

## *PRESENTAZIONE*

**L**o sviluppo delle investigazioni scientifiche e l'ausilio che in tale campo di attività può essere fornito dai supporti informatici sono gli argomenti che il comandante del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche espone nel suo articolato studio.

Il ruolo e la centralità delle banche dati tecnico-scientifiche sono -oramai - di importanza strategica per un efficace ed incisivo contrasto a tutte le forme di criminalità. Lungi dal descrivere un quadro completo ed esauriente, l'Autore affronta in modo problematico tutti gli aspetti relativi al potenziamento di un settore aperto alle immediate applicazioni operative, alla ricerca scientifica ed alla pianificazione e programmazione organizzative.

A seguire, presento con piacere una serie di considerazioni di un giovane ufficiale frequentatore del nostro Istituto che, attraverso la storia del pensiero politico e militare, ci illustra la parabola concettuale di un fenomeno, allo stesso tempo, umanamente terribile ed intellettualmente affascinante: la guerra.

Il dibattito politico e diplomatico sulla riforma della composizione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è il tema centrale dell'articolo successivo. L'analisi degli aspetti giuridici, politici, strategici e militari rende lo studio estremamente interessante per comprendere un argomento "caldo" del dibattito internazionale (argomento che deciderà i futuri equilibri mondiali).

Pensiero politico e sociologico - ma anche meditata riflessione giuridica - caratterizzano il seguente articolo che si inserisce in un itinerario di studi che da

qualche tempo ci conduce nell'analisi dei modelli (o forse di un unico, ideale) organizzativi ed amministrativi, presenti e futuri. Il fenomeno del *lobbying* - come ci suggerisce l'Autore - ha bisogno di studi ed approfondimenti sereni e scevri da pregiudizi ideologici, affinché si possa tentare una conoscenza reale ed esauriente di questa dinamica sociale, la cui importanza sul piano dei rapporti e delle relazioni interpersonali ed istituzionali va sempre più crescendo.

Chiudiamo questo fascicolo con un tema di estrema attualità e di particolare interesse professionale. L'Autore, dopo aver illustrato il vigente sistema pensionistico, ricomponendo - per la verità - un quadro normativo tra i più complessi e frammentari, svolge proprie personali considerazioni sui possibili scenari che potrebbero configurarsi nel futuro.

Gen. B. Mario Mori

# Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

## Sommario del n. 1/2000

### SOMMARIO

#### STUDI

Le banche dati tecnico-scientifiche,  
*Vittorio Barbato* ..... 6

Dalla guerra dei popoli alla guerra costituente,  
*Alessandro Ferranti* ..... 27

Alcune considerazioni sui progetti di riforma del  
consiglio di sicurezza dell'ONU,  
*Massimo Mingiardi* ..... 44

Lobbying: la comunicazione imperfetta,  
*Giuseppe Nucci* ..... 57

Note sulle pensioni dei militari e delle Forze di  
Polizia. Disciplina vigente.  
Ipotesi di modifiche,  
*Carlo Corbinelli* ..... 74

### VITA DELLA SCUOLA

Inaugurazione Anno Accademico 1999-2000 .. 86

### INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI

*GAZZETTA UFFICIALE* ..... 116

#### RIVISTE

Questioni Militari ..... 122

Questioni Professionali ..... 129

Questioni Giuridiche ..... 134

*NOTIZIE DALL'ESTERO* ..... 143

*LIBRI* ..... 150

### GIURISPRUDENZA

*a cura di R. Maggiore, G. Pioletti e F. Salvatori*

Corte Costituzionale ..... 161

Corte Suprema di Cassazione ..... 165

Giustizia Militare ..... 167

Giustizia Amministrativa ..... 171



# LE BANCHE DATI TECNICO-SCIENTIFICHE

Vittorio Barbato (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Scopi e metodi delle investigazioni scientifiche. - 3. Banche dati tecnico-scientifiche. - 4. Gli archivi informatici del Ra.C.I.S. - 5. Conclusioni.

