreccio di alleanze e doppiezze, basato essenzialmente sul supporto dei movimenti independentisti solo quando minano la stabilità dei propri avversari, sta dilaniando il territorio e accentuando le divisioni anche nel *Kurdistan Regional Government*.

7. Prospettive

La situazione irachena è in pieno fermento. La grave e perdurante situazione di disagio sociale, alimentata e manipolata dalle pesanti influenze dei paesi confinanti - ovvero comunque interessati a questa Nazione - hanno creato movimenti di massa che stanno devastando il paese. Le proteste, iniziate agli inizi del mese di ottobre 2019, sono nate con il dichiarato intento di riformare interamente l'organizzazione politica del paese.

(74) Le ragioni dello storico contrasto tra Turchia e Siria sono molteplici. Hanno sicuramente sempre giocato un ruolo importante in questo tema, la diversità etnica, la contesa delle risorse idriche, la diversa e perdurante affiliazione ai contrapposti blocchi delle superpotenze durante il periodo della guerra fredda nonché gli interessi economici derivanti dalla crisi del regime Baatista della famiglia Assad.

Con proclami spesso generici, comuni e ricorrenti di lotta alla corruzione, alla povertà e alla violazione dei diritti fondamentali, si sono agitate ingenti masse popolari che hanno invaso le strade e le piazze cittadine finendo inevitabilmente per innescare violenti e drammatici scontri armati tanto con le forze regolari di polizia quanto con le numerose milizie che da sempre costituiscono una importante componente sociale del paese.

Da un lato, i dimostranti hanno accusato il Governo e le fazioni armate filoiraniane di aver inasprito il confronto reprimendo le rivolte con uso di armi da fuoco⁽⁷⁵⁾. Dal lato opposto, le autorità governative hanno escluso il coinvolgimento diretto delle Forze di polizia negli eventi delittuosi accusando l'infiltrazione di elementi esterni, non meglio identificati, tra i protestanti⁽⁷⁶⁾.

Qualunque sia la reale causa delle vittime, dopo un mese e mezzo di agitazione, gli scontri hanno causato un totale complessivo di 319 morti e oltre quindicimila feriti⁽⁷⁷⁾; dati che secondo *Amnesty International* salgono drammaticamente a seicento morti e oltre ventimila feriti alla fine del mese di gennaio 2020⁽⁷⁸⁾.

Un bilancio ferale da bollettino di guerra che rievoca l'asprezza degli scontri militari contro i miliziani di ISIL, con la differenza che - questa volta - le vittime non dipendono dalla spietatezza dei guerriglieri di DAESH o dai loro affiliati, ma dagli agenti governativi ovvero da coloro che il Governo non è riuscito a contrastare.

Una analisi attenta però rivela che non tutto il paese appare interessato a questa stagione di proteste.

Il KRG, per esempio, sembra essere lontano dalle manifestazioni. Curiosamente, si potrebbe dire, poiché negli ultimi anni non sono affatto mancate le agitazioni popolari dei kurdi nate per la rivendicazione di quegli stessi diritti fondamentali - ossia la lotta alla corruzione e alla povertà - che sono adesso al centro delle manifestazioni. Stagioni di rivolta sovrapponibili a questa si sono avute invero numerose in passato.

(75) Secondo quanto riportato dall'agenzia di stampa internazionale *Reuters*, alcune fonti anonime vicine agli ambienti governativi, avrebbero rivelato e denunciato la presenza sui tetti dei palazzi di cecchini miliziani facilmente riconoscibili per le uniformi indossate, come quelli affiliati al governo iraniano. Fonte riportata dall'emittente Al Arabiya, in <https://www.alarabiya.net/ar/arab-and-world/iraq/2019/10/17/>.

(76) Sulla discussa causa e responsabilità delle morti e dei ferimenti gravi conseguenti le manifestazioni di piazza si veda *UNAMI's Human Rights Special Report on Demonstrations in Iraq: update*, rilasciato il 4 novembre 2019.

(77) Dato in continuo cambiamento. Situazione del 10 novembre 2019. Fonte CNN disponibile in: <https://edition.cnn.com/2019/11/09/middleeast/iraq-protest-death-toll-intl/index.html>.

(78) <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/iraq-protest-death-toll-surges-as-security-forces-resume-brutal-repression/>. Secondo l'emittente giornalistica e televisiva Al Arabiya, invece le stime sarebbero diverse. I dati riportano un totale di circa 550 morti e oltre 30mila feriti (vedi <https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2020/02/07/Nearly-550-Iraqis-killed-in-anti-government-demonstrations-Commission.html>).

Per gli stessi motivi, se ne era avuta in Kurdistan nel 2011 e che raggiunse il suo apogeo il 25 febbraio, ricordato ancora oggi come il “Giorno della rabbia”. Anche nel 2015 si scatenarono violenti disordini con centinaia di feriti e numerosi morti nella provincia di Sulaymaniyah (storica roccaforte del partito filosiriano e antiturco PUK). Le proteste, pur sempre motivate dalle solite ragioni sociali, erano altresì rivolte contro i vertici del Partito Democratico del Kurdistan (PDK) che - allora come ora - rappresentava la maggioranza del Governo⁽⁷⁹⁾. Nel 2017, questa volta con intento politico ancor più evidente, si sono verificati numerosi episodi di violenza e agitazione popolare nei pressi della città di Sinjar ed Erbil. Secondo la ricostruzione di *Human Right Watch*⁽⁸⁰⁾, le proteste erano motivate dal contrasto tra la popolazione di Sinjar - area asseritamente controllata dalle milizie PKK - e i presidi militari delle forze Peshmerga del Rojava notoriamente affini, invece, al partito PDK⁽⁸¹⁾.

Quello stesso anno, ulteriori manifestazioni violente si sono innescate in almeno nove città e paesi della zona di Sulaymaniyah in segno di protesta economica derivante dalla mancata corresponsione dei salari dei dipendenti pubblici. Anche in quelle occasioni, durante le quali persero la vita cinque persone, numerosi e violenti sono stati gli attacchi contro gli edifici appartenenti all’Unione Patriottica del Kurdistan (PUK), il principale partito politico nella zona di Sulaymaniyah.

Perché dunque, adesso, le rivendicazioni sociali sembrano non interessare la regione autonoma del Kurdistan iracheno?

La mancata partecipazione del KRG a queste manifestazioni irachene di piazza, riconosciute unanimemente come le più violente e drammatiche sin dai tempi della guerra contro l’ISIL, è stata per molti analisti occasione di riflessione sul posizionamento politico di quella regione. Certamente la situazione dell’amministrazione irachena degli ultimi quindici anni ha giovato al KRG, consentendogli un progressivo sviluppo economico ed un evidente miglioramento delle condizioni popolari. Le agitazioni passate sembrano infatti aver interessato l’assetto politico interno al KRG, piuttosto che il conflitto con il Governo centrale di Baghdad e dunque, al momento, non sembra esservi un interesse diretto ed immediato affinché la situazione cambi.

(79) Le contestazioni arrivarono all’aggressione e danneggiamento di tre diversi uffici del PDK a Sulaymaniyah, Said Sadiq e Qaladize e della sede distaccata dell’emittente televisiva *Rudaw*²⁴, da sempre considerata vicina agli uffici di quel partito.

(80) *Human Rights Watch, Iraq/Kurdistan Region of Iraq: Troops Shot at Protesters*, del 30 Marzo 2017, in <https://www.refworld.org/docid/58dcffe64.html> [accessed 16 November 2019].

(81) Sempre secondo la ricostruzione di HRW, la protesta sarebbe stata inscenata quale conseguenza all’arresto in Siria settentrionale di quaranta membri del Consiglio Nazionale Curdo (vicino al PDK di Barzani) operato da parte delle forze di sicurezza dell’avversario Partito Democratico dell’Unione (YPD, vicino al movimento del PKK).

Anzi, è stato peraltro manifestato un certo timore⁽⁸²⁾ che la realizzazione delle richieste popolari possa portare ad un Governo iracheno più forte, affrancato da quelle potenti influenze esterne che invece ben operano sul territorio kurdo.

Il timore risiede evidentemente nella possibile previsione che la costituzione di un Governo centrale più forte possa rendere più difficili le relazioni e i rapporti diplomatici interni fino ad arrivare a ritorcersi in una restrizione di autonomia della regione kurda.

Infine, deve osservarsi come siano diverse le tensioni economiche e politiche che sostengono le manifestazioni della capitale da quelle che sottendono gli equilibri nella regione autonoma del nord. Di certo il Kurdistan non avrebbe mai auspicato la rimozione dell'attuale primo ministro al-Mahdi che tanto ha fatto per il piano di riforma istituzionale favorevole al Kurdistan né, d'altro canto, si può affermare che vi sia una avversione così marcata alla presenza militare statunitense nel nord del paese che, come brevemente si è visto in questa dissertazione, ha consentito l'unica costituzione al mondo di una regione autonoma del popolo kurdo.

Sicuramente può concludersi affermando che il *Kurdistan Regional Government* sia una realtà estremamente articolata e complessa, basata su differenziazioni storiche, settarismi culturali e religiosi nonché sconcertanti interessi economici il cui bilanciamento sarà fondamentale per il suo pacifico sviluppo futuro.



(82) Dichiarazione di Shwan Seiyd Ali, politico ed esponente del Partito Gorran, rilasciata all'emittente giornalistica al Jazeera l'11 novembre 2019 e riportata in <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/iraqi-kurds-part-protests-19111125744569.html>.

PANORAMA DI GIUSTIZIA MILITARE



**Dottore
Giovanni BARONE**
Procuratore Militare della Repubblica
di Napoli

La nozione di amministrazione militare nel reato di truffa

Questione sempre aperta

Nota a: Cassazione, Sezione Seconda, 11 aprile 2018/8 maggio 2018, n. 20136

In questa Rassegna il tema era stato già affrontato nel numero 4/2018, con riguardo alla sentenza n. 31590/2018, pressoché coeva a quella qui in commento.

Con questo scritto del dott. Giovanni Barone, Procuratore Militare della Repubblica di Napoli, si ripropone l'argomento, dato il suo indubbio interesse e la complessità degli elementi di fatto e di diritto che concorrono a renderlo di difficile inquadramento.

Nel caso in esame, affrontato in chiave critica dall'autore con ampi e ulteriori riferimenti giurisprudenziali, entra un aspetto peculiare, che attiene alle competenze degli enti previdenziali e al loro rapporto con le amministrazioni di appartenenza dei soggetti, ancora in servizio attivo, che ne ricevono le prestazioni. Al cuore del problema, come vedremo, resta l'individuazione del soggetto che subisce il danno, elemento essenziale ai fini della qualificazione del fatto come reato comune o come reato militare, da cui derivano le note conseguenze per quanto riguarda l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario o a quello militare.

Con la sentenza in esame la Cassazione si è pronunciata confermando la precedente sentenza della Corte di appello ordinaria che aveva riconosciuto il militare imputato responsabile dei reati comuni di truffa aggravata e falso *ex* artt. 640 c.p., 477 e 482 c.p., in conseguenza di attività lavorativa non prestata ma falsamente attestata, e di illegittima percezione di indennità di malattia erogata dall'ente previdenziale INPDAP.

A fronte di una eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, con richiesta di traslazione del processo dinnanzi al Tribunale Militare, la Corte regolatrice ha respinto il ricorso, confermando la giurisdizione del giudice ordinario sulla base di argomentazioni che sembrano meritare una approfondita riflessione.

In particolare, osserva la sentenza come, per qualificare la condotta dell'imputato come reato militare, ai sensi dell'art. 234 codice penale militare di pace, sia necessaria non solo la qualità di militare del soggetto attivo del reato ma anche quella del soggetto passivo (in tal senso Sezioni Unite n. 14 del 7 marzo 1953): la norma prevede infatti al comma 1 che il danno venga arrecato ad "altro militare", e al comma 2 (ipotesi aggravata) che il fatto sia commesso in danno "dell'amministrazione militare". Trattandosi di reato contro il patrimonio è altrettanto pacifico, secondo la Corte, che non può venire in considerazione altra tipologia di danno, se non quello correlato alla diminuzione patrimoniale subita dal soggetto passivo del reato, in conseguenza della condotta ipotizzata nella norma, non potendosi allargare impropriamente l'ambito applicativo della stessa, considerando altra e diversa tipologia di lesione. Nel caso in esame, l'ente in danno del quale è stata commessa la truffa è l'INPDAP (oggi INPS), ente del tutto estraneo all'amministrazione militare, mentre del tutto irrilevante sarebbe il fatto che le somme che confluiscono nell'ente siano versate dal Ministero della Difesa, posto che ciò non trasforma l'ente in militare, e neppure sarebbe vero che il danno sia subito da militari, visto che le pensioni dei militari non risentono assolutamente della maggior erogazione di somme date all'imputato.

Sempre in base alla motivazione della suindicata sentenza, la giurisdizione militare deve essere ravvisata se il danno incide anche sul corpo di appartenenza; nel caso in esame, le somme erano state percepite per attività rientranti quale stipendio o indennità e non rilevarebbe che la provvista proverrebbe da altro comparto della Pubblica Amministrazione, posto che il dato decisivo è che le somme venivano acquisite da INPDAP; il danno pertanto sarebbe interamente sopportato non già dall'amministrazione militare ma da un ente pubblico del tutto diverso ed estraneo all'apparato militare, per cui il ricorso sarebbe in conclusione manifestamente infondato. Il principio di diritto stabilito dalla Cassazione appare introdurre elementi di novità, se non di singolarità, nel panorama giurisprudenziale consolidato e si presta ad alcune osservazioni in chiave critica, poiché ha come effetto una ingiustificata restrizione interpretativa del concetto di amministrazione militare ed introduce una valutazione di tipo "contabile" che si riflette in maniera per così dire "meccanica" sui criteri di riparto fra le due giurisdizioni, quella ordinaria e quella speciale, finendo per svuotare dall'interno il reato di truffa militare aggravata *ex* art. 234, commi 1 e 2, c.p.m.p., che non sarebbe al limite mai configurabile ove l'artificio o raggirio sia rivolto ad ottenere cifre stipendiali o indennità accessorie, in quanto - in ultima analisi - i capitoli di bilancio della Difesa su cui gravano tali voci sono sempre alimentati con assegnazioni provenienti dal Ministero dell'Economia, e pertanto l'ente che in ultima analisi subirebbe il danno non sarebbe mai un ente militare.

Il ragionamento non può quindi che partire dall'individuazione del concetto di amministrazione militare, la cui definizione a fini penalistici non è chiaramente esplicitata dal legislatore.

Il codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66) ed il correlato testo unico regolamentare (DPR 15 marzo 2010, n. 90) non forniscono purtroppo indicazioni dirimenti. Nel libro I del codice (art. 15) è indicato - sotto la voce amministrazione centrale e periferica - che al Ministero della Difesa sono attribuite, tra le altre, le funzioni di bilancio e di pianificazione finanziaria, nonché tutti gli affari giuridici, economici e di contenzioso del personale militare, mentre all'art. 1846 del libro VII si prevede che per il personale in servizio permanente e il personale volontario in ferma l'Amministrazione provvede al versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali previsti dalla normativa vigente per i dipendenti dello Stato, mentre tutti gli emolumenti che formano il trattamento economico fondamentale ed accessorio sono assoggettati a ritenuta INPDAP.

Per quanto datata, una definizione può invece rinvenirsi nella stessa giurisprudenza di legittimità (Sez. Unite, Ordinanza n. 1 del 16 marzo 1974, dep. 30 aprile 1974, Rv. 126847): quanto al concetto di amministrazione militare ed ai criteri per identificare i beni in dotazione della stessa, le Sezioni Unite hanno affermato che: *“L'amministrazione militare deve intendersi circoscritta nelle strutture occorrenti per l'organizzazione del personale e dei mezzi materiali destinati alla difesa armata dello stato ed i beni in dotazione della stessa si identificano in quelli che, a norma delle leggi sulla contabilità generale dello stato (RD 18 novembre 1923, n. 1440 e successive integrazioni e modifiche) sono amministrati dal ministero della difesa o dai corpi militari (per i quali occorre fare riferimento al T.U. approvato con RD 2 febbraio 1928, n. 263). Non possono, invece, ai sensi dell'art. 1, comma ultimo, del RD 18 novembre 1923, essere ritenuti appartenenti all'amministrazione militare i beni assegnati ad altri ministeri per uso degli stessi o dei servizi da essi dipendenti?”*.

I beni e le somme di denaro occorrenti per l'organizzazione del personale e dei mezzi materiali destinati alla difesa armata dello Stato ed i beni in dotazione della stessa (e quindi anche) le somme assegnate alla Difesa sui pertinenti capitoli di bilancio destinati alla retribuzione e al trattamento previdenziale del personale sembrerebbero quindi costituire il complesso dell'amministrazione militare in senso ampio, indipendentemente dalla provenienza dei fondi da altri Ministeri.

Un'applicazione più recente di tali principi può rinvenirsi, sia pure a contrario, laddove fondi dell'amministrazione militare vengano invece distaccati, devoluti a soggetti aventi distinta personalità giuridica e gestiti in regime di diritto privato (cfr. Sez. Prima, Sentenza n. 7728 del 29 marzo 1996, dep. 7 agosto 1996, Rv. 205521).

Il Fondo di assistenza per i Finanziari non può infatti essere considerato un ente militare: ed invero trattasi di ente che persegue fini di natura esclusivamente assistenziale mediante una gestione dei fondi in dotazione con profili strettamente privatistici. Ne consegue che la cognizione in ordine a reati commessi in danno di tale ente non appartiene alla giurisdizione militare bensì a quella ordinaria (Il Supremo Collegio ha enunciato il principio di cui in massima in relazione ad una fattispecie in cui era stato ipotizzato il reato di truffa militare in danno del predetto ente, annullando senza rinvio la pronuncia della Corte Militare di Appello). Può giovare all'analisi anche il ricorso alla giurisprudenza formatasi in tema di peculato militare, poiché anche in tale caso si controverte sull'appropriazione di somme che devono appartenere all'amministrazione militare: così nel caso di appropriazione da parte di militare incaricato di gestione di uno spaccio di somme costituite da sconti riconosciutigli sull'acquisto di merce, la Corte Suprema ha ammesso la configurabilità del peculato militare, anche se lo sconto sull'acquisto di merce riconosciuto dai fornitori finiva per essere, contabilmente parlando, un danno per i fornitori e non per l'ente militare (cfr. Sez. Prima, Sentenza n. 8088 del 12 giugno 2000, dep. 7 luglio 2000, Rv. 216619).