## 1. Premessa

L'idea che le più efferate azioni criminoso siano da contrastare con meticolosità scientifica e capacità di deduzione e di sintesi degli investigatori ha sempre permeato l'immaginario collettivo. In effetti nel corso degli ultimi anni, a livello mondiale e in particolar modo nei Paesi che hanno adottato il rito accusatorio, si è avuto un rapidissimo e sensibile sviluppo nelle principali polizie (si pensi, ad esempio, all'F.B.I.) di laboratori e personale specializzato, dediti ai soli interventi ed accertamenti scientifici.

Pertanto, l'importanza delle scienze forensi è oggi ancor più aumentata a causa della pressante richiesta di metodologie d'azione in linea con il progresso tecnologico e in grado di sostenere il confronto con una criminalità sempre più agguerrita e spesso dotata - per delinquere - di mezzi sofisticati. Inoltre, l'acquisizione di dati certi che possano sostenere le investigazioni ed integrare gli indizi, attraverso

---

(\*) - Generale di Brigata dei Carabinieri, comandante del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche.

procedure scientifiche dotate di oggettività e di imparzialità, ha una funzione garantistica dei diritti fondamentali dei cittadini, patrimonio inestimabile di ogni democrazia. Le investigazioni scientifiche si sforzano di rispondere concretamente, attraverso un complesso organico di attività tecnico-specialistiche, a due esigenze fondamentali dell'azione di contrasto alla criminalità: *l'identificazione dei soggetti autori del reato e la ricostruzione delle loro azioni delittuose*.

L'Arma dei Carabinieri, per conseguire tali obiettivi, si avvale dell'apporto del *Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche* in cui operano esperti delle scienze criminalistiche che hanno stretta attinenza con la Fisica, la Balistica, la Chimica, la Dattiloscopia, la Grafica, la Biologia forense, l'Informatica ed altre ancora. L'apporto di tali discipline viene utilizzato impiegando attrezzature e professionalità specifiche presso i tre Reparti Investigazioni Scientifiche di Roma, Parma e Messina, presso le istituende Sezioni Investigazioni Scientifiche, dislocate su tutto il territorio nazionale, e presso il Reparto di Cagliari, entrato in funzione il 1° ottobre 1999.

Inoltre, nello specifico settore delle investigazioni scientifiche, l'entrata in vigore dell'attuale Codice di Procedura Penale ha, indubbiamente, imposto agli addetti ai lavori un potenziamento della loro capacità d'intervento ed un affinamento delle tecniche d'indagine. Infatti, poiché l'attuale rito processuale penale in Italia assume, come sede privilegiata per la formazione della prova, il dibattimento, oggi, più che in passato, l'Ufficio del P.M. e - di conseguenza - la Polizia Giudiziaria devono porre la massima cura nella ricerca delle fonti di prova, basate su elementi oggettivi, particolarmente idonee (più che le dichiarazioni di indagati o di testimoni) a reggere il contraddittorio delle parti: tipica attività processuale dell'attuale rito.

## **2. Scopi e metodi delle investigazioni scientifiche**

Tra le attività svolte nel corso della fase delle indagini preliminari, per l'acquisizione delle fonti di prova oggettive, le investigazioni scientifiche assumono un peso particolare. Tali indagini, che possono essere svolte anche d'iniziativa - ai sensi degli artt. 348, 349 e 354 c.p.p. - da Ufficiali ed Agenti di P.G., tendono

sostanzialmente a conseguire i seguenti obiettivi:

- a. *l'identificazione del sospettato* che può avvenire, grazie alle scienze forensi, nei modi più diversi: ad esempio con il confronto di immagini, con le comparazioni dattiloscopiche, con la compatibilità delle caratteristiche genetiche a seguito di una tipizzazione del DNA, ecc... Tecnicamente tali giudizi sono detti di "identità relativa propria", cioè identificazione di un soggetto attraverso "tracce" da questi lasciate sulla scena del crimine. È importante puntualizzare come tale concetto si discosti dall'identificazione preventiva (o *a priori*) che, invece, sostanzialmente consiste nell'attività di fotosegnalamento;
- b. *la fissazione dello stato dei luoghi*. La ricerca, la rilevazione e l'acquisizione di tracce e cose pertinenti al reato vengono conseguite attraverso i "rilievi tecnici" previsti dall'art. 354, comma 2, del c.p.p. È centrale, in tale contesto, la perfetta esecuzione del *Sopralluogo* e del *Repertamento Tecnico*. Nel corso di quest'ultimo vengono eseguiti rilievi descrittivi, planimetrici, fotografici che mirano a fissare lo stato dei luoghi e degli ambienti ove si è verificato il fatto-reato ed a ricostruire il *modus operandi* dei responsabili e il comportamento delle vittime o di altri soggetti comunque coinvolti nell'episodio. Si procede, inoltre, al repertamento minuzioso di oggetti, tracce o impronte utili per le successive indagini.