Di grandissimo interesse si dimostra poi l'analisi della giurisprudenza di legittimità relativa ad ipotesi di truffa commessa da appartenente al Corpo militare della Guardia di Finanza, che - come noto - è posto alle dipendenze del Ministero delle Finanze ed alimentato con fondi provenienti da quella amministrazione e non dal Ministero della Difesa. A proposito di tale fattispecie, la giurisprudenza appare da tempo consolidata in senso favorevole alla configurabilità della truffa militare e non della truffa comune, sul rilievo che, seguendo i principi affermati dalle Sezioni Unite nella sopra citata Ordinanza n. 1/1974: *“... poiché il corpo della Guardia di Finanza fa parte integrante delle Forze Armate dello Stato, è configurabile la giurisdizione dell'autorità giudiziaria militare, e non di quella ordinaria, in tema di truffa consumata da militare di detto Corpo, mediante il conseguimento dell'indebito rimborso di spese di missione eccedenti quanto effettivamente pagato, che integra danno non solo per il Ministero delle Finanze - che non può essere considerato ente militare - ma anche per il Corpo di appartenenza, che ha natura di ente militare, e dovendo riconoscersi la giurisdizione militare tutte le volte che siano ravvisabili specifiche fattispecie penali per interessi direttamente collegabili ad organismi o enti aventi natura militare”* (Sez. Prima, Sentenza n. 3491 del 31 gennaio 2000, dep. 17 marzo 2000, Rv. 215514).

In questa pronuncia da ultimo citata la Corte Suprema sembra aver accolto il principio (opposto invece a quello oggetto di riflessione in questa sede) secondo cui l'amministrazione militare non è concetto esclusivamente ragionieristico/contabile, ma complesso di interessi e compiti direttamente collegabili ad organismi o enti aventi natura militare, e cioè concetto di carattere squisitamente funzionale.

Su tale interpretazione di natura funzionale sembra ripetutamente attestata la giurisprudenza anche in altri casi, come quello di cui alla sentenza Sez. Prima, n. 2668 del 31 gennaio 2000, dep. 3 marzo 2000, Rv. 215374, la cui massima afferma che: *“Il Corpo della Guardia di Finanza, pur dipendendo direttamente a tutti gli effetti dal Ministero per le finanze, fa parte integrante delle Forze Armate dello Stato e il suo regolamento di amministrazione stabilisce l'autonomia funzionale delle operazioni di destinazione e di utilizzazione dei fondi relativi ai capitoli di bilancio, prevedendo una contabilità speciale riservata all'amministrazione della Guardia di Finanza, secondo le priorità, le esigenze e il fabbisogno pianificati dal Comando generale per ciascun anno finanziario. Ne consegue che, in caso di illecita utilizzazione di tali fondi, realizzata, da parte di militare della Guardia di Finanza, mediante il conseguimento dell'indebito rimborso di spese di missione eccedenti quanto effettivamente pagato, è configurabile il delitto di truffa militare di cui all'art. 234, secondo comma, n. 1, cod. pen. mil. pacé”*.

Ancora più chiaramente si è espressa poi la Corte di Cassazione laddove, in tempi recenti, ha escluso espressamente la rilevanza, ai fini della configurabilità del reato e del conseguente riparto di giurisdizione, del mero criterio contabile, a favore invece del principio funzionale: *“Sussiste la giurisdizione dell'autorità giudiziaria militare, e non di quella ordinaria, nell'ipotesi di truffa commessa da appartenente all'Arma dei Carabinieri mediante il conseguimento di retribuzioni per ore di lavoro straordinario non prestate ed indennità per servizi non svolti, giacché le somme dal medesimo percepite si correlano a compiti propri dell'Arma, da considerarsi soggetto passivo della truffa anche qualora le provviste utilizzate per le erogazioni provengano da altro comparto pubblico, in quanto dalla stessa acquisite e destinate al soddisfacimento dei propri fini istituzionali, a prescindere dal loro inquadramento contabile”* (Sez. Prima, Sentenza n. 30723 del 3 marzo 2015, dep. 16 luglio 2015, Rv. 264486).

Anche se può considerarsi paradossale, argomenti a favore della tesi qui sostenuta possono trarsi a contrario da una recente pronuncia, anch'essa peculiare, in tema di truffa relativa ad indennità per lavoro straordinario falsamente attestato da militare dell'Arma dei Carabinieri appartenente al Comando Carabinieri Banca d'Italia, fattispecie nella quale la Corte ha riconosciuto la sussistenza del reato comune e della conseguente giurisdizione ordinaria, ma non già in base al mero elemento contabile della provenienza dei fondi da amministrazione diversa da quella militare (la Banca d'Italia), elemento pure sussistente, bensì in base al criterio funzionale ricavabile dal prestare il colpevole servizio nell'interesse di ente pubblico diverso dall'amministrazione militare, tenuto, in forza di espressa previsione legislativa, a provvedere in tema di assegni, competenze accessorie e indennità del relativo personale (cfr. Sez. Prima, Ordinanza n. 7579 del 22 gennaio 2014, dep. 18 febbraio 2014 Rv. 258605).

In conclusione, sembra preferibile per ragioni di coerenza del sistema quella interpretazione che non fondi la qualificazione giuridica del fatto sulla mera provenienza contabile dei fondi oggetto della truffa, ma sulla natura dell'interesse funzionalmente coinvolto, e quindi anche nell'ipotesi in cui il danno patrimonialmente inteso possa in ultima analisi ridondare a carico di amministrazione diversa, ma si traduca altresì, allo stesso tempo, in danno funzionalmente rilevante per l'amministrazione militare, cioè in *vulnus* al corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti strettamente militari.



COMMENTARIO AL CODICE DELL'ORDINAMENTO MILITARE



**Colonnello
Fausto BASSETTA**

Titolare di Cattedra di Diritto Militare
presso la Scuola Ufficiali Carabinieri
Dottore di ricerca in Diritto Pubblico

Codice dell'ordinamento militare

Libro IV

Personale Militare

Titolo II

Reclutamento

Capo I

Disposizioni Generali

(Sesta parte)

Art. 642 Revoca e sospensione dei concorsi

1. L'amministrazione, per sopravvenute esigenze di interesse pubblico, ha facoltà di:

- a) revocare il bando di concorso;
- b) sospendere o rinviare le prove concorsuali;
- c) modificare il numero dei posti messi a concorso;
- d) sospendere l'ammissione ai corsi di formazione iniziale.

I. L'art. 642 c.m. cristallizza un principio di diritto giurisprudenziale, ampiamente recepito, per il quale la revoca degli atti amministrativi per ragioni di pubblico interesse è sempre ammessa, purché non sia lesiva di posizioni giuridiche soggettive ormai consolidate per effetto della nomina⁽²⁰⁶⁾.

L'art. 642 c.m., in presenza di sopravvenute esigenze di interesse pubblico, attribuisce all'amministrazione militare la facoltà di:

- revocare il bando di concorso;
- sospendere o rinviare le prove concorsuali;
- modificare il numero dei posti messi a concorso;
- sospendere l'ammissione ai corsi di formazione.

Il principio trova la sua codificazione generale positiva nell'art. 21-*quinquies*, co. 1, l. n. 241/1990, così come aggiunto dall'art. 14, l. n. 15/2005.

L'art. 642 c.m., rispetto alla previsione generale di cui all'art. 21-*quinquies*, cit., contiene un elemento di specialità che consiste nella omessa previsione di

(206) In termini la relazione illustrativa, p. 153.

qualsivoglia indennizzo; tale norma ha ricevuto l'avallo espresso del Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema del codice⁽²⁰⁷⁾.

Anche dopo l'approvazione definitiva della graduatoria si è sempre ritenuto, in passato, per il personale in regime di diritto pubblico (come quello militare), che ragioni organizzative, finanziarie oltreché normative, potessero spingere l'amministrazione a paralizzare o travolgere gli effetti della procedura selettiva in considerazione del residuo della potestà discrezionale in ordine al se e soprattutto al tempo in cui sia opportuno in concreto assumere; in quest'ottica si devono leggere le clausole dei più recenti bandi indetti dalle amministrazioni militari che avvisano i candidati che resta impregiudicata per l'amministrazione della difesa la facoltà di sospendere o rinviare le attività connesse all'arruolamento in ragione di esigenze sopravvenute.

Da queste premesse sono stati tratti i seguenti corollari anche con specifico riferimento ai bandi militari:

- non sussiste a favore del militare nessun diritto o legittima aspettativa all'immodificabilità della carriera, in quanto il rapporto di pubblico impiego è permeato dal preminente interesse pubblico⁽²⁰⁸⁾;
- trattandosi di atto rivolto alla generalità, il bando deve essere pubblicato ma può sempre essere revocato, sospeso o modificato tutte le volte che lo esigano ragioni di pubblico interesse, non facendo sorgere diritti nei concorrenti⁽²⁰⁹⁾.

II. La revoca di un provvedimento da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge, ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, l. n. 241/1990, è sempre possibile per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario; la revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. In particolare, la revoca di un bando di concorso, a determinate condizioni previste dalla legge e in assenza di posizioni giuridiche qualificate, oltre quella di mera aspettativa del candidato che abbia partecipato a una delle fasi in cui si articola la procedura, è atto dovuto da parte di una pubblica amministrazione⁽²¹⁰⁾.

La revoca può sempre intervenire, sino al momento in cui non sia interve-

(207) Cons. St., comm. spec., 10 febbraio 2010, n. 149 - 152/2010, in *FORO IT.*, 2010, III, 417 secondo cui: "la norma di cui all'art. 642 è intesa a conferire ampia latitudine di manovra all'amministrazione in relazione alle mutevoli situazioni di vacanze organiche e di disponibilità finanziarie. Si ritiene che si possa concordare con la proposta formulazione dell'articolo nella considerazione che in nessun caso - neppure in quello previsto dalla lett. d) si manifesta una lesione di posizioni giuridiche soggettive ormai consolidate".

(208) In merito all'applicazione di una normativa sopravvenuta ma meno favorevole, Cons. St., sez. IV, 12 novembre 1991 n. 925, in *CONS. STATO*, 1991, I, 1653, ha negato che il militare abbia «alcun diritto quesito o legittima aspettativa alla conservazione della disciplina riguardante la progressione in carriera»; nello stesso senso Corte cost. n. 71 del 2011, cit.; 27 aprile 2000, n. 126, in *FORO IT.*, 2000, I, 3431.

(209) Cons. St., sez. Quinta, 21 ottobre 2003, n. 6508, in *FORO AMM. CONS. STATO*, 2003, 2985; in *Dottrina*, A. M. SANDULLI, *Manuale*, cit., I, 290.

(210) Cons. Stato, sez. Quinta, 18 giugno 2015, n. 3108, in *COMUNI D'ITALIA*, 2015, fasc. 3, 83 (m).

nuta la nomina dei vincitori⁽²¹¹⁾.

D'altra parte, l'assunzione dei vincitori di concorso pubblico rientra nella potestà organizzatoria della pubblica amministrazione, sicché quando nelle more del completamento della procedura concorsuale vengano in essere circostanze preclusive dell'assunzione stessa, sia di natura normativa (come un blocco generalizzato), sia organizzativa (riordino degli organici connesso a diminuite esigenze operative di talune strutture) o anche solo finanziaria (difetti di copertura), l'amministrazione ben può sospendere o anche annullare la procedura stessa⁽²¹²⁾.

III. La sospensione o il rinvio delle prove concorsuali (così come la sospensione dell'ammissione ai corsi di formazione) sono ulteriori misure di salvaguardia a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione che consentono di adottare provvedimenti provvisori per il corretto e imparziale svolgimento delle procedure concorsuali, in base a scelte discrezionali opportunamente motivate⁽²¹³⁾. È stato rilevato che l'istituto della sospensione del bando va attuato quanto la causa impeditiva è solo temporanea e vi è fondata speranza di poter riattivare la procedura concorsuale in breve tempo⁽²¹⁴⁾.

IV. La modifica del numero dei posti messi a concorso è una scelta discrezionale della pubblica amministrazione, a tutela degli interessi pubblici sottesi all'attivazione della medesima procedura concorsuali, finalizzata ad alimentare gli organici del personale per l'efficienza e la funzionalità dell'organizzazione⁽²¹⁵⁾. In questo senso l'amministrazione, nell'ambito della potestà discrezionale riconosciute e al fine di raggiungere l'obiettivo di una riduzione di organico, imposto da una norma di legge, ha legittimamente rivisto la determinazione delle piante organiche e adottato delle decisioni sull'an e sul quomodo dei tagli del personale e ciò ha fatto, contemperando le specifiche esigenze di Forza armata con le esigenze finanziarie, incidendo sulle procedure concorsuali in atto⁽²¹⁶⁾.

Art. 643 Conferimento di posti disponibili agli idonei

1. L'amministrazione militare ha facoltà di conferire, nel limite delle risorse finanziarie previste, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultano disponibili alla data di approvazione della graduatoria.

2. Detti posti, da conferire secondo l'ordine della graduatoria, non possono superare il decimo di quelli messi a concorso per il reclutamento degli ufficiali e il quinto per il reclutamento delle altre categorie di militari.

(211) Cons. Stato, sez. prima, 24 giugno 2013, n. 2932/13, in *FORO IT.*, Rep. 2013, voce *Concorso a pubblico impiego*, n. 20; Cons. Stato, sez. Terza, 29 gennaio 2013, n. 554, in *FORO AMM.-CONS. STATO*, 2013, 130 (m); Cons. Stato, sez. Terza, 1° agosto 2011, n. 4554, in *FORO AMM.-CONS. STATO*, 2011, 2369 (m).

(212) Cons. Stato, sez. Terza, n. 5652 del 2009, in www.giustizia-amministrativa.it.

(213) Tar Lazio - Roma, sez. Terza-bis, 28 agosto 2013, n. 8014, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Toscana, sez. Prima, 6 novembre 2006, n. 5086, in www.giustizia-amministrativa.it.

(214) Cons. Stato, sez. Terza, n. 5652 del 2009, cit.

(215) Tar Lazio - Roma, sez. Prima-bis, 9 luglio 2013, n. 6785.

(216) Cons. Stato, sez. Terza, n. 5652 del 2009, cit.

3. Se alcuni posti messi a concorso restano scoperti per rinuncia, decadenza o dimissioni dei vincitori, l'amministrazione militare ha facoltà di procedere, nel termine di un anno dalla data di approvazione della graduatoria e salvo diverse disposizioni del presente codice, ad altrettante nomine secondo l'ordine della graduatoria stessa, fermo restando l'accertamento dell'ulteriore possesso dei requisiti.

4. Nei concorsi per la nomina a ufficiale e sottufficiale in servizio permanente, se alcuni dei posti messi a concorso risultano scoperti per rinuncia o decadenza, entro trenta giorni dalla data di inizio dei corsi, possono essere autorizzate altrettante ammissioni ai corsi stessi secondo l'ordine della graduatoria. Se la durata del corso è inferiore a un anno, detta facoltà può essere esercitata entro 1/12 della durata del corso stesso.

4-*bis*. Nei concorsi per il reclutamento del personale delle Forze armate, i termini di validità delle graduatorie finali approvate, ai fini dell'arruolamento di candidati risultati idonei ma non vincitori, sono prorogabili solo nei casi e nei termini previsti dal presente codice, (comma aggiunto dall'art. 4, comma 1, lett. a) d.lgs. 26 aprile 2016, n. 91).

I. L'art. 643 c.m. riproduce, con gli opportuni adattamenti lessicali, l'art. 8, d.P.R. t.u.imp.civ.St. e l'art. 3, co. 3, primo periodo, d.lgs. n. 490/1997 che trovava applicazione anche all'Arma dei carabinieri, in virtù di quanto disposto dall'art. 5, co. 3, d.lgs. n. 298/2000 (disposizioni tutte abrogate); le disposizioni in esame esprimono una serie di principi generali, in tema di validità temporale della graduatoria e conferimento di posti agli idonei, ritenuti di comune applicazione alle procedure concorsuali di assunzione nella pubblica amministrazione, comprese quelle che si svolgono in ambito militare⁽²¹⁷⁾.

La giurisprudenza ha chiarito, in molteplici pronunce, la portata di tali principi, sottolineando come l'applicazione pratica degli stessi abbia carattere eccezionale e non obbligatorio per l'amministrazione, la quale può avvalersi di questi strumenti giuridici dopo una valutazione ampiamente discrezionale e senza alcun vincolo a provvedere⁽²¹⁸⁾.

La norma è stata successivamente integrata dall'art. 4, co. 1, d.lgs. n. 91/2016 che ha introdotto una disposizione di coordinamento sistematico.

II. L'art. 643, comma 1, c.m. stabilisce che l'amministrazione militare ha facoltà di conferire, nel limite delle risorse finanziarie previste, oltre i posti messi a concorso, anche quelli che risultano disponibili alla data di approvazione della graduatoria, che costituisce atto finale delle procedure concorsuali per il reclutamento. Per quanto riguarda l'esatta individuazione del momento in cui si dichiarano i vincitori del concorso, si osserva che la disciplina in materia di formazione delle graduatorie militari, in mancanza di speciali disposizioni derogatorie, non può che fare riferimento, in senso tecnico,

(217) Relazione illustrativa, pag. 154.

(218) Cons. Stato, sez. Quarta, 3 gennaio 2017, n. 3, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. Quarta, 4 maggio 2004, n. 2752, in *FORO AMM.-CONS. STATO*, 2004, 1349, relativa a fattispecie in cui si invocava la validità ultraconcorsuale di una graduatoria per una selezione indetta dalla Guardia di finanza in forza degli artt. 15, co. 7, d.P.R. n. 487 del 1994 e 23, co. 22, l. n. 537 del 1993.

all'atto di approvazione della graduatoria definitiva del concorso, che è anche l'unico recante la espressa declaratoria dei vincitori.

In linea generale, il termine per l'impugnazione delle procedure di reclutamento decorre dalla data di conoscenza dell'esito del concorso che si fa coincidere con il provvedimento di approvazione della graduatoria, perché solo da esso discende la lesione attuale e definitiva della sfera giuridica degli interessati; sono fatte salve le ipotesi di contestazione del provvedimento di esclusione e delle valutazioni di inidoneità all'esito delle singole prove che, interrompendo definitivamente l'*iter* della procedura, incidono direttamente sulla sfera giuridica del candidato e devono essere impugnati immediatamente⁽²¹⁹⁾. In sintesi, l'art. 643, co. 1, c.m. ha condensato le norme generali di settore e consolidati principi giurisprudenziali in forza dei quali⁽²²⁰⁾:

- l'atto di approvazione della graduatoria presuppone l'accertamento della legittimità e regolarità dell'operato della commissione, ma, una volta effettuato il riscontro in termini positivi, l'autorità incaricata dell'approvazione non può rifiutarla sostituendo le proprie valutazioni a quelle della commissione;
- l'approvazione è un provvedimento costitutivo, di amministrazione attiva, che conclude il procedimento concorsuale e non un provvedimento di controllo in senso tecnico (che si colloca nella fase integrativa dell'efficacia);
- prima dell'approvazione, non si consolida alcun affidamento nei candidati, sicché l'amministrazione non deve comunicare l'avviso di inizio del *sub* procedimento finalizzato all'emanazione di un eventuale diniego di approvazione (ancorché conduca ad una ripetizione delle prove).

III. L'art. 643, comma 2, c.m. stabilisce il limite massimo per determinare il numero dei posti aggiuntivi rispetto a quelli messi a concorso, alla data di approvazione della graduatoria. Tali posti non possono superare il decimo di quelli messi a concorso per il reclutamento degli ufficiali e il quinto per il reclutamento delle altre categorie di militari (sottufficiali, graduati e militari di truppa). La facoltà riconosciuta dalla legge all'amministrazione militare incontra in sintesi alcuni vincoli normativi ben precisi che delimitano l'esercizio del correlativo potere amministrativo⁽²²¹⁾:

- la disponibilità di ulteriori posti sottolinea una persistente carenza organica di personale nel grado e nel ruolo considerato, nonostante la procedura concorsuale definita con l'atto di approvazione della graduatoria;
- il limite delle risorse finanziarie previste indica il divieto di superare comunque le consistenze organiche previste dalla legge per il grado e per il ruolo che ha determinato la procedura concorsuale conclusa;
- il limite del decimo dei posti di quelli messi a concorso per il reclutamento degli ufficiali e del quinto per il reclutamento delle altre categorie di militari,

(219) Cons. St., sez. Quinta, n. 2968 del 2008, cit.; sez. Quarta, n. 1218 del 2007, cit.

(220) Cons. St., sez. Quinta, 13 giugno 2008, n. 2968, in *FORO AMM.-CONS. STATO*, 2008, 1754; Cass., sez. un., 27 ottobre 2006, n. 23075, in *MASS.*, 2006, 1908; Cons. St., sez. Quarta, n. 7275 del 2005 cit., dove si è negato che la graduatoria redatta dalla commissione di esame - come noto organo straordinario dell'amministrazione - possa recare la nomina dei vincitori, bensì solo l'elenco dei militari graduati in base alla sommatoria del punteggio ottenuto nelle varie prove.

(221) Cons. Stato, sez. Quarta, 3 gennaio 2017, n. 3, in www.giustizia-amministrativa.it.

costituisce norma di organizzazione che rende l'alimentazione dei ruoli graduale e garantisce per essi uno sviluppo di carriera coerente con la normativa sull'avanzamento;

- il conferimento dei posti aggiuntivi secondo l'ordine della graduatoria di merito rappresenta una norma di correttezza e di imparzialità amministrativa e garantisce la qualità della selezione del personale;
- infine, detta facoltà deve essere esercitata all'atto dell'approvazione della graduatoria, non può cioè essere rimandata a un momento futuro, ma costringe l'amministrazione a una valutazione contestuale alla conclusione delle procedure concorsuali per evidenti ragioni di trasparenza, efficienza e correttezza amministrativa.

IV. L'art. 643, comma 3, c.m. disciplina l'ipotesi della rinuncia, della decadenza o delle dimissioni dei vincitori che lasciano scoperti i posti messi a concorso, dopo l'approvazione della graduatoria. In questi casi, l'amministrazione militare ha facoltà di procedere, nel termine di un anno dalla data di approvazione della medesima graduatoria ad altrettante nomine, secondo l'ordine della graduatoria stessa, fermo restando l'accertamento dell'ulteriore possesso dei requisiti. La norma consente all'amministrazione di colmare eventuali vuoti in sede di reclutamento volontario, nel rispetto:

- della graduatoria approvata;
- del limite temporale di un anno dalla data della medesima approvazione; limite che costituisce anche regola generale per lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi in ambito militare;
- della verifica della persistenza dei requisiti generali e speciali per il reclutamento in capo al candidato.

Circa la validità temporale delle graduatorie, si è osservato, in passato:

- che la normativa generale dettata per le p.a. non poteva trovare applicazione alle procedure indette da amministrazioni militari in virtù della specialità riconosciuta a tali istituzioni dall'ordinamento, con particolare riguardo alla disciplina del rapporto di lavoro sottratta al d.lgs. n. 165 del 2001⁽²²²⁾;
- che speciali disposizioni, contenute nei rispettivi ordinamenti di settore, hanno consentito ai comandi di prorogare la validità delle graduatorie⁽²²³⁾.

La questione è ora risolta, esplicitamente ed in via generale per tutti i reclutamenti, dall'art. 643, co. 3, c.m., che stabilisce la validità annuale delle graduatorie, salve speciali disposizioni.

VI. L'art. 643, comma 4, c.m. stabilisce che nei concorsi per la nomina a ufficiale e sottufficiale in servizio permanente, se alcuni dei posti messi a concorso risultano scoperti per rinuncia o decadenza, entro trenta giorni dalla data di inizio dei corsi, possono essere autorizzate altrettante ammissioni ai corsi stessi secondo l'ordine della graduatoria; se la durata del corso è inferiore a un anno, detta facoltà può essere esercitata entro 1/12 della durata del corso stesso. La norma garantisce il corretto e completo svolgimento della forma-

(222) Cons. Stato, sez. Quarta, n. 2752 del 2004, cit.

(223) Si veda, ad es., l'art. 6, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 198 del 1995 per il reclutamento dei carabinieri effettivi, ora abrogato e sostituito dall'art. 708 c.m.

zione iniziale, particolarmente importante per il successivo impiego, ponendo un limite temporale molto contenuto, nel momento in cui i corsi di formazione iniziale previsti per i vari ruoli e relativi alla rispettiva procedura di reclutamento siano iniziati. Rinunce o decadenze successive ai termini stabiliti sono irrilevanti per le eventuali ulteriori ammissioni ai corsi.

VII. L'art. 643, comma 4-*bis*, c.m. costituisce norma di chiusura di dubbia utilità sistematica in quanto nulla aggiunge e nulla modifica rispetto al quadro normativo originario, per il quale la regola generale della validità annuale delle graduatorie di concorso, declinata dall'art. 643, co. 3, c.m., trova le eccezioni contenute negli artt. 688, co. 7, e 708, 2, c.m. che consentono - rispettivamente - al direttore generale per il personale militare e al comandante generale dell'Arma dei carabinieri di prorogare la validità della graduatoria dei candidati per il reclutamento nei ruoli ivi contemplati. L'introduzione del comma in questione ribadisce una regola già chiara e, soprattutto, il limite temporale dello scorrimento delle graduatorie per i concorsi banditi per il reclutamento militare volontario.

VIII. L'art. 643 c.m. costituisce norma speciale in relazione al principio generalmente riconosciuto della preferenza dello scorrimento delle graduatorie in sede di assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni. Il principio, di elaborazione giurisprudenziale, è stato esattamente definito dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria⁽²²⁴⁾. In particolare, è stato affermato che, in tema di assunzione di pubblici dipendenti l'amministrazione, una volta stabilito di procedere alla provvista del posto, deve sempre motivare in ordine alle modalità prescelte per il reclutamento, dando conto, in ogni caso, dell'esistenza di eventuali graduatorie degli idonei ancora valide ed efficaci al momento dell'indizione del nuovo concorso; nel motivare l'opzione preferita, l'amministrazione deve tenere nel massimo rilievo la circostanza che l'ordinamento attuale afferma un generale favore per l'utilizzazione delle graduatorie degli idonei, che recede solo in presenza di speciali discipline di settore o di particolari circostanze di fatto o di ragioni di interesse pubblico prevalenti, che devono, comunque essere puntualmente enucleate nel provvedimento di indizione del nuovo concorso.

L'art. 643 c.m., in questo contesto, costituisce proprio una speciale disciplina di settore che deroga al principio di favore per il cosiddetto scorrimento delle graduatorie, come sopra enucleato. L'amministrazione militare, al pari delle altre amministrazioni pubbliche, ha la facoltà e non l'obbligo di attribuire i posti divenuti vacanti per rinuncia, decadenza o dimissioni dai corsi (entro il termine previsto), successivamente alla conclusione del concorso, mediante lo scorrimento della graduatoria degli idonei; è sempre facoltizzata ad indire un nuovo concorso, stante un inverso principio di favore per la ciclicità dei reclutamenti nell'ordinamento militare, collegato alle esigenze istituzionali, al particolare sviluppo di carriera di tutti i ruoli e alla necessità di garantire la presenza di personale adeguato in ragione della maggiore idoneità, della più giovane età e delle migliori possibilità di formazione e addestramento⁽²²⁵⁾.

(224) Cons. Stato, ad. plen., 28 luglio 2011, n. 14, in *GIUST. CIV.*, 2011, I, 2980.

(225) Cons. Stato, sez. Seconda, 6 aprile 2016, n. 868, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Quarta, 21 dicembre 2015, n. 5792, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Quarta, 15 settembre 2015, n. 4332, in *GUIDA AL DIR.*, 2016, fasc. 1, 94 (m); Cons. Stato, sez.

Art. 644 Commissioni di concorso

1. Le commissioni esaminatrici per i concorsi per il reclutamento dei militari sono presiedute e formate da personale in servizio della rispettiva Forza armata, con l'intervento, se necessario, di uno o più esperti nelle materie o prove oggetto di valutazione, salvo quanto diversamente disposto dal bando.

I. L'art. 644 c.m. riproduce l'art. 5, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 298/2000 (a sua volta abrogato). Come evidenziato dalla relazione illustrativa⁽²²⁶⁾, il principio, anche se enunciato esclusivamente per il reclutamento degli ufficiali in servizio permanente dell'Arma dei carabinieri, era estensibile a tutte le procedure concorsuali, in ragione di un generale criterio di competenza tecnica dei componenti delle commissioni di concorso che trae origine dalle indicazioni rese dal giudice delle leggi⁽²²⁷⁾, ed è stato successivamente recepito dal legislatore (art. 35, co. 3, lett. e), t.u.p.i.; art. 4, d.P.R. n. 272/2004; art. 9, d.P.R. n. 487/1994).

È pacifico che la commissione giudicatrice di concorso per l'assunzione di personale pubblico sia organo straordinario avente natura di collegio perfetto; pertanto l'assenza di alcuno dei componenti non inficia la legittimità della composizione della commissione nella sola ipotesi di svolgimento di attività preparatorie o istruttorie⁽²²⁸⁾.

Diversamente da quanto previsto in materia di accertamento dei requisiti psico-fisici ed attitudinali, la norma in esame affida ogni scelta all'amministrazione che indice il concorso sia in ordine all'individuazione delle prove di esame ulteriori, che ai criteri di valutazione delle medesime nonché alle

Seconda, 23 aprile 2015, n. 1184, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. Seconda, 30 marzo 2015, n. 993, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. Quarta, 27 luglio 2010, n. 4911, in *GIORNALE DIR. AMM.*, 2010, 1047; sez. Quinta, n. 7243 del 2009, cit.; 15 ottobre 2009, n. 6332, in www.giustizia-amministrativa.it; sez. Quinta, n. 7243 del 2008, cit.; sez. Quarta, 14 febbraio 2008, n. 509, in *COMUNI D'ITALIA*, 2008, fasc. 4, 82; sez. Quarta, 4 maggio 2004, n. 2752, in *CONS. STATO*, 2004, I, 1012. Deve darsi conto di un più recente (e allo stato minoritario) indirizzo della giurisprudenza amministrativa, maggiormente articolato, che tende a limitare fortemente la discrezionalità dell'amministrazione, imponendole di procedere allo scorrimento della graduatoria valida, salva la possibilità di indizione di un nuovo bando di concorso, solo se, però, tale determinazione sia opportunamente motivata, cfr. Cons. St., sez. Quinta, 4 marzo 2011, n. 1397, in *FORO IT.*, 2011, III, 221, nella specie la decisione di procedere a nuovo concorso, in luogo dello scorrimento della graduatoria, è stata ritenuta illegittima in quanto non solo non adeguatamente motivata, ma altresì in contraddizione con l'antecedente determinazione dell'amministrazione di fare ricorso, in una situazione comparabile, allo strumento dello scorrimento; sez. Sesta, 19 febbraio 2010, n. 668, in www.giustizia-amministrativa.it; sez. Prima, 13 febbraio 2008, n. 179, in *FORO IT.*, Rep., 2008, voce *Concorso a pubblico impiego*, n. 139.

(226) Relazione illustrativa, pag. 153.

(227) Corte cost., 15 ottobre 1990, n. 453, in *FORO IT.*, 1991, I, 395; il principio è stato acquisito dalla giurisprudenza amministrativa; cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. Quarta, 12 marzo 2007, n. 1218, in *FORO IT.*, 2007, III, 651, fattispecie in tema di reclutamento di dirigenti civili presso amministrazioni statali, secondo la quale "è indubbio che tutti i membri della commissione da nominare debbano possedere doti culturali specifiche nelle materie nelle quali sono chiamati a svolgere il proprio *munus*".

(228) Cons. St., sez. Quarta, 12 marzo 2007, n. 1218, cit. secondo cui la commissione esaminatrice è "archetipo strutturale incondizionato" del collegio perfetto, in termini Cons. St., sez. atti normativi, 31 maggio 2004, n. 7662/04, in www.giustizia-amministrativa.it; Cass., n. 3252 del 2003 cit.; Cons. St., sez. Quinta, 12 marzo 1996, n. 264, in *FORO IT.*, 1997, III, 27; in dottrina v. A. M. SANDULLI, *Manuale*, cit., I, 290.

modalità di esternazione di tali valutazioni.

Circa le modalità di formazione dei giudizi e di esternazione delle conseguenti valutazioni, la consolidata giurisprudenza resa in fattispecie relative a reclutamenti militari (in parte qua conforme ai principi elaborati per ogni tipologia di concorso pubblico)⁽²²⁹⁾:

- ha riconosciuto rientrare nella discrezionalità delle commissioni l'individuazione dei criteri di valutazione delle prove di esame, sindacabile solo in presenza di abnormità o manifesta illogicità non potendo il giudice amministrativo decampare dalla propria giurisdizione di legittimità al di fuori dei casi tassativi sanciti dall'art. 134 c.p.a.;
- ha ritenuto legittima l'esternazione della valutazione attraverso il punteggio numerico, considerato ormai come principio di diritto vivente sulla scorta di quanto affermato dal giudice delle leggi⁽²³⁰⁾;
- ha considerato legittimo un bando di reclutamento che preveda il punteggio numerico come modalità ordinaria di espressione della valutazione della commissione.

Art. 645 Posti riservati a particolari categorie

1. Fermi restando gli ulteriori benefici previsti dal codice, fino al venticinque per cento dei posti messi a concorso per il reclutamento degli ufficiali e degli appartenenti ai ruoli dei marescialli delle Forze armate e degli ispettori dell'Arma dei carabinieri è riservato al coniuge e ai figli superstiti, ovvero ai parenti in linea collaterale di secondo grado se unici superstiti, del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia deceduto in servizio e per causa di servizio, in possesso dei requisiti prescritti.

I. Come evidenziato dalla relazione illustrativa, l'art. 645 c.m. riproduce le norme sancite dall'art. 9, co. 1, d.l. 1/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 30/2010⁽²³¹⁾.

Per l'accesso alle carriere iniziali delle FF.AA. e dei corpi militari, tradizionalmente sono state sempre previste una molteplicità di riserve di varia natura (a titolo di esempio):

- in favore dei familiari del personale militare deceduto o invalido a causa di servizio (art. 6, co. 2 e 3, d.lgs. n. 199 del 1995 per la Guardia di finanza; art. 9, co. 2 e 3, d.lgs. n. 196 del 1995 per i volontari in s.p.e.; art. 7, d.lgs. n. 198 del 1995 per l'Arma dei carabinieri, queste due ultime disposizioni abrogate dal c.m.);
- a mente dell'art. 12, co. 7-bis, d.lgs. n. 215 del 2001 (ora abrogato), i bandi di concorso per il reclutamento dei volontari in ferma prefissata di un anno e quadriennale potevano prevedere riserve di posti a favore dei

(229) Cons. St., sez. Quarta, 27 novembre 2010, n. 8297, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa al reclutamento di allievi ufficiali dei ruoli aeronavali della G. di F.; Cass., sez. un., 21 giugno 2010, n. 14893, in *FORO IT.*, 2011, I, 838, relativa al concorso notarile; Cons. St., sez. Quinta, 11 maggio 2009, n. 2880, in *FORO AMM.-CONS. STATO*, 2009, 1278, relativa a concorso per dirigenti regionali.

(230) Corte cost. n. 175 del 2011, cit.; 30 gennaio 2009, n. 20, in *FORO IT.*, 2009, I, 964; Cass., sez. un., n. 14893 del 2011, cit.