Il Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche è, in questo campo, impegnato - in prima linea - anche a livello internazionale. Infatti è il promotore di un Gruppo di Lavoro - creato *ad hoc* -, denominato *Scene of Crime*, in ambito ENFSI (*European Network of Forensic Science Institutes*) e cioè l'organizzazione di Scienze Forensi Europea che riunisce tutti i principali gabinetti di polizia scientifica.

### 3. Banche dati tecnico-scientifiche

Lo sviluppo tecnico-scientifico, in questi ultimi anni, ha conferito all'attività di P.G. nuovi impulsi, grazie anche al vertiginoso diffondersi dell'informatica, in tutti i settori della criminalistica. Ciò si nota, in particolare, nell'esercizio quotidiano dell'attività di Polizia Scientifica che da sempre si esplica attraverso *la raccolta*,

*la classificazione, l'elaborazione e la comparazione di dati.*

In tale ottica, con la creazione di opportuni *archivi elettronici*, per ciascuna delle discipline forensi, è possibile comparare - ad esempio - le immagini di malviventi, riprese da un impianto televisivo a circuito chiuso durante una rapina, con quelle di sospettati esistenti in detti archivi, oppure alcuni bossoli o proiettili esplosi in via sperimentale con armi sequestrate e i bossoli ed i proiettili repertati sul luogo del reato. Si possono, inoltre, confrontare i risultati dell'analisi del profilo del D.N.A. connesso alle tracce biologiche repertate sulla "scena del crimine" con quelli di soggetti sospettati, nonché utilizzare l'archivio elettronico così creato per effettuare analisi di tipo statistico. Analoghi confronti potranno essere eseguiti, ancora, tra le impronte digitali o di calzature di sospettati con quelle rilevate sul luogo del reato. Potrà, infine, essere utilizzato per confronti merceologici ogni tipo di materiale repertato, come pezzi di stoffa, fibre o frammenti di qualsiasi oggetto.

Il più delle volte le operazioni comparative non sono immediate, ma vengono realizzate dopo un lasso di tempo più o meno lungo, allorché si rendono disponibili i necessari elementi di raffronto. Diventa allora indispensabile classificare e sistemare, organicamente, i dati acquisiti nel corso dei rilievi tecnici in modo da renderli più facilmente utilizzabili.

Entrando nel vivo della trattazione, si può affermare che la massiccia diffusione della tecnologia informatica ha riqualificato il concetto di "archivio" (prima inteso come un polveroso e difficilmente consultabile accumulo di materiale cartaceo) con il nuovo nome di "Banca Dati". Con tale termine si intende definire un insieme di informazioni le cui caratteristiche specifiche sono registrate ed opportunamente organizzate nella memoria di massa di un elaboratore.

Il supporto elettronico rende possibile una consultazione veloce ed efficiente della Banca Dati, consentendo così la gestione di una mole di informazioni altrimenti non facilmente utilizzabili. Anche le scienze forensi, come le restanti branche scientifiche, hanno fatto propria l'organizzazione in *database* delle specifiche conoscenze, per tre fini principali:

a. *ricerca diretta di un "precedente" giudiziario.*

È abbastanza evidente la necessità per gli investigatori di procedere sistematicamente alla conservazione - in appositi archivi - degli elementi essenziali di persone e cose coinvolte, a qualsiasi titolo, in fatti reato.