(231) Relazione illustrativa, pag. 153.

diplomati o assistiti presso le scuole militari, gli istituti e le opere di assistenza agli orfani (di cui al regio decreto 29 marzo 1943, n. 388, al d.P.R. 1° dicembre 1952, n. 4487, e al d.P.R. 12 febbraio 1948, n. 989, tutte fonti abrogate), nonché dei figli di militari deceduti in servizio, nel limite massimo del 10% dei posti disponibili;

- a mente dell'art. 4, co. 2, d.lgs. n. 490 del 1997 (ora abrogato), per specifiche esigenze di forza armata, nei bandi di concorso per l'ammissione alle accademie erano previste, oltre alle riserve stabilite da leggi speciali, anche riserve di posti a favore di particolari categorie di personale militare in servizio in ciascuna forza armata; in ogni caso la misura massima della riserva in favore del proprio personale è pari al 30% dei posti disponibili;
- in favore dei volontari in ferma breve o prefissata quadriennale, era prevista una riserva del 30% per l'accesso al ruolo dei volontari in s.p.e., ai sensi dell'art. 18, co. 3, d.lgs. 215 del 2001 (ora abrogato)⁽²³²⁾.

In linea generale le quote di riserva costituiscono una deroga al principio del concorso aperto a tutti per l'accesso agli impieghi pubblici e le norme che le prevedono sono di stretta interpretazione.

La Corte cost. ribadisce da tempo che l'area delle eccezioni al pubblico concorso va delimitata in maniera rigorosa in funzione delle peculiari e straordinarie esigenze ad esse sottese (consolidamento di esperienze professionali specifiche non facilmente acquisibili dall'esterno esse stesse strumentali alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione); si coglie una linea di tendenza della giurisprudenza costituzionale che individua nel 50% dei posti messi a concorso, in relazione al fabbisogno di personale complessivo individuato in sede di programmazione, il limite massimo che, a prescindere dalla sussistenza di ulteriori rigorosi presupposti, determina l'illegittimità della misura della quota di riserva⁽²³³⁾.

II. Nel codice sono previste numerose norme che individuano quote di riserva in favore di svariate tipologie di soggetti e con differenti misure percentuali (si pensi, ad es., agli artt. 649, 673, 679, 681, 700, 702, 713); per il loro carattere di generalità due previsioni sono state collocate all'interno del titolo I, del libro IV:

- la riserva in favore dei familiari superstiti del personale delle FF.AA. e delle Forze di polizia deceduto in servizio e per causa di servizio, per l'accesso ai ruoli ufficiali, marescialli e ispettori (art. 645 c.m.);
- la riserva in favore di candidati al reclutamento nell'Arma dei carabinieri (ma lo stesso è a dire per la G. di F. e delle altre Forze di polizia ad ordinamento civile), muniti dell'attestato di adeguata conoscenza della lingua tedesca ai sensi dell'art. 33, d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574 - norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, modificato dal d.lgs. 21 gennaio 2011, n. 11 - (art. 635, co. 3, c.m.).

(232) Cons. St., sez. Terza, 18 febbraio 2010, n. 4636, in *GIURISDIZ. AMM.*, 2010, I, 233, che ha stabilito che lo *status* di congedato e l'aver contratto ulteriori rafferme non esclude il beneficio della riserva previsto dal menzionato art. 18 cit.

(233) Da ultimo Corte cost., 13 maggio 2010, n. 169, in *FORO IT.*, 2010, I, 2319.



Tenente Colonnello medico
Riccardo GARCEA
Capo Sezione Sanità
Scuola Ufficiali Carabinieri

I due chirurghi dell'Imperatore Bonaparte (*)

Napoleone Bonaparte ebbe un rapporto stretto con i medici, soprattutto con i chirurghi. Sotto il suo comando la sanità militare francese si modernizzò e diventò l'eccellenza e l'avanguardia rispetto al resto del mondo. Il lavoro dell'autore è l'analisi dell'operato e del rapporto con Bonaparte di due medici: Dominique-Jean Larrey (1766-1842) e Alexandre-Urbain Yvan (1765-1839). Il primo, genio ed innovatore della sanità, noto a tutti per aver creato e organizzato il *triage*, le ambulanze campali e le amputazioni precoci dei feriti e molteplici tecniche chirurgiche; il secondo, invece, figura ben più misteriosa, che riuscì a conquistare la fiducia di Bonaparte, al punto che questi gli commissionò la preparazione di un veleno per togliersi la vita. In seguito al tentativo di suicidio di Napoleone, sventato dallo stesso Yvan, quest'ultimo abbandonò l'Imperatore, dandosi alla fuga, mentre Larrey si dichiarò disposto a seguirlo persino all'Isola d'Elba, venendo però rifiutato.

Napoleon Bonaparte had a close relationship with doctors, especially surgeons. Under his command, French military health care modernized and became the excellence and avant-garde compared to the rest of the world. The author's work is an analysis of the work and the relationship with Bonaparte of two doctors: Dominique-Jean Larrey (1766-1842) and Alexandre-Urbain Yvan (1765-1839). The first, a genius and innovator of health care, known to all for having created and organized triage, field ambulances and early amputations of the wounded and multiple surgical techniques; the second, instead, a much more mysterious figure, who managed to win Bonaparte's trust, to the point that he commissioned him to prepare a poison to take his own life. Following Napoleon's suicide attempt, foiled by Yvan himself, the latter abandoned the Emperor and fled, while Larrey declared himself willing to follow him even to the Island of Elba, but was refused.

(*) Articolo sottoposto a referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Dominique-Jean Larrey. - 3. Alexandre-Urbain Yvan. - 4. Analisi delle decisioni di Napoleone nella scelta dei chirurghi.

1. Introduzione

La sanità militare “on-field”⁽¹⁾ sul campo di battaglia è stata rivoluzionata nell’era napoleonica grazie ad alcuni chirurghi eroici sia dal punto di vista professionale, che militare. In precedenza, i feriti venivano soccorsi dai commilitoni o rimanevano sul campo di battaglia in attesa di essere finiti dalla parte avversaria o soccorsi dalla propria, operazione che poteva avvenire anche dopo uno-due giorni.

Il primo a cambiare la cognizione dei soccorsi sul campo fu Pierre-François Percy (Montagney, 28 ottobre 1754 - Parigi, 18 febbraio 1825), ideatore delle “*wurstes*”, ovvero delle “*ippomobili di soccorso*” o “*ambulanze leggere*” con le quali i chirurghi potevano seguire le truppe fino al fronte, portando anche tutti i loro strumenti. Fu sostenitore della creazione di un corpo di chirurgia militare autonomo dagli altri, padre dell’idea di neutralità dei soccorritori⁽²⁾, che successivamente ispirerà Henry Dunant per la creazione della Croce Rossa, nonché primo o secondo esecutore di un’amputazione di braccio all’altezza della spalla (tecnica che sembra essere stata ideata da Victor Moreau⁽³⁾).

2. Dominique-Jean Larrey

La figura più importante nel campo della chirurgia di guerra e del soccorso ai feriti è senza dubbio Dominique-Jean Larrey (Beudéan, 8 luglio 1766 - Lione, 25 luglio 1842), il quale rimase orfano sin dai primi anni della sua vita e fu cresciuto dal priore del villaggio, che si accorse subito delle sue capacità nettamente superiori alla media e si impegnò a farlo studiare. A tredici anni il giovane si recò da solo e a piedi a Toulouse (distante settanta chilometri) dallo zio per studiare chirurgia, dove si laureò a diciannove anni, vincendo anche un premio⁽⁴⁾.

Come primo incarico, si arruolò su una nave e riuscì ad effettuare una traversata doppia da Brest a Terranova senza perdere nessun marinaio⁽⁵⁾, impresa

(1) Traduzione: *sul campo di battaglia*.

(2) Henri DUCOULOMBIER, *Un chirurgien de la Grande-Armée: Le baron Pierre-François Percy*, ed. Historiques Teissèdre, 2004.

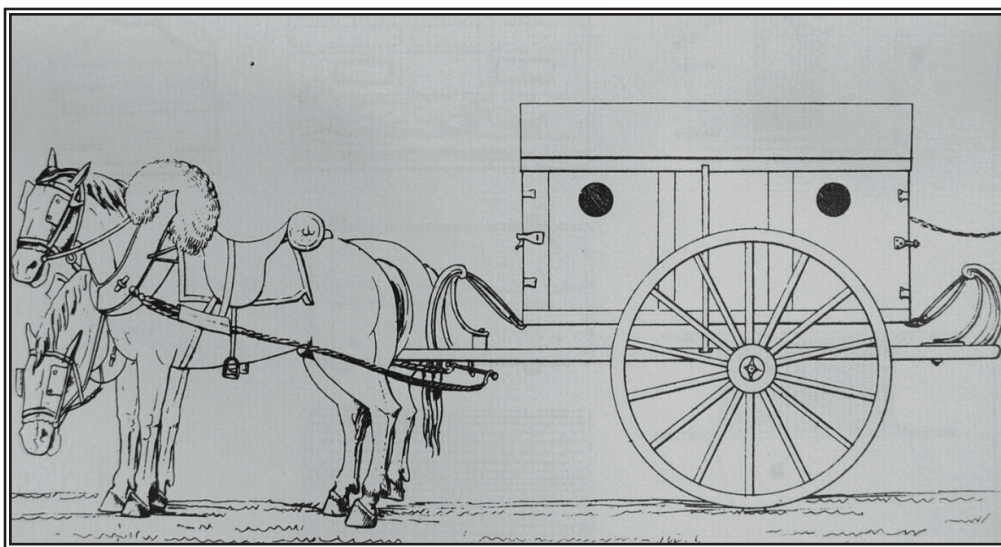
(3) F. CHAUVIN et al. *Les docteurs Moreau de Bar-le-Duc Victor Moreau (1746-1799), Pierre-Félix Moreau (1778-1846). Les premières résections ostéo-articulaires. Histoire des Sciences médicales*, 2002, n. 4, oct.-dec.

(4) David R. WELLING, David G. BURRIS, Norman M. RICH, *The influence of Dominique Jean Larrey on the art and science of amputations*, *JOURNAL OF VASCULAR SURGERY*, September 2010, vol. 52, issue 3, pagg. 790-793.

(5) M. M. BAYLE, *Thillaye, Biographie Médicale par ordre chronologique d’après Daniel Leclerc, Eloy, etc.*, tome II, pagg. 837-839, ed. 1855.

praticamente impossibile per quei tempi. Successivamente, nel 1788, si perfezionò ulteriormente presso scuole di eccellenza parigine, per poi arruolarsi come chirurgo nell'esercito ed essere inviato come aiuto chirurgo nell'armata del Reno nel 1792, dove poté dimostrare le sue conoscenze e competenze.

Il suo genio indiscusso gli fece ideare una forma primordiale di *triage* dei feriti, nonché perfezionare i mezzi di trasporto del collega Percy, ispirandosi all'artiglieria leggera mobile creata da Napoleone, e trasformando le "ippomobili" nelle "ambulanze volanti" (v. iconografia), ovvero dei mezzi a due o quattro cavalli, con le quali poteva non solo trasportare un *team* sanitario composto da tre chirurghi ed un infermiere direttamente sul campo di battaglia con ogni attrezzatura necessaria per intervenire immediatamente⁽⁶⁾, ma anche prendere i feriti con delle barelle e portarli in ospedale in tempi brevissimi⁽⁷⁾.



Un'ambulanza volante a due ruote di Larrey

(D. J. Larrey, *Mémoires de Chirurgie Militaire, et Campagnes. Volume I, Plate III, J. Smith, Paris, 1812-1817*)

Larrey realizzò questa invenzione, figlia di altri tentativi precedenti non andati a buon fine, a soli ventisei anni⁽⁴⁾ ed ebbe un tale impatto, che nessun servizio sanitario fu in grado di avvicinarsi neanche dopo decenni, come testimoniato nello studio sulla sanità inglese a Waterloo di Howard, il quale afferma che tra le fila della sanità militare inglese "non c'era nulla equivalente alle ambulanze volanti di Larrey"⁽⁸⁾.

(6) G. COSMACINI, *Guerra e Medicina*, Bari, Laterza Editori, 2011, pag. 124.

(7) *Dictionnaire des sciences médicale, BIOGRAPHIE MÉDICALE*, tome V, pagg. 524-527, ed. 1822.

(8) M. R. HOWARD, *British medical services at the Battle of Waterloo*, Bmj, vol. 297, 24-31, December 1988.

La fama del suo sistema di soccorso si diffuse in tutto l'esercito e Napoleone stesso volle che fosse creata una legione di ambulanze volanti di 340 uomini, da impiegare con l'esercito. Nel 1797 Larrey raggiunse Bonaparte al termine della campagna d'Italia e si dedicò ad organizzare la sanità cisalpina, nonché a combattere alcune epidemie ed ad aggiornare alcune scuole di medicina, al punto che lo stesso condottiero lo definì (nel suo testamento, n.d.r.) “l'uomo più virtuoso che abbia mai conosciuto”⁽⁹⁾. Un anno prima, il chirurgo si era già fatto notare in campo scientifico con un'altra invenzione, ovvero un ventilatore a soffietto per effettuare un'inspirazione forzata, alla quale seguiva una compressione per ottenere l'espiazione⁽¹⁰⁾, ovvero una sorta di respiratore artificiale manuale. Fu uno dei primi a studiare l'ipotermia, sia come patologia per contrastarne i danni⁽¹¹⁾, che come terapia, al fine di allungare la sopravvivenza di organi feriti o per facilitare l'amputazione⁽¹²⁾⁽¹³⁾.

Fu teorico ed esecutore di amputazioni precoci al fine di salvare la vita del paziente prima dell'instaurarsi della gangrena e della relativa setticemia; fu un chirurgo di fama ineguagliabile, in quanto è riportato che durante la battaglia di Mosca fu capace di effettuare duecento amputazioni in ventiquattro ore, ovvero una ogni sette minuti, e aveva una casistica tale da poter discutere se lasciare il moncone aperto o chiuso per le prime medicazioni⁽¹⁴⁾.

A lui viene attribuito il *record* di poter effettuare una disarticolazione di spalla in diciassette secondi, senza ovviamente contare la preparazione vascolare e le medicazioni⁽¹⁵⁾.

Per correttezza scientifica, bisogna precisare che le amputazioni effettuate non avevano l'eleganza chirurgica dei giorni moderni, ma consistevano in una disarticolazione, facendo una leva sull'osso sottostante (v. iconografia) e una successiva dissezione cutaneo-muscolare e legatura vascolare rapidissima, essendo il paziente cosciente.

(9) D. B. WEINER, *Dominique Jean Larrey*. In W. F. Bynum e H. Bynum, *DICTIONARY OF MEDICAL BIOGRAPHY*, Westport-London, Greenwood Press, 2007, vol. 3, pag. 774.

(10) Robb J. C. BARON LARREY (1766-1842), *Napoleon's chief surgeon and his times*, Ulster Med J. 1952, 21:101-13.

(11) S. T. O'SULLIVAN, M. O'SHAUGHNESSY, T. P. O'CONNOR, *Baron Larrey and cold injury during the campaigns of Napoleon*, Ann Plast Surg, 1995, 34:446-9.

(12) D. J. LARREY, R. W. HALL, *Memoirs of military surgery, and campaigns of the French armies, on the Rhine, in Corsica, Catalonia, Egypt, and Syria; at Boulogne, Ulm, and Austerlitz; in Saxony, Prussia, Poland, Spain, and Austria*. In: *FIRST AMERICAN FROM THE SECOND PARIS EDITION*, Baltimore, Joseph Cushing, 1814.

(13) N. N. KORPAN, *A history of cryosurgery: its development and future*, J. AmColl Surg, 2007, 204:314-24.

(14) Kim R. SELLEGREN, *An Early History of Lower Limb Amputations and Prostheses*, THE IOWA ORTHOPAEDIC JOURNAL, vol. 2, 1982, 2:13-27.

(15) Owen WANGENSTEEN, Sarah WANGENSTEEN, *The Rise of Surgery: From Empiric Craft to Scientific Discipline*, University of Minnesota Press, pagg. 16-52, 1978.

La fama di “amputatore” era in realtà immeritata per il chirurgo, il quale effettuava questi interventi molto più spesso degli altri a causa della propria competenza e abilità: un esempio fu quello del generale Pajol, ferito gravemente al braccio con frattura di radio e ulna, ma senza compromissione vascolare, che fu salvato dall’amputazione decisa da altri chirurghi dallo stesso Larrey, che lo trattò (con successo) in maniera conservativa⁽²⁰⁾.

Innovò non solo la chirurgia vascolare e ortopedica, ma anche quella toracica: praticò la seconda pericardiotomia della storia nel 1810, sperimentò su cadaveri tecniche per l’aspirazione dell’emotorace o dell’emopericardio, gettando così le basi delle stesse procedure utilizzate oggi⁽²¹⁾.

Esperto di igiene sin dai tempi della sua esperienza in marina, in sala operatoria praticava una sanificazione con aceto e utilizzava per lavare le ferite acqua con sale o colonie alcoliche saline, rifiutando gli unguenti storicamente applicati dai suoi colleghi; era noto per la sua umanità verso i pazienti e il suo considerare alla pari tutti i suoi assistiti, indipendentemente dalla nazionalità o dal grado. La sua fama nel mondo era tale che, quando fu ferito e catturato a Waterloo, venne condannato a morte, ma fu riconosciuto da un medico prussiano, che richiese la grazia al Maresciallo Blucher, il quale, non solo la concesse, ma fece accompagnare il chirurgo in Francia, avendo questi curato suo figlio in una battaglia contro i Francesi⁽²²⁾. Nella stessa battaglia il generale Wellington ordinò alla propria artiglieria di non sparare su Larrey e i suoi uomini mentre raccoglievano i feriti⁽²³⁾.

In precedenza, inoltre, lo Zar di Russia e l’Imperatore del Brasile gli avevano proposto ingaggi favolosi, ma il chirurgo non li aveva accettati, rimanendo fedele alla Francia, ma, soprattutto, al suo Imperatore⁽²⁴⁾.

Il Barone Joseph, nel suo libro di aneddoti sul palazzo imperiale dal 1805 al 1816⁽²⁵⁾, racconta che il Sovrano, discutendo con un’altra persona, avesse dichiarato che grazie a Larrey aveva capito che le ferite di moschetto al “*petit doigt*”⁽²⁶⁾ dei soldati riscontrate nella battaglia di Dresda del 1813 non erano

(20) P. TRIAIRE, *Dominique Larrey et les campagnes de la révolution et de l’empire*, Maison Alfred Mame et Fils, Tours, France, 1902:531.

(21) J. VAN THIELEN, R. VAN HEE, *Pericardiotomy: the first cardiac operation*, Acta Chir Belg, 2008, 108:133-8.

(22) D. R. WELLING, D. G. BURRIS, N. M. RICH, *Delayed recognition, Larrey and Les Invalides*, THE JOURNAL OF THE AMERICAN COLLEGE OF SURGEONS, 2006, 202:373-6.

(23) M. E. BLAESSINGER, *Quelques grandes figures de la chirurgie et de la médecine*, MILITAIRES, Paris, ed. J. B. et fils, 1947, pag. 118.

(24) C. W. BODEMER, *Baron Dominique Jean Larrey, Napoleon’s surgeon*, BULLETIN OF THE AMERICAN COLLEGE OF SURGEONS, 1982, 67:18-21.

(25) Joseph BAUSSET, L. F. ROQUEFORT, *Mémoires Anecdotiques Sur L’intérieur De Palais De Napoléon, Sur Celui, De Marie Louise, Et Sur Quelques Evénemens De l’Empire, De Puis 1805 Jusq’en 1816*, par. L. F. J. De BAUSSET, Ancien préfet du palais impérial, Impr. Barthelemy, T. 2^{ème}, 3^{ème} ed.

(26) Traduzione: *piccolo dito*.

causate da atti di vigliaccheria, ma dalla scarsa preparazione dei militari che si fervevano da soli nel ricaricare il moschetto. Lo aveva quindi definito “*un uomo eccellente*”, aggiungendo che persone come lui erano “*ben rare*”, mentre il suo interlocutore aveva risposto: “*Toute l'armée le respecte e l'estime*”⁽²⁷⁾.

Il legame che Larrey provava per Bonaparte era così forte che lo seguì per diciotto anni in venticinque campagne e sessanta battaglie, rimanendo ferito due volte. In qualunque posto si fosse recato, riportò successi e fece scoperte sanitarie, ottenendo l'ammirazione di tutti e permettendo anche ai paesi conquistati di crescere culturalmente⁽²⁸⁾.

L'affetto che il medico aveva verso Napoleone era tale che il 4 maggio 1814, al momento della partenza per l'Isola d'Elba, quando questi era decaduto, si offrì di accompagnarlo e rimanere con lui. Ma Napoleone rispose: “*Voi appartenete all'esercito Larrey, voi dovete seguirlo, ma non è senza rammarico che io mi separo da voi*”⁽²⁹⁾, congedandolo definitivamente.

Eppure, nonostante la fama e le capacità del chirurgo, Napoleone non lo inserì mai nella sua cerchia dei fedelissimi, seppur riconoscendogli ogni onore, ma preferì altri medici, sicuramente meno capaci dal punto di vista professionale. Comunque, nel proprio testamento, l'Imperatore lasciò centomila franchi al chirurgo. Larrey continuò la sua attività ufficiale nell'esercito fino al 1838, quando fu formalmente pensionato all'età di settantadue anni, ma continuò a collaborare costantemente con il ministero e il figlio Felix Ippolite, che aveva seguito le sue orme.

Proprio per questa scelta, si ammalerà durante un'ispezione alle strutture sanitarie dell'Algeria e, trasportato con urgenza in Francia, morirà a Lione il 25 luglio 1842.

3. Alexandre-Urbain Yvan

Nonostante il precedente chirurgo sia annoverato tra i più grandi innovatori della storia della medicina, sicuramente difettava nella capacità di fare il cortigiano, abilità che certamente non mancava al suo collega Alexandre-Urbain Yvan, il quale arrivò ad essere *de facto* il chirurgo personale dell'Imperatore, nonché suo consulente e informatore sanitario, mantenendo tale incarico per anni, fino alla vicenda del tentato suicidio di Bonaparte.

(27) Traduzione: *tutta l'armata lo rispetta e lo stima*.

(28) S. JASQUI REMBA, J. VARON, A. RIVERA, G. L. STERNBACH, *Dominique-Jean Larrey: The effects of therapeutic hypothermia and the first ambulance*, Resuscitation, 81 (2010) 268-271.

(29) M. M. BAYLE, *Tbillaye, Biographie Médicale par ordre chronologique d'après Daniel Leclerc, Eloy, etc.*, tome II, pag. 842, ed. 1855.

Nato a Toulon il 28 aprile 1765, entrò a quattordici anni nell'ospedale militare per laurearsi come chirurgo, assumendo qui i primi incarichi e il brevetto di chirurgo di prima classe. Partito per la Campagna d'Italia, riuscì ad essere assegnato al Primo Console dopo che questi lo aveva notato per le proprie capacità⁽³⁰⁾, in quanto sicuramente era un valido specialista.

Da allora non abbandonerà più Napoleone, divenendo sempre di più un suo stretto confidente; giunse a sposare una delle migliori amiche della moglie e fu persino nominato testimone alle nozze di Carolina Bonaparte con Murat.

Quando Corvisart dovette creare la sanità imperiale, questi espose o ridimensionò tutti i medici militari che avrebbero potuto influenzare l'Imperatore, non prendendo in considerazione Larrey e ponendo Yvan sotto Boyer, un chirurgo di chiara fama, ma civile. Nonostante questo mancato riconoscimento, nel 1804 Yvan viene nominato chirurgo ordinario e organizzò l'ambulanza dell'Imperatore, ricevendo da Bonaparte una fiducia completa, tale da essere uno dei pochi che potevano essere presenti al suo risveglio⁽³¹⁾. Proprio per questa sua confidenza e continua vicinanza, il chirurgo veniva chiamato il "Roustan della chirurgia"⁽³²⁾, in riferimento al *mamelouk* che dormiva fuori dalla porta di Bonaparte e lo svegliava la mattina, rimanendo sempre al suo fianco tutto il giorno.

In effetti il chirurgo era costantemente presso dell'Imperatore, comunicandogli i nomi e le condizioni degli ufficiali superiori rimasti feriti, riportando i dati ottenuti discutendo insieme a Larrey e Percy in merito agli interventi ed ai comportamenti dei chirurghi militari sul campo⁽³⁰⁾, ma anche curando Bonaparte in diverse occasioni: un episodio di disuria, una ferita al piede durante gli scontri a Ratisbonna del 1809⁽³³⁾ e una febbre nel 1812.

Grazie a questa vicinanza, otterrà molteplici onorificenze, tra cui il titolo di Barone dell'Impero il 31 gennaio 1810, insieme al collega Larrey.

La confidenza con il Sovrano era tale che Napoleone, in seguito alla battaglia di Maloyaroslavets del 24 ottobre 1812, quando rischiò di cadere in mano ai Russi, chiese al suo medico di fiducia un veleno, che avrebbe portato sempre addosso in un sacchetto⁽³⁴⁾.

(30) P. BONNETTE, *Le baron Yvan, chirurgien particulier de l'Empereur*, CHRONIQUE MÉD., 1^{er} mai 1921, 131-137.

(31) A. GOLDCHER, *Rôle du chirurgien ordinaire Yvan auprès de Napoléon Ier dans la nuit du 12 au 13 avril 1814*, HISTOIRES DE SCIENCES MÉDICALES, tome XLVIII, n. 3, 2014.

(32) J. M. DES CILLEUS, *Yvan, chirurgien de Napoléon*, ARCHIVES DE MÉDECINE ET DE PHARMACIE MILITAIRES, tome CIII, n. 6, décembre 1935, 1017-1043.

(33) A. GOLDCHER, *Les blessures de Napoléon*, REVUE DU SOUVENIR NAPOLÉONIEN, 67^{ème}, année, juin-juillet 2004, 453, 2-8.

(34) Charles NAPOLÉON, Michel-Antoine BURNIER, *Napoléon, mon aïeul, cet inconnu*, Paris, Pocket, 2011.

Per correttezza, bisogna citare anche una versione leggermente alternativa a questa, riportata alcuni anni dopo in una lettera dal figlio di Yvan, il quale affermò che il padre aveva preparato la polvere velenosa a base di belladonna ed elleboro bianco insieme al Farmacista Rouyer, molto prima di partire per la campagna di Russia⁽³⁵⁾.

Del chirurgo sappiamo che in questa campagna si ammalò durante la battaglia della Beresina⁽³⁶⁾, ma che comunque rimase al fianco del Sovrano fino alla notte tra il 12 ed il 13 aprile 1814, quando questi tentò il suicidio nel castello di Fontainebleau. Prima di questo evento, era evidente che Napoleone fosse così legato al Barone Yvan, da chiedergli di seguirlo all'Elba e, davanti al rifiuto balbettato da questi, il quale avrebbe preferito dedicarsi alla propria famiglia, gli diede comunque quarantamila franchi, più mille per ogni figlio e la medaglia di Commendatore della Legion d'Onore⁽³⁰⁾.

Grazie allo studio di Goldcher⁽³¹⁾, è stato possibile approfondire il ruolo che questo ambizioso chirurgo dovrebbe aver avuto nel tentato suicidio di Napoleone subito dopo la firma dei trattati e l'imposizione dell'esilio sull'Isola d'Elba. Sicuramente il tono dell'umore di Napoleone non era stabile, come risulta dalla lettera scritta alla moglie l'undici aprile, nella quale dice che la sua disgrazia lo affligge più per lei che per se stesso e che lascia sospettare che questi avesse deciso di porre termine alle proprie sofferenze. Inoltre, il fatto che lo stesso Sovrano non riporti mai in nessuno scritto o memoria il malessere della notte tra il 12 e il 13 aprile 1814, sembra confermare l'intenzione suicidaria.

La ricostruzione dei fatti di quell'evento è stata possibile grazie alle opere di Constant il valletto, il quale narrò i fatti in maniera molto dettagliata, ad eccezione della data, che anticipò di un giorno⁽³⁷⁾; in parte e con molti limiti anche da quanto riportato dal figlio di Yvan, nella lettera con la quale sembra tentare di giustificare il comportamento del padre, sbagliando completamente data, ma offrendo un racconto dettagliato sulle motivazioni alla base della fuga notturna del chirurgo⁽³⁰⁾. Un'altra dettagliata descrizione è infine presente negli scritti di Caulaincourt, uomo di fiducia dell'Imperatore decaduto, che fu chiamato subito dal Sovrano⁽³⁸⁾.

(35) Yvan BARON, "24 mars 1814. Petite rectification d'une grande erreur", Musée des familles, 2 S., T. III, 1845-1846, 205-206.

(36) B. VESSELLE, G. VESSELLE, *Sur les traces du docteur François Ribes, chirurgien de la 1ère division d'ambulance dite du champ de bataille*, HISTOIRES DES SCIENCES MÉDICALES, tome XLVIII, n. 3, 2014, pag. 407.

(37) W. CONSTANT, *Mémoires de Constant, premier valet de chambre de l'empereur. Sur la vie privée de Napoléon sa famille et sa cour*, Louis Hauman et Ce editeur, Leipzig, 1830, T. 3^{me}, pagg. 255-262.

(38) A. L. CALAINCOURT, *Mémoires du général de Caulaincourt, duc de Vicence - avec l'empereur de Moscou a Fontainebleu* in MEMORIES DU GÉNÉRAL DE CAULAINCOURT, DUC DE VICENCE, GRAND ÉCUYER DE L'EMPEREUR, Club française du livre, 1968, pagg. 479-506.

Da queste opere è possibile comprendere che il 13 aprile, alle 03:00 di notte, Napoleone si sveglia e si fa portare da scrivere da un suo valletto per redigere una lettera di addio alla moglie⁽³⁹⁾; successivamente mette “qualcosa in un bicchiere e lo beve”⁽³²⁾. Constant, avvisato di questo fatto, raggiunge il Sovrano, trovandolo sveglio e questi gli confida che stava per morire; successivamente Napoleone inizia a stare male, dicendogli di chiamare Calaincourt ed Yvan.

Appena arrivati, al primo affida la propria famiglia, mentre al chirurgo non domanda aiuto, ma chiede: “credete che la dose sia abbastanza forte?”. Yvan appare smarrirsi e risponde: “Non so di cosa Vostra Maestà parli”⁽³²⁾⁽³³⁾. A quel punto, secondo Calaincourt, Napoleone avrebbe chiesto un'altra dose, ma il chirurgo avrebbe preparato un emetico e supplicato il duca di farlo bere, per salvare il paziente. Calaincourt convincerà Napoleone ed Yvan, temendo di essere accusato per l'avvelenamento, prenderà un cavallo e scapperà nella notte⁽³⁰⁾⁽⁴⁰⁾. Il chirurgo in seguito si pentirà di tale atto e cercherà il perdono di Napoleone, senza riuscirci⁽³¹⁾.

Da quel momento in poi, di Yvan non si sa praticamente nulla, tranne che rimase primo chirurgo de l'*Hopital des Invalides* fino al proprio pensionamento nel 1832⁽⁴¹⁾. Morirà a Parigi il 30 settembre 1839.

4. Analisi delle decisioni di Napoleone nella scelta dei chirurghi

La prima domanda che ognuno si dovrebbe porre è perché l'Imperatore abbia favorito come chirurgo Yvan, rispetto a Larrey, sicuramente molto migliore e riconosciuto da chiunque come un genio per i suoi tempi. A questo quesito, pongo tre risposte:

1. *Carattere*. Grazie al più che completo lavoro di Richardson⁽⁴²⁾, sappiamo che Larrey aveva di se un'alta considerazione, era devoto ai suoi pazienti e viveva il proprio lavoro come una missione, non facendo preferenze in base al grado, bensì alla gravità delle ferite. Richardson riporta che Napoleone sapeva che Larrey tormentava i generali, svegliandoli di notte e facendoli alzare dal letto per problemi inerenti i feriti; questi lo temevano, perché sapevano che avrebbe riferito a Bonaparte loro comportamenti impropri ed era un “nemico implacabile” dei fornitori. Questo atteggiamento passionale, la sua integrità morale, uniti a comportamenti forti e magari poco urbani, dovuti probabilmente alle sue umili origini,

(39) A. FIERRO, *Original autographe signé conservé dans les Archives de Caulaincourt*, in *LES FRANÇAIS VUS PAR EUX-MÊMES. LE CONSULAT ET L'EMPIRE*, Robert Laffont, Paris, pag. 327.

(40) FAIN, Baron Agathon Jean François, *MANUSCRIT DE 1814. MÉMOIRES DES CONTEMPORAINS*, Bossage, édit., Paris, 1824, pag. 395-397.

(41) R. MEYLEMANS, *L'Histoire et le service de santé: De la Révolution à l'Empire*, Edilivre, 2015.

(42) R. G. RICHARDSON, *Larrey - What Manner of Man?*, *PROCEEDINGS OF THE ROYAL SOCIETY OF MEDICINE*, vol. 70, July 1977, pagg. 490-494.

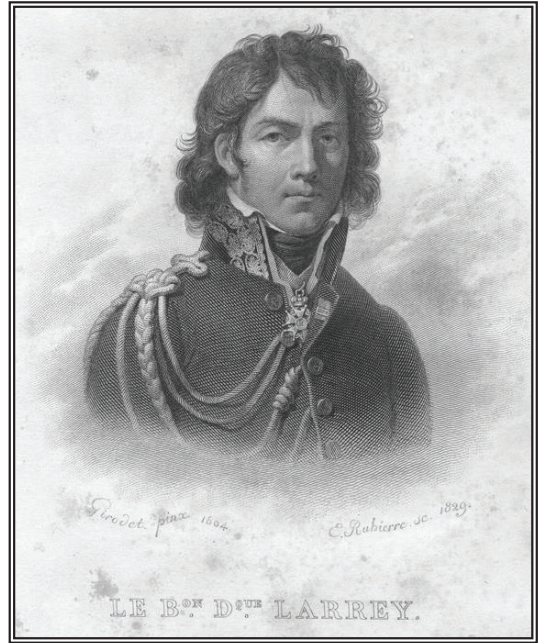
verosimilmente possono averlo reso più idoneo ad un incarico in prima linea, che in una corte. Inoltre, da molteplici raffigurazioni del chirurgo, si può notare in tutti una caratteristica poco militare: era solito portare capelli lunghi nell'esercito (v. iconografia), altro segno di una persona di carattere e poco avvezzo alle regole;

2. *Concorrenza di altri.* È noto che l'«*habile Corvisart*»⁽⁴³⁾, primo medico del sovrano preferisse chirurghi di secondo piano a diretto contatto con Napoleone: per questo mise un sessantunenne con una salute non perfetta davanti a Larrey nell'armata in partenza per la Russia ed Yvan come secondo nello *staff* dell'Imperatore, composto di oltre venti tra medici, chirurghi, farmacisti, dentisti e podologi.

3. *Capacità di impiego del personale di Napoleone.* Con le peculiarità caratteriali sopra descritte, in considerazione dell'ostilità che Larrey avrebbe avuto a corte dai suoi colleghi *in primis* e, verosimilmente a causa dell'enorme stima che il chirurgo aveva nell'esercito, la scelta dell'Imperatore doveva essere stata praticamente obbligata.

In merito all'apprezzamento che il chirurgo aveva tra le truppe, è noto che sul fiume Beresina rimase indietro per recuperare degli strumenti ed i soldati lo fecero attraversare il ponte per salvarlo portandolo letteralmente a mano⁽⁴⁴⁾⁽⁴⁵⁾; Richardson⁽⁴²⁾ riporta una conversazione tra Napoleone e il dottor Arnott a Sant'Elena, in cui Bonaparte definisce con queste parole il chirurgo:

“*Larrey was the most honest man, and the best friend to the soldier that I ever knew*”⁽⁴⁶⁾ e l'interlocutore risponde: “*I hold him in the highest esteem. If the army were to raise a monument to the memory of one man it should be to that of Larrey*”⁽⁴⁷⁾.



Ritratto di Dominique Larrey

(Frontespizio del libro di P. Triaire, *Dominique Larrey et les Campagnes de la Revolution et de l'Empire*, Ed. Maison Alfred Mame et Fils, Tours, 1902)

(43) A. SOUBIRAN, *Le baron Larrey: Chirurgien de Napoléon*, ed Fayard, 1966.

(44) D. J. LARREY, *Memoir of Baron Larrey, Surgeon-in-chief of the Grande Armée, from the French*, ed. Henry Renshaw, London, 1861.

(45) A. ROSE, *Napoleon's Campaign in Russia .Year 1812*, published by the autor, New York, 1913.

(46) Traduzione: “*Larrey è l'uomo più onesto ed il miglior amico del soldato che io abbia mai conosciuto*”.

(47) Traduzione: “*Ho di lui la massima stima. Se l'esercito dovesse fare un monumento in memoria di un solo uomo, dovrebbe farlo di Larrey*”.

Il rifiuto finale di Napoleone di farsi accompagnare all'Elba da Larrey non va interpretato come una mancanza di stima forse per l'unico uomo che avrebbe potuto salvargli la vita, bensì come una scelta patriottica di un uomo di Stato alla fine della propria esistenza, il quale non si dimenticherà però del suo chirurgo più fedele nel suo testamento.

Il rapporto tra Bonaparte e Yvan appare invece più semplice, nonostante anche in questo vi siano delle zone d'ombra: sebbene il chirurgo fosse entrato nelle grazie dell'Imperatore e fosse di questi il confidente della propria branca (nonostante l'ostilità di Corvisart, capo dello *staff* sanitario), è possibile che il veleno utilizzato per il tentativo di suicidio non fosse stato commissionato solamente ad una sola persona. Mentre il figlio di Yvan⁽³⁵⁾ riferisce che l'Imperatore aveva perso il sacchetto originale preparato dal padre, il valletto Constant⁽³⁷⁾ afferma che era al collo di Bonaparte sin dalla campagna di Spagna e non dal 1812, mentre Goldcher⁽³³⁾ pone il dubbio che il veleno fosse differente da quello preparato dal chirurgo di fiducia.

L'ipotesi che lo scrivente avanza, invece, è che il chirurgo Yvan fosse riuscito ad avere la fiducia totale di Napoleone non solo per le proprie abilità tecniche, di sicuro ottime, ma soprattutto per quelle di cortigiano, combinando addirittura il proprio matrimonio con una delle migliori amiche dell'Imperatrice.

In questo clima di confidenza, aveva preparato sia l'oppio nel sacchetto che l'imperatore portava al collo, che il veleno contenuto in un'altra sacca in una data imprecisata (verosimilmente il 1812); quel veleno fu assunto da Bonaparte dopo almeno due anni di conservazione incerta, sicuramente ormai indebolito e probabilmente scarsamente efficace, se non per un'intossicazione. Per questo Yvan sapeva che doveva far vomitare il paziente e, quando fu chiaro che si trattava di veleno, scappò precipitosamente nella notte, temendo di venire accusato.

D'altronde, la fedeltà verso Bonaparte era stata già mostrata nella sua debolezza pochi giorni prima, quando aveva rifiutato di seguirlo all'Elba, nonostante gli onori a lui tributati in passato.

Purtroppo, in questo caso, Bonaparte dimostrò una scarsa capacità di giudicare chi aveva vicino, premiando un cortigiano molto di più di quando meritasse come chirurgo e il risultato fu che dovette andare in esilio con un medico, al quale la madre ne dovette affiancare un secondo, pagandolo di tasca propria, per morire poi per cause ancora incerte.





EVENTI

Il 15 giugno 2020, nel Piazzale delle Bandiere, alla presenza del Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri, Generale di Divisione Claudio Quarta, il Generale di Divisione Riccardo Galletta ha ceduto il Comando della Scuola Ufficiali al Generale di Divisione Claudio Domizi che ha contestualmente assunto l'incarico di Direttore responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri".



Saluto del Comandante cedente Generale di Divisione Riccardo Galletta

Signor Comandante delle Scuole, carissimo Claudio, mi sia consentito innanzitutto di rivolgere a Te il mio più sentito ringraziamento per aver voluto presiedere questa sobria cerimonia, nonché di rinnovarTi i miei più sinceri sentimenti di leale subordinazione, sentimenti che hanno un'origine antica che data al tempo in cui entrambi abbiamo avuto il privilegio di servire l'Arma quali Comandanti di Compagnia Carabinieri della Capitale.

Grazie per avermi costantemente supportato e sostenuto nella mia azione di comando.

Cedo oggi, con viva emozione, dopo meno di due anni, il comando della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Il primo, deferente omaggio nel lasciare questo magnifico Istituto, è rivolto alla nostra Bandiera ed a tutti coloro che, transitati nel tempo da questa Scuola, hanno perso la vita, in Patria ed in terra straniera, nell'adempimento del proprio dovere.

Ai professori e a tutti i Docenti civili della Scuola un sentito e grato pensiero per il contributo fondamentale offerto per conseguire il nostro primario obiettivo, ossia quello di trasmettere sapere e valori.

Con animo sinceramente riconoscente, desidero poi ringraziare, di vero cuore, tutti coloro che, così generosamente e fedelmente, mi hanno sostenuto ed accompagnato in questa meravigliosa avventura, collaborandomi senza riserve ed in assoluta condivisione di intenti.

Mi rivolgo agli Uffici dello Stato Maggiore della Scuola, mirabilmente gestiti dal Col. Lusito, all'Istituto di Studi Professionali, Giuridici e Militari, con tutte le qualificatissime cattedre dipendenti, diretto con straordinaria professionalità e competenza dal Gen. Lorenzoni, al Reparto Corsi, comandato con tanta passione ed equilibrio dal Col. Riscaldati, al Reparto Comando, con tutte le sue articolazioni, indispensabili per garantire la vita ed il perfetto funzionamento della Scuola che operano sempre così alacramente servendo le direttive del Col. Aglieco. E poi al Servizio Amministrativo, sagacemente guidato dal Ten. Col. Valletta, sempre puntuale, rapido, corretto ed efficace nell'affrontare ogni problematica di pertinenza, nonché alla nostra Infermeria, col Ten. Col. Garcea, che con i suoi collaboratori interviene costantemente a sostegno e tutela della nostra salute.

Come non ricordare, poi, la redazione della Rassegna dell'Arma: il Col. Lippiello ed i suoi ragazzi hanno fatto davvero cose egregie, qualificando ulteriormente un prodotto editoriale sempre più apprezzato, non solo all'interno dell'Arma, ma anche presso i più elevati ambiti del mondo istituzionale ed accademico.



Una nota, quindi, per il personale civile della Difesa, effettivo presso la Scuola: ho costantemente preso atto dell'entusiasmo, della serietà e dello spirito di partecipazione attiva che connota il vostro operato.

Una parola, infine, per la mia Segreteria, fedele e paziente compagna di viaggio, della cui comprensione ho spesso abusato.

In breve, senza di voi, senza il determinato apporto di ciascuno di voi, dal più elevato grado al più giovane, io non avrei potuto far nulla.

I risultati che abbiamo raggiunto, sul piano addestrativo, col conseguimento, per ultimo, della piena funzionalità della "didattica a distanza", su quello infrastrutturale (si pensi alle numerosissime opere realizzate), su quello dello snellimento e dell'efficienza delle procedure amministrative, nonché degli oneri di spesa, su quello dell'implementazione dell'infrastruttura telematica di rete della Scuola, e così via, non sarebbero mai stati possibili senza la passione, il sacrificio e la professionalità di tutti voi.

Lo avete fatto per la nostra Scuola, non per il suo Comandante!

Un particolare saluto al Consiglio di Base della Rappresentanza Militare, dal quale ho ricevuto una collaborazione sempre leale, costruttiva ed affettuosa.

Ed infine, mi rivolgo ai miei "ragazzi", agli Ufficiali frequentatori dei vari Corsi succedutisi nel tempo.

Sono stato al vostro fianco per circa due anni, un periodo esaltante ed intenso lavoro.

Ho compiuto, credetemi, ogni sforzo per onorare l'impegno assunto il 6 settembre 2018: conoscervi, ascoltarvi, guidarvi nel vostro percorso, offrendovi il mio esempio. Soprattutto da esso, sono certo che saprete trarne i giusti spunti di riflessione.

Vivere con voi, vedervi applicare quotidianamente con impegno e motivazione e condividere i vostri successi nel seguire il processo di formazione mi ha fatto sentire sempre orgoglioso di essere il vostro Comandante.

Siate sempre voi stessi. Perseguite sempre la Verità e non rinunciate mai a donarvi agli altri con ogni vostra risorsa, fisica e mentale.

Sarà per me una gioia immensa potervi rincontrare in futuro, nell'ultimo ormai breve tratto del cammino professionale che mi resta da percorrere.

Auguri di cuore, ragazzi miei!

Gli auguri più fervidi, in ultimo, sono per il Generale di Divisione Claudio Domizi, amico di sempre.

A distanza di un anno, quasi quarant'anni fa, abbiamo varcato la soglia dell'Accademia Militare con il cuore carico di sogni e di ideali.

Sono certo, carissimo Claudio, che sotto la tua guida sapiente ed illuminata, la Scuola continuerà a risplendere e ad operare sempre al meglio, per il bene della nostra amata Arma.

L'austerità del rito non celi l'intensità delle emozioni che la presenza di ciascuno di voi e quella virtuale dei tanti colleghi e frequentatori che oggi non possono essere qui suscita in me.

Riecheggiano in questo momento, nella mia mente e nel mio animo, le parole di San Paolo apostolo nella sua seconda lettera a Timoteo: "Ho combattuto la buona battaglia, ho terminato la mia corsa, ho conservato la fede!".

Lascio il comando della Scuola Ufficiali Carabinieri con la consapevolezza di aver compiuto ogni giorno il mio dovere, nell'esclusivo interesse dell'Istituzione, che ho sempre immensamente amato, e ringrazio Iddio per aver costantemente illuminato il mio cammino, in modo tale da poter discernere, in ogni circostanza, quale fosse il mio dovere.

Non vi dimenticherò mai, resterete sempre nel mio cuore!

Grazie ed auguri a tutti.



Saluto del Comandante subentrante Generale di Divisione Claudio Domizi

Un rinnovato saluto, deferente, alla nostra Bandiera.

Fervida e particolarmente sentita la mia gratitudine al Signor Comandante Generale per avermi assegnato questo incarico, di cui avverto tutto l'onore, il grande privilegio e anche il gravoso onere.

Un saluto veramente rispettoso e, se mi è consentito, di affetto al Signor Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri, il Generale di Divisione Claudio Quarta, che incontro di nuovo e con vero piacere lungo il mio percorso dopo aver condiviso con lui esperienze di servizio alla Legione Campania e in più di un'occasione al Comando Generale.

Un saluto veramente cordiale a tutti i presenti, che rappresentano le varie anime di questo Istituto: lo Stato Maggiore con il Servizio Amministrativo e il Reparto Comando, il Reparto Corsi, l'Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militari, gli impiegati civili, il Cappellano militare, tutti i docenti e i frequentatori, che sono distanti ma che sento vicini.

Un saluto particolare e cordiale ai delegati del Consiglio di Base di Rappresentanza, che saranno un'altra componente importante nel team che mi accingo a guidare.



Un abbraccio, veramente affettuoso, colmo di sentimenti di rispetto, di amicizia vera e profonda che, come è già stato affermato, giunge dal passato, rivolgo al Generale di Divisione Riccardo Galletta, mio riferimento costante negli anni trascorsi in servizio.

Un Ufficiale dallo stile brillante, dalla preparazione culturale e professionale veramente vasta e profonda. Un amico di sempre, da quando è stato mio istruttore presso l'Accademia Militare e in tante altre occasioni di intreccio delle nostre vite professionali.

Grazie Riccardo anche per quello che mi hai dato come maestro. Ti sento e ti continuerò a sentire tale.

Mi accingo ad assumere questo incarico con umiltà, ma con la consapevolezza di percorrere un solco, il solco fecondo tracciato da un grande amico e da un grande Comandante.

Per guidare questo Istituto, ma più in generale per essere un buon Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, occorre amare nel profondo la nostra Istituzione e avere nel cuore sempre un'altissima motivazione.

Una motivazione che in me si è radicata in quarantadue anni di servizio, ma che è stata vivificata e ha tratto nuova linfa e un nuovo impulso proprio in questi ultimi tempi, in quest'ultimo tratto, alla guida della Legione Carabinieri Emilia Romagna.

Soprattutto in questi mesi di grave emergenza sanitaria tuttora in atto, le donne e gli uomini in servizio nel territorio emiliano romagnolo hanno esemplarmente offerto un contributo fattivo al servizio verso le comunità.

Ho visto opere straordinarie, di una generosità spontanea, profonda, di una competenza, di una dedizione, di un coraggio mirabili, a fronte di centinaia di Carabinieri rimasti contagiati, di quasi trenta ricoverati per la polmonite da Covid-19 e di un deceduto verso il quale rivolgo il mio pensiero commosso.

Straordinario assolvimento dei compiti ordinari, senza mai arretrare, senza mai lamentarsi, associati a un qualcosa di più che hanno voluto donare alle comunità, a un'opera di assai generosa solidarietà.

Avevo chiesto loro di operare come una forza di assicurazione e di sostegno per la popolazione.

Hanno fatto anche di più. Hanno fatto rispettare con la fermezza dovuta le rigorose disposizioni, associando sempre alla loro azione tanta umanità, tanta comprensione e tanto buon senso.

In sostanza, hanno espresso quella prossimità che l'Arma dei Carabinieri riserva da duecentosei anni al Paese.

La prossimità che può realizzarsi solo se nutrita da un sentito spirito di servizio. Spirito di servizio che unito a senso di responsabilità, a equilibrio, a

capacità e volontà di dialogo e di ascolto, deve essere al centro del quotidiano agire di ogni Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri, soprattutto se investito di funzioni di comando.

I valori che ho citato, cari frequentatori, saranno al centro di numerose riflessioni che faremo nei prossimi tempi.

Permettetemi, infine, di rivolgere un pensiero a mio padre e un saluto e un ringraziamento a mia moglie Laura per tutto il sostegno che mi ha dato in questi anni e che continua ad accordarmi, con la pazienza e i sacrifici che ha sostenuto lungo questo cammino.

Viva la Scuola Ufficiali.

Viva l'Arma dei Carabinieri.



Intervento del Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri Generale di Divisione Claudio Quarta

Presiedo con molto piacere questa semplice, ma assai significativa cerimonia, dedicata ad un momento molto importante (il più importante a mio avviso) nella vita di un reparto: l'avvicendamento del Comandante.

Vivo questo momento con una emozione particolare e, vi confesso, difficilmente descrivibile:

➤ per il fortissimo legame che ho con la Scuola Ufficiali dove, oltre il periodo di formazione di base, comune a tutti noi ufficiali, ho ricoperto diversi incarichi, lo scorso decennio, con una permanenza complessiva di ben sei anni in questo istituto;

➤ e poi perché mi trovo:

- a presiedere questa cerimonia in ragione della posizione apicale che ricopro ora nella organizzazione addestrativa dell'Arma; posizione che, certamente, non potevo immaginare di raggiungere né all'inizio né nel prosieguo della mia ormai lunga (quasi cinquantennale) carriera militare;

- e ad essere il testimone di un evento così toccante ed importante, che vede protagonisti due amici di vecchia data e due colleghi di eccezionale ed unanimemente riconosciuto valore.



Questo conferma (chiaramente non sto affermando nulla di nuovo) che l'Istituzione, sempre molto attenta nel designare, come si suol dire, l'uomo giusto al posto giusto, ha nel tempo sempre destinato al Vertice della Scuola Ufficiali i migliori Generali (e non solo, ma "i migliori" nel panorama istituzionale, avuto riguardo a tutte le figure di supporto al Comandante, dal Generale che assolve le funzioni vicarie, a tutto il personale docente, a tutto il personale di inquadramento, a tutto il personale delle articolazioni dello Stato Maggiore, dell'Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militari, del Reparto Corsi, del Reparto Comando, del Servizio Amministrativo, della Sezione Sanità, escludendo ovviamente la mia persona...): ciò nella consapevolezza che al comando di questo Istituto, destinato a formare i vertici dell'Arma dei prossimi quaranta - cinquanta anni, come in tutte le posizioni di impiego a sostegno del Comandante, debbano esservi i più preparati, i più capaci, i più motivati, in una parola appunto "i Migliori", quelli che hanno, come si direbbe con linguaggio aziendale, il miglior *curriculum* e che sono proiettati verso i più alti traguardi professionali.

E, solo per ricordarlo sinteticamente ai più giovani, il Gen. Galletta (i cui titoli sono compendati in un voluminoso stato di servizio, dalla cui lettura mi astengo, poiché richiederebbe, credetemi, molto tempo); il Gen. Galletta, dicevo, inizia il suo percorso professionale, dopo il quadriennio Accademia - Applicazione, come comandante di plotone alla Scuola Allievi Carabinieri di Roma. Viene poi prescelto e destinato a comandante di plotone allievi ufficiali dei Carabinieri presso l'Accademia Militare di Modena (allora, come ora, solo i migliori avevano questo privilegio...), e poi, in successione, Comandante della Compagnia Carabinieri di Gaeta, Comandante della Compagnia Carabinieri di Roma Casilina (nello stesso periodo, io ero al comando della Compagnia di Roma Parioli e lo ricordo, già allora, molto brillante e di prospettiva), per poi decollare verso un incarico internazionale in Belgio, a spiccata valenza professionale, quindi Aiutante di Campo del Vice Comandante Generale, addetto all'Ufficio Legislazione del Comando Generale, in attesa della frequenza del corso Superiore di Stato Maggiore, poi ancora all'Ufficio Legislazione, quindi Capo Ufficio del Vice Comandante Generale e, in successione, Capo Sezione dell'Ufficio Operazioni, Comandante del Gruppo Carabinieri di Palermo, Capo Sala Operativa del Comando Generale, Capo Ufficio Cerimoniale e Attività Promozionali del Comando Generale, Comandante Provinciale Carabinieri di Brescia, Capo Ufficio Criminalità Organizzata del Comando Generale, Capo Ufficio del Capo di Stato Maggiore del Comando Generale, Capo del III Reparto del Comando Generale, Comandante della Legione Carabinieri "Sicilia" e, dal settembre 2018, Comandante della Scuola Ufficiali: credo proprio che non manchi nulla!!

E, sempre per i più giovani, il *curriculum* del Gen. Domizi non è da meno: è solo meno anziano di un anno rispetto al Gen. Galletta e quando anche Lui lascerà il comando della Scuola Ufficiali avrà recuperato questo gap!!

Anch'egli nasce professionalmente alla Scuola Allievi Carabinieri di Roma, ove ricopre l'incarico di Comandante di Plotone, per poi andare a comandare il Nucleo Operativo e Radiomobile della Compagnia di Pescara.

Si sposta poi a Chieti, ove comanda per cinque anni la Compagnia capoluogo, in sede di Comando Provinciale e di Comando Regionale (per mia cognizione diretta, ha, peraltro, lasciato a Pescara e a Chieti un eccellente ricordo in seno ai reparti che ha comandato e tra la popolazione, che lo continua a stimare e considerare, dopo trent'anni, per le sue eccezionali doti umane e professionali). Poi alla Sala Operativa del Comando Generale, poi all'Ufficio Criminalità Organizzata (tutti noi tre, quindi, abbiamo in comune l'aver operato in quell'Ufficio, anche se in periodi diversi), poi all'Ufficio Logistico del Comando Generale, al corso ISSMI, all'Ufficio Personale Ufficiali del Comando Generale, Comandante del Reparto Territoriale di Napoli, Capo Ufficio Personale Marescialli e Capo Ufficio Personale Brigadieri Appuntati e Carabinieri, Comandante Provinciale Carabinieri di Messina, Capo della Segreteria e Capo dell'Ufficio del Comandante Generale, Capo del I Reparto del Comando Generale, Comandante della Legione Carabinieri "Emilia Romagna" e, da oggi, qui alla Scuola Ufficiali.

Anche il Gen. Domizi non si è fatto mancare nulla, e così deve essere, nel senso che, come vedete, si raggiunge l'alta dirigenza dell'Arma solo se si sono avute esperienze e ci si è ben disimpegnati in tutti i settori istituzionali.

Concludo con un grazie al Gen. Galletta per quanto ha fatto in questi due anni di comando della Scuola e per come lo ha fatto: gli avvicendamenti sono normali ed è giusto che vi siano; d'altronde, l'attività di comando è un fenomeno umano e come tutti i fenomeni umani (diceva il compianto giudice Falcone) ha un inizio e ha una fine!!

Grazie, Riccardo, e auguri di cuore per il Tuo futuro personale e professionale: nella certezza, come diceva qualcuno, che sentiremo ancora parlare di Te!!

Benvenuto e buon lavoro al Gen. Domizi, da cui ci aspettiamo molto.

Un saluto cordiale e riconoscente a tutti Voi, dal più elevato in grado degli ufficiali al più giovane dei carabinieri, a tutto il personale civile in servizio alla Scuola, alla Rappresentanza Militare, nella certezza che, come avete sempre fatto, continuerete a dare leale collaborazione ed un forte sostegno anche al nuovo Comandante.

Un saluto cordiale e affettuoso a tutti i frequentatori dei corsi della Scuola, gli attori principali nella vita dell'Istituto, che quest'oggi sono qui con una rappresentanza e che gli eventi di questi mesi hanno portato in parte a raggiungere anticipatamente i reparti di impiego definitivo e in parte ad operare (senza interrompere gli studi, condotti "a distanza") in supporto alle altre organizzazioni dell'Arma o ai reparti cui erano effettivi prima dell'inizio del percorso formativo.

Nell'inclinarmi, infine, riverente, alla Bandiera della Scuola, invoco riguardo la celeste Patrona *Virgo Fidelis*, chiedendoLe di benedire l'operato futuro di questi due eccezionali colleghi e quello di tutto il personale della Scuola Ufficiali Carabinieri.

Viva la Scuola Ufficiali Carabinieri!!

Viva l'Arma dei Carabinieri!!



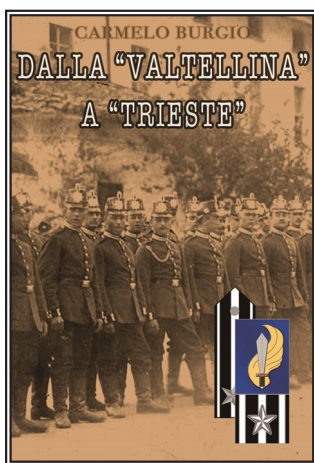
Discussione delle tesi di Laurea Magistrale degli Ufficiali del 26° Corso di Perfezionamento e del 1° Corso Applicativo Biennale

Il 18 e 19 giugno 2020, gli Ufficiali del 26° Corso di Perfezionamento e del 1° Corso Applicativo Biennale, a conclusione del loro ciclo di studi universitari, hanno discusso le tesi di Laurea Magistrale in Giurisprudenza davanti alle Commissioni accademiche dell'Università di Roma "Tor Vergata".





LIBRI



Carmelo Burgio
DALLA "VALTELLINA" A "TRIESTE"

2020, *pagg.* 124

Nell'introduzione l'Autore racconta le circostanze casuali che hanno condotto un Generale dei Carabinieri a scrivere la storia di un Reggimento di fanteria. Riccamente illustrato e corredato da eccellenti cartine delle operazioni, il volume ripercorre infatti la storia ordinativa e le imprese belliche del 66° Reggimento Fanteria "Trieste", oggi inquadrato nella Brigata Aeromobile "Friuli". Formato nel 1975 nel quadro della ristrutturazione della Fanteria, l'"attuale" 66° esiste ormai ininterrottamente da quasi mezzo secolo. Ma è erede del nome e delle tradizioni di una delle prime Brigate della Fanteria Italiana create dopo

l'Unità, divenute Divisioni "binarie" pluriarma nel 1936 e distrutte nelle vicende belliche della seconda guerra mondiale.

La Brigata da cui derivò la Divisione "Trieste" (e l'attuale 66°) fu creata nel 1862 col nome "Valtellina". Una designazione anomala rispetto alle altre, in maggioranza intitolate a capoluoghi provinciali (tranne la "Alpi", erede dei Cacciatori delle Alpi del 1859 e le cinque intitolate a Lombardia, Toscana, Calabria, Sicilia e Puglia), che secondo Burgio fu probabilmente suggerita da "Luigi Torelli ed Emilio Visconti Venosta, illustri valtellinesi e protagonisti del Risorgimento" nonché entrambi ministri (rispettivamente dell'industria, agricoltura e commercio e degli esteri) del primo governo post-unitario. In coerenza coi criteri delle Brigate intitolate alle province, la Brigata che inquadrava il 65° e 66° Fanteria avrebbe dovuto intitolarsi "Sondrio" anziché "Valtellina", ma questo nome, ipotizza l'Autore, fu un omaggio alle formazioni volontarie locali del 1848-49 (Cacciatori, poi Bersaglieri Valtellinesi, decorati di MBVM collettiva e sette ricompense individuali per essersi distinti a Novara e poi incorporati nel V battaglione bersaglieri) e 1859 (Battaglione Valtellinese dei Cacciatori delle Alpi), reclutate soprattutto nell'Alta Valle.

Come l'Autore sottolinea opportunamente, i nomi delle Brigate non avevano però alcun rapporto con la composizione regionale. Salvo che (in parte e ora non più) negli alpini, il reclutamento delle unità è sempre stato nazionale, col criterio di mescolare i contingenti di almeno sette diversi distretti settentrionali, centrali, meridionali e insulari allo scopo sociopolitico di "fare gli italiani" attraverso scuola dell'obbligo e servizio militare obbligatorio (ma socialmente selettivo, in modo da far

gravare la *corvée* soprattutto sui ceti umili, attenuandone in vari modi l'impatto sui ceti privilegiati). A ciò si aggiungeva la prassi dei "cambi di guarnigione" (con avvicendamenti in genere triennali) proprio per mantenere l'estraneità dell'esercito rispetto alla popolazione ed evitare "fraternizzazioni" in caso di impiego in ordine pubblico.

Col risultato - negativo in termini di efficacia militare - di deprimere lo "spirito reggimentale" e la stessa identità dei singoli corpi, specie nella Fanteria di linea (priva dei reclutamenti, addestramenti, impieghi e insegne speciali che alimentano lo spirito di corpo di granatieri, bersaglieri, alpini e poi arditi, carristi, paracadutisti, lagunari). Del resto, "Regina (un tempo) delle battaglie", la Fanteria di linea è stata sempre in tutti gli eserciti la "Cenerentola" proteiforme delle Tradizioni, perché nomi e cimeli sono attribuiti a unità nuove in semplice memoria di altre del passato, senz'alcun diretto "passaggio del testimone", specialmente quando la storia determina cesure socio-politiche epocali come sono state in Italia l'Otto settembre e il passaggio dall'esercito di leva concepito in funzione della difesa del territorio nazionale all'*all-volunteer force* concepita in funzione degli interventi multinazionali in aree extra-europee.

Così le vicende particolari della Brigata Valtellina nel suo primo mezzo secolo di vita, dettagliatamente ricostruite dall'Autore, sono mere declinazioni di quelle generali della Fanteria di linea: dalla repressione del brigantaggio, alle ultime campagne di indipendenza e Unità, al reclutamento volontario di aliquote di militari di leva per la fanteria d'Africa. Impiegata inizialmente in Calabria e Sicilia, la Valtellina fu a Custoza (nella 5ª Divisione mal comandata dall'*ex-garibaldino* Sirtori, meritando 144 decorazioni individuali, peraltro nella media delle altre Brigate). Tornata in sicurezza interna in Campania (concorrendo nel 1867 al soccorso delle popolazioni colpite dall'epidemia di colera), distaccò battaglioni contro i moti insurrezionali in Calabria (1870) e contro i Fasci Siciliani (1885), una compagnia di formazione in Eritrea (1887) e 501 nella campagna di Adua (dove il 65° ebbe 47 caduti). Il 65° partecipò anche alla guerra di Libia fornendo 1.553 complementi. Dal 1909 il 65° aveva sede a Cremona e il 66° a Reggio Emilia.

Durante la grande guerra la Brigata ricevette reclute da dieci distretti, tre meridionali (Siracusa, Reggio Calabria e Nola), quattro centrali (Roma, Sulmona, Teramo e Pistoia) e tre settentrionali (Pinerolo, Voghera e Venezia), ma tra i caduti figurano anche quaranta bolognesi, segno che complementi giunsero anche da altri distretti o altri corpi. Burgio ricostruisce in dettaglio le operazioni, anche ricorrendo al diario di un tenente del I/66°; qui ricordiamo in estrema sintesi che dal giugno 1915 al 26 marzo 1916 la Valtellina fu impiegata nelle prime cinque inutili spallate sull'Isonzo, subendo oltre seimila perdite nell'ostinato quanto vano tentativo di conquistare l'altura strategica di S. Maria di Tolmino. Dal 27 aprile al 12 ottobre fu in linea sulle Giudicarie. Trasferita poi sul Basso Isonzo, conquistò la q. 208 a sud di Vermegliano con la perdita di 49 ufficiali e 1.500 uomini.

Tornata in Trentino, vi trascorse il primo semestre del 1917 senza partecipare ad azioni di rilievo; nuovamente trasferita in luglio sul Basso Isonzo, durante l'XI battaglia conquistò q. 241 di Selo catturando 1.500 prigionieri ma subendo altrettante perdite, e il 4 settembre ne subì altre 2.900 (inclusi ottanta ufficiali) nel settore di Flondar, in particolare del 65° che, per sottrarsi al violentissimo bombardamento austriaco si era rifugiato nella galleria ferroviaria di Lokovac, e che invece fu decimato nell'incendio dei serbatoi di lanciafiamme provocato dall'esplosione di munizioni incautamente lasciate all'imbocco della galleria e colpite da poche bombe a mano nemiche. Passata in riposo e ricostituzione, nel marzo 1918 tornò in linea in Valcamonica.

Trasferita in settembre a Vicenza, partecipò alla battaglia di Vittorio Veneto sul fronte Astico-Altipiani. Le perdite totali furono di 1.945 caduti in combattimento, 6.191 feriti e 5.694 dispersi. Tra gli ufficiali i caduti furono 119, inclusi nove per malattia. Il 65°, più sfortunato, ebbe le perdite maggiori e il maggior numero di medaglie al valore (in tutto 102 d'argento e 211 di bronzo per i due reggimenti).

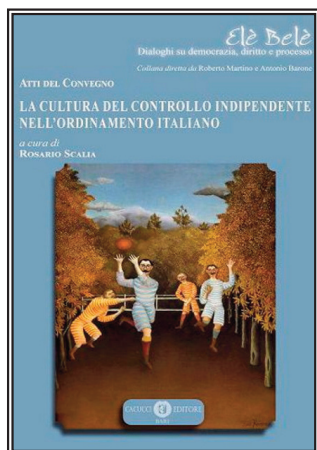
Nel 1926 le Divisioni assunsero l'ordinamento ternario: il 66° (sempre a Reggio) fu aggiunto al 35° e 36° "Pistoia", e il 65° (trasferito nel 1921 a Piacenza) al 61° e 62° "Sicilia". Per la guerra italo-etioptica i due reggimenti mobilitarono rispettivamente quattro e dieci ufficiali e 1.079 e 953 uomini.

Nel dibattito dottrinale tra "meccanizzazione" e "motorizzazione" l'Italia scelse la seconda strada. Così fra il 1935 e il 1936 le Divisioni di Trento e del Po (Piacenza) furono "motorizzate". La Po fu formata dal 21° artiglieria e dal 65° e 61° fanteria (sostituito il 6 maggio 1937 dal 66°): nel 1938 fu aggiunto il 9° bersaglieri e il 4 aprile 1939 la "Po" e i due reggimenti "Valtellina" assunsero il nome "Trieste", meglio accoppiato con quello dell'unità gemella. Assegnata alla 6ª Armata nella breve campagna contro la Francia, la Trieste (101ª) prese il forte di Traversette e un fante del 65° meritò la MOV.M. Nell'agosto 1941 raggiunse poi la Trento (102a) in Libia, ma, a dispetto della qualifica, era di fatto fanteria appiedata usata come rincalzo delle unità corazzate tedesche. L'Autore ripercorre in avvincente dettaglio, con eccellente capacità di analisi operativa, le vicende della Trieste in Africa Settentrionale, iniziate in novembre a Bir El Gobi, e proseguite a Tobruk e El Alamein. Alla fine del 1942 la Trieste assorbì tutti i resti delle altre Divisioni di fanteria e nel 1943, dopo il ripiegamento della 1ª Armata in Tunisia, si sacrificò nell'eroica difesa del caposaldo di Takrouna sulla Linea del Mareth. Alle Bandiere dei reggimenti fu conferita la Medaglia d'Oro al V.M.

La Divisione Trieste fu ricostituita nel 1954 per l'occupazione della Zona A del TLT. Eredi della Divisione di Takrouna erano il nuovo 21° artiglieria e il nuovo 40° fanteria "Bologna", perché nel 1942-43 i resti dell'omonima Divisione avevano formato il II/66°. La Trieste fu poi contratta a Brigata, col 21° art. e il 40° f., e nel 1975, quando, con la ristrutturazione, la fanteria fu riorganizzata su battaglioni autonomi, il II/40°, con sede a Forlì, divenne 66° btg f. mecc. "Valtellina". La Brigata fu a sua volta inserita nella Divisione fanteria "Folgore", le cui unità portavano il gladio alato (senza paracadute) sulle mostrine (e la fanteria anche sul basco). Nel 1980 il 66° meritò la medaglia di bronzo al valore dell'Esercito per il terremoto dell'Irpinia e nel 1983 distaccò la 2ª compagnia in Libano.

Nel 1991 la Trieste fu assorbita dalla Brigata Friuli e il 66° fu ribattezzato "Trieste", col rango di "reggimento" mono-battaglione. L'unità fu poi continuamente impegnata in Sicilia ("Vespri" 1992), Somalia ("Ibis 2", 1993-94), Bosnia Erzegovina ("Joint Guard", 1998) e Kosovo (1999-2000). In Somalia cadde il tenente Giulio Ruzzi, MOV.M. Nel 2000 la Friuli fu trasformata in Brigata "aeromobile", addestrata all'elitransporto, e, cessata la leva, divenne interamente professionale. Dal 2000 al 2003 il 66° fu impegnato in Kosovo, Macedonia e Bosnia, nel 2004 in Iraq (meritando la M.A. al Valore dell'Esercito per la "Battaglia dei Ponti" a Nassiriyah), nel 2008 in Afghanistan (meritando la M.O.V.E. per le operazioni ad Herat) e di nuovo in Afghanistan nel 2011-12 (con la perdita di tre uomini) e nel 2018-19.

Professore
Virgilio Ilari



Rosario Scalia
**LA CULTURA DEL CONTROLLO INDIPENDENTE
 NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

Cacucci Editore, 2020, pagg. 282, euro 30,00

Il volume dal titolo *La cultura del controllo indipendente nell'ordinamento italiano*, curato dal Presidente di sezione della Corte dei conti, Rosario Scalia, raccoglie in modo sistematico gli esiti di una completa ed approfondita analisi, sviluppata nell'ambito dell'omonimo convegno organizzato nel marzo 2019 a Matera, sull'attuale ruolo e sulle prospettive future della missione istituzionale della Corte dei conti.

Tale indagine è condotta da una angolazione originale che consente di apprezzare, secondo una lungimirante intuizione del Professore Ignazio Maria Marino, le potenzialità della correlazione fra scienze giuridiche ed economiche. In particolare, l'esigenza di cogliere e di vagliare le implicazioni derivanti dall'integrazione fra diritto amministrativo ed economia, comunemente avvertita in tutti i contributi confluiti nel tomo, viene declinata all'insegna di un inquadramento della Corte dei conti quale organo posto al servizio dello Stato-Comunità ed alla luce di una impostazione sistematica che evidenzia la complementarietà fra tutte le sue funzioni di controllo, consultiva e giurisdizionale.

Le attività espletate nelle diverse articolazioni, centrali e territoriali, sono infatti unitariamente protese alla tutela degli interessi finanziari della collettività nell'ottica di garantirne l'equilibrio di bilancio, nonchè la corretta gestione delle risorse e dei conti pubblici.

In questo quadro - arricchito anche dal raffronto con esperienze maturate in particolari settori ed in altri contesti ordinamentali stranieri - il contributo della Corte dei conti può essere adeguatamente apprezzato in ragione della sua vocazione alla sana gestione delle risorse della collettività, estesa finanche agli interessi finanziari comunitari. Non a caso, a quest'ultimo proposito, è emblematica la sua collaborazione attraverso scambi di informazioni e dati con l'Ufficio europeo per la Lotta Antifrode (OLAF) che, sulla base delle comunicazioni periodiche delle amministrazioni nazionali, la mette in condizione di verificare in modo costante e puntuale le attività di recupero realizzate.

Anche da questa visuale, pertanto, è avvertita la rilevanza dell'apporto offerto dalla Corte dei conti nel contribuire alla crescita del Paese, implementando per l'effetto la fiducia riposta dai cittadini sull'operato della pubblica amministrazione e sulla tenuta del sistema istituzionale.

Sul piano metodologico, il processo ricostruttivo intrapreso nel lavoro si fonda su una accurata ricognizione delle più significative linee evolutive ordinamentali di riferimento fino a pervenire ad interessanti riflessioni sull'attuale tendenza che assegna alla Corte dei conti un indispensabile ruolo di supporto nei confronti delle pubbliche amministrazioni sul ciclo di programmazione e di bilancio.

L'implementazione di percorsi virtuosi che, preservando l'equilibrio del bilancio, consentono di "destinare" risorse allo sviluppo ed alla ripresa degli investimenti, è, pertanto, tratto peculiare di ogni declinazione - consultiva, di controllo, giurisdizionale - dell'attività espletata.

Segnatamente, in riferimento al primo ambito, risaltano, da un lato, il “costruttivo sostegno tecnico” all’esercizio della funzione amministrativa, così da garantirne i risultati anche in risposta a “stimoli” provenienti dalle stesse amministrazioni controllate; dall’altro, la possibilità, come acclarato dalla Consulta, di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali.

Nel delineato scenario, inoltre, la Corte assolvendo il gravoso compito di incentivare una “cultura della buona amministrazione” e di una “sana gestione amministrativa”, volta alla soluzione dei problemi della collettività, valorizza il significato della programmazione alla luce della quale devono essere apprezzati gli effetti prodotti dalle azioni amministrative.

In merito al rinnovato sistema dei controlli, delineatosi per effetto del novellato quadro costituzionale e “condizionato” dalla elaborazione della normativa anticorruzione, pur di fronte all’attenzione riservata a quelli di tipo interno e basati sul risultato conseguito, rimane inalterata l’utilità di una “vigilanza” esterna e neutrale, affidata ad un soggetto indipendente, qual è la Corte dei conti, che assicuri le medesime garanzie a coloro i quali vi sono sottoposti.

Il suo controllo, proteso alla tutela dell’equilibrio finanziario ed all’osservanza del patto di stabilità interno, da “statico” in quanto volto a registrare il pareggio di bilancio, diviene “dinamico”, individuando le misure correttive la cui adozione spetta all’amministrazione interessata.

Tuttavia, allorquando vengano riscontrate violazioni dei principi costituzionali del buon andamento e della sana gestione, tali da sfociare in fattispecie di responsabilità lesive della *res publica*, l’attività di controllo lascia spazio alla giurisdizione contabile.

Aspetto quest’ultimo sul quale si è inteso porre l’accento soprattutto a seguito della predisposizione del Codice di giustizia contabile che contiene precisi ed espressi riferimenti all’effettività della tutela accordata in tale sede mediante appositi strumenti giuridici di contrasto predisposti in ragione del particolare rilievo finanziario degli interessi pubblici da salvaguardare.

In questa logica, perciò, il significato e la portata di un controllo indipendente risultano tutt’altro che secondari in ragione della percepita consapevolezza della esiguità delle risorse pubbliche. Tale circostanza, quindi, implica costanti verifiche sul piano della legittimità e dell’efficacia delle determinazioni pubbliche assunte con la gestione di dette risorse così da garantirne - rispettivamente - il corretto utilizzo e l’ottimizzazione dei risultati attesi con il loro impiego.

È evidente, dunque, come il volume, oltre a delineare un’ampia ed analitica panoramica della peculiare architettura delle funzioni della Corte dei conti, ne confermi la sua autonomia giurisdizionale ed il suo ruolo nomofilattico.

L’innovativa metodologia di indagine utilizzata è idonea a svelare le potenzialità di un raccordo ancora più saldo tra le diverse attività espletate dalla stessa che, letto nell’ottica di rendere un “servizio” al Paese, contribuisce ad assicurarne la sua crescita. Alle riflessioni confluite nell’opera ed all’impegno di colui il quale ne ha curato il coordinamento e la raccolta va riconosciuto l’indiscusso merito di aver saputo coniugare la lettura che del complesso quadro di riferimento hanno fornito illustri esponenti della Magistratura contabile e dell’Accademia italiana.

Dottoressa
Fabiola Cimbali



Ermanno Calzolaio

LA DECISIONE NEL PRISMA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE

CEDAM Editore, 2020, pagg. 202, euro 25,00

L'intelligenza artificiale può dirsi ormai entrata a far parte della vita di tutti i giorni delle persone, inserendosi in diverse fasi di operazioni quotidiane, nell'intento di semplificare e di velocizzare le stesse, ed è persino divenuta indispensabile per far funzionare strumenti tecnologici a loro volta di ampia diffusione tra il pubblico dei consumatori. Funzioni essenziali di imprese, multinazionali e addirittura Stati sono in varia misura rimesse a forme di intelligenza artificiale molto variegate, più o meno sofisticate, con margini più o meno ampi di autonomia. A fronte di un rapido adeguarsi

delle economie e delle società a un crescente ruolo delle IA, pure gli ordinamenti giuridici contemporanei, caratterizzati da tempi anche istituzionali non sempre comprimibili, sono comunque chiamati, con una certa urgenza, a uno sforzo per accogliere queste innovazioni nei propri sistemi di regole. Gli istituti giuridici ereditati dalla tradizione sono così posti di fronte a nuove sfide e i giuristi si interrogano se e quanto essi possano essere utilizzati per ricomprendervi nuove esigenze di regolamentazione e quando sia invece necessario escogitare regole rispondenti a logiche affatto nuove.

Il libro recensito, a cura del Professor Ermanno Calzolaio, Ordinario di diritto privato comparato nell'Ateneo maceratese, si inquadra nella scelta del Dipartimento di Giurisprudenza di investire sulla ricerca in tema di diritto e innovazione. I saggi contenuti vertono in particolare intorno al tema della decisione, cercando di comprendere, in vari scenari resi attuali dal progresso delle tecnologie in tema di IA, "chi decide?" uomo o macchina, e, conseguentemente, tema vitale per ogni sistema di diritto, chi è in definitiva responsabile per la scelta. Raccogliendo saggi di esperti italiani e stranieri - soprattutto accademici, giuristi e universitari di altre scienze umane e naturali, ma anche alcuni provenienti dal mondo dell'impresa - in tre lingue, italiano, inglese e francese, il volume rappresenta un contributo prezioso, per lo sguardo interdisciplinare e per la panoramica transnazionale, offrendo molti validi punti di vista sulle problematiche implicate.

L'introduzione di Ermanno Calzolaio si sofferma su come oggi il diritto si ponga a fronte dell'innovazione tecnologica, interrogandosi se il giurista possa a tale proposito continuare nella propria strada abituale della ricerca di una via mediana fra tradizione e innovazione, oppure se la "rivoluzione cognitiva" giunga ormai a mettere in discussione ancora più radicalmente categorie e strumenti concettuali consolidati. Inoltre, il curatore evidenzia, filo conduttore del volume, la difficoltà, nei settori di impiego dell'IA, di identificare precisamente, per tutti i fini per cui ciò è giuridicamente rilevante, un soggetto decisore autonomo a cui una condotta sia imputabile.

I saggi dei vari studiosi toccano via via diverse sfaccettature del tema oggetto del volume. Emanuele Frontoni e Marina Paolanti offrono uno sguardo tecnico-scientifico sulle capacità decisionali dell'intelligenza artificiale, combinando l'esposizione del quadro teorico generale di funzionamento degli algoritmi con alcune loro applicazioni concrete.

Carla Canullo affronta dal punto di vista della riflessione filosofica la questione-chiave del soggetto della decisione. Monica Stronati porta una visione di storica del diritto, indagando il problema della decisione giudiziale, tra XIX e XX secolo, tra lacune del diritto e innovazione tecnologica. Nicolas Haupais getta luce sul tema inquietante di diritto internazionale della regolamentazione di sistemi di arma letale automatici. Garance Cattalano indaga come l'IA incida sulla decisione in materia di contratti e Frédéric Dourneau la legittimità delle decisioni contrattuali promananti da un'intelligenza artificiale. Stefano Pollastrelli si occupa di automobili senza guida umana in rapporto ai problemi giuridici della responsabilità civile.

Pierre Serrand offre uno scorcio sul tema della decisione nel diritto e nel contenzioso amministrativo in Francia. Francesco de Leonardis illustra il legame tra *big data*, decisioni amministrative e funzionamento della PA. Louis Larret-Chahine propone al dibattito italiano il tema, già molto discusso in Francia, della giustizia predittiva, interrogandosi sulle prospettive e sui limiti anche etici dell'accresciuta capacità di acquisire, elaborare e filtrare informaticamente in maniera sofisticata le decisioni giudiziali per offrire previsioni attendibili sulle soluzioni che i giudici tenderanno ad adottare ai casi loro sottoposti. Wojciech Zagorski approfondisce la problematica, strettamente legata alla precedente, degli aspetti positivi e dei lati oscuri di un tale trionfo della corrente di pensiero del realismo giuridico. Infine, Laura Vagni esamina il ruolo del giudice umano nella decisione, con le conseguenze dell'avvento dell'IA sul tema dell'interpretazione del diritto.

In definitiva, per la ricchezza di spunti e di prospettive offerte, per l'approccio trasversale e, naturalmente, per la qualità dei contributi, il volume si presenta come una preziosa lettura per chiunque voglia approfondire le sfide del diritto all'epoca dell'intelligenza artificiale.

Dottore
Sirio Zolea





Giovanni Cecini
EBREI NON PIÙ ITALIANI E FASCISTI.
Decorati, discriminati, perseguitati

Edizioni Nuova Cultura, 2019

Giovanni Cecini, dopo circa dieci anni, ritorna a trattare il tema dei militari israeliti analizzando l'impatto delle leggi razziali su un campione di ufficiali delle Forze Armate. L'autore aveva già dato alle stampe con Mursia un precedente volume dedicato alla presenza nella compagine militare di uomini di fede ebraica durante il periodo fascista.

Il volume, invece, si inserisce nella collana "Storia in Laboratorio", avviata nel 2008, dal Centro Studi sul Valor Militare (CeSVaM) che con il volume in questione si è trasformata recentemente nell'Collana "I Libri

del Nastro Azzurro", come emanazione dell'azione di promozione culturale dell'"Istituto del Nastro Azzurro fra combattenti decorati al valor militare".

In questo nuovo contributo, dopo una rapida narrazione del contributo dei cittadini italiani israeliti alla costruzione della Nazione, si presentano alcune schede biografiche di uomini dalle indiscusse capacità che furono espulsi ignominiosamente dalle forze armate per via di una legislazione razzista che colpiva cittadini italiani senza alcuna colpa.

Furono tanti gli uomini colpiti da tali norme assurde e disgraziate. Per quanto riguarda l'Arma dei Carabinieri, Cecini ricorda il generale Ivo Levi colpito mentre da tenente colonnello comandava il Gruppo della Libia Occidentale; contro tale provvedimento nulla poté anche lo stesso Governatore della Libia, Italo Balbo che pure aveva avuto i natali a Ferrara, nella medesima città dell'ufficiale.

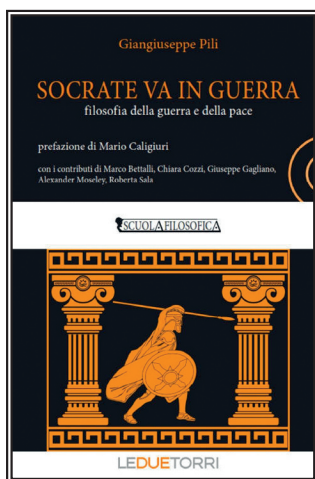
Levi rientrò dapprima in Italia e quindi, quando la situazione divenne tragica con l'armistizio dell'8 settembre e la divisione dell'Italia in due, riuscì a raggiungere la Svizzera dalla quale rientrò alla liberazione del Paese. La ricostruzione della carriera ingiustamente interrotta portò Levi a raggiungere rapidamente i più alti gradi dell'Arma, sino a ricoprire l'incarico di Vice Comandante Generale, il più alto che un ufficiale dell'Arma potesse raggiungere all'epoca.

Tra gli altri ufficiali colpiti da tali leggi disgraziate, in queste pagine si vuole ricordare il tenente colonnello di Stato Maggiore Giorgio Morpurgo, in servizio presso il Corpo Truppe Volontarie in Spagna. Questi saputo del provvedimento chiese di partecipare ad un'azione di primissima linea e raggiunto il reparto al fronte si incamminò a testa alta verso il nemico. Il suo corpo fu ritrovato crivellato di colpi dopo la battaglia e alla sua memoria fu concessa la Medaglia d'Oro al Valor Militare.

L'ultima parte del volume è costituita da un elenco, non definitivo, dei militari ebrei che parteciparono alle operazioni in Etiopia al pari degli altri cittadini italiani. Appare quasi inutile dire che non vi erano differenze e che il valore in combattimento si mostrò senza distinzioni di fede o di provenienza geografica.

In sintesi, il lavoro condotto da Cecini riporta l'attenzione su di una delle pagine più tragiche per il nostro Paese e sulla necessità di continuare a ricordare le vicende di un passato drammatico per la storia nazionale.

Tenente Colonnello
 Flavio Carbone



Giangiuseppe Pili
SOCRATE VA ALLA GUERRA.
 Filosofia della guerra e della pace

Leduetorri editrice, 2019, pagg. 160, euro 17,50

L'opera collettanea curata dal prof Pili si innesta nell'alveo di studi del docente di origini sarde, oggi alla *Dublin city University*, volto alla ricerca delle basi filosofiche della guerra. L'opera si pone in realtà in continuità ideale con un volume passato (G. Pili, "Filosofia pura della guerra" Aracne editrice, 2015), particolarmente efficace ma forse scientificamente troppo innovativo per essere compreso pienamente. In quell'opera il prof. Pili aveva analizzato il concetto di guerra in tutte le sue sfaccettature filosofiche ricercandone ontologia, fenomenologia, filosofia del linguaggio e la vera e propria teoria pura della guerra. In questo nuovo volume, invece, sono diversi gli studiosi, perlopiù filosofi, che dedicano ognuno alcune pagine ad uno specifico ambito della filosofia nel concetto di guerra. Accanto a figure internazionalmente riconosciute come Giuseppe Gagliano, Mario Caligiuri (sua la preziosissima introduzione, che già da sola varrebbe l'acquisto del libro) e Alexander Moseley, si affiancano poi singoli saggi a cura di giovani studiosi ognuno con un punto di vista nuovo su ambiti già altrove approfonditi. I sei saggi coprono, pur con diversi salti, un ampio spettro temporale. Analisi legate essenzialmente a periodi ben definiti (come l'analisi del concetto di guerra giusta in Francisco Suarez) si affiancano a problematizzazioni universali, tipiche di questioni filosofiche atemporali come, ad esempio, il saggio di Moseley sul perché la guerra debba essere (o meno) un fallimento filosofico. Sta probabilmente in questo la novità e l'interesse dell'agile volumetto edito dalla casa editrice Leduetorri. Grazie ai numerosi storici militari, specialmente all'estero (in Italia, soprattutto grazie a recenti studi portati avanti dalla Società italiana di storia militare), la storia militare mondiale sta rivivendo una seconda giovinezza soprattutto per la fine dello studio della storia militare come *histoire Bataille* e, dall'altra parte, con la fine o il declino dei concetti portati avanti dalla scuola degli *Annales*. Oggi si (ri)studia la storia militare all'interno di un mondo complessivo fatto anche di altre materie di studio (geografia, geopolitica, economia, tanto per citare le prime che possono venire in mente) e tentando di limitare apologie di alcun genere ma lavorando e raccontando la storia senza pregiudizi. Tuttavia questo ampio, profondo e assolutamente eccezionale campo di studi, così riaperto negli ultimi anni, necessita probabilmente già ora, ma sicuramente nel prossimo futuro, di una base non tanto metodologica, quanto filosoficamente certa. Perché è chiaro che se si studia la storia militare non si può fare a meno di chiedersi cosa è la guerra e perché essa si vada a sviluppare nel corso della storia umana. È in questo binario che s'innestano le opere di Pili (e di pochi altri) tra cui questo Socrate va alla guerra. Un vero e proprio campo di studi ancora tutto da sviluppare ed approfondire a metà tra due materie, come la filosofia e la storia, che molti pensatori hanno affiancato o surrettiziamente impiegato l'una in funzione dell'altra ma mai, o molto raramente, nella più stretta nicchia della storia militare.

Capitano
 Ferdinando Angeletti

Finito di stampare nel mese di luglio 2020
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma



***L**a «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.*