Esemplificativo in tal senso è il ruolo del Casellario Centrale di Identità che raccoglie i cartellini decadattiloscopici e le schede palmari di tutte le persone sottoposte a rilievi fotosegnalatici dalle forze di polizia. L'informatizzazione del casellario permette oggi di confrontare, con *il sistema A.F.I.S. (Automated Fingerprint Identification System)*, un contatto papillare, evidenziato sulla Scena del Crimine, con oltre trenta milioni di impronte digitali in archivio.

Con fine analogo sono state progettate *le Banche Dati per i reperti di interesse balistico (armi, bossoli e proiettili) o i per reperti provenienti da "attentati" perpetrati con l'uso di sostanze esplosive od infiammabili*. Il poter confrontare, agevolmente, reperti giunti in epoche diverse presso i laboratori rende possibile l'individuazione della stessa modalità esecutiva fra reati apparentemente tra loro non direttamente collegati.

b. *formazione di una consistente base di dati statistici.*

Senza addentrarsi negli aspetti analitici della statistica, è noto che un giudizio di identificazione sarà tanto più, statisticamente, valido quanto più ampio sarà il campione di popolazione considerato per confronto. È questo il caso della identificazione personale, tramite DNA, in cui il peso ai fini di un giudizio di colpevolezza, data una particolare configurazione genetica, è stimato utilizzando le frequenze con cui diverse caratteristiche genetiche ricorrono in una "popolazione campione".

c. *costituzione di archivi specifici relativi alle diverse tipologie di reperto.*

In tutte le analisi genericamente definite come "merceologiche", siano esse su fibre, vernici o polimeri, così come nello studio delle impronte lasciate da soles di scarpe o battistrada di pneumatici, l'esistenza di opportune banche dati di confronto assumerebbe una notevole importanza investigativa. Anche in assenza di contrassegni identificativi una ricerca su base di dati, riferita a determinate tipologie di tracce o reperti, garantirebbe infatti l'identificazione, ad esempio, della marca e/o del modello del reperto in esame fornendo così un valido ausilio alla tradizionale ricerca dei colpevoli.

È opportuno, a questo punto, ricordare quali sono le *questioni giuridiche* relative all'archiviazione sistematica di dati per fini di giustizia. L'indirizzo tradizio-

nalmente garantista del legislatore italiano, se da un lato assicura la tutela dei diritti fondamentali - sanciti dalla Costituzione - anche per gli indagati, dall'altro costituisce un innegabile ostacolo per l'acquisizione e la gestione di dati ed informazioni che, comunque, risulterebbero di notevole importanza nell'attività di polizia giudiziaria. In particolare, tralasciando gli approfondimenti giuridici, ci sono alcune norme che costituiscono, se non ben conosciute, delle effettive limitazioni allo sviluppo di raccolte dati su persone fisiche:

- *la legge sulla tutela della riservatezza dei dati personali (L. 675/96);*
- *la sentenza della Corte Costituzionale sul divieto di prelievi coattivi sull'indagato (Sentenza n.238/96);*
- *l'articolo 77 delle norme di attuazione del c.p.p. (Decreto legislativo 28.07.1989, n.271).*

Gli impedimenti e le difficoltà create da quanto è stato appena elencato possono essere, comunque, superati adottando particolari modalità operative nella raccolta, gestione e consultazione dei dati immagazzinati. Modalità che, peraltro, sono già state sperimentate con successo e che, quindi, sarebbero attualmente di facile applicabilità.

#### 4. Gli archivi informatici del Ra.C.I.S.

##### *a. La banca dati della Sezione Balistica.*

Le sezioni di Balistica dei tre Reparti Investigazioni Scientifiche si occupano in prevalenza di tutti quei crimini ove si sia fatto uso di armi da fuoco. Gli accertamenti tecnici in tale branca della criminalistica sono numericamente considerevoli ed alquanto laboriosi, dovendosi spesso comparare, manualmente, al microscopio ottico bossoli o proiettili repertati sulla scena del crimine con altri simili provenienti da altri fatti delittuosi.

Sin dal 1991 è stato istituito, presso la Sezione balistica del Reparto di Roma, un "archivio elettronico" dei reperti trattati in laboratorio. Tale banca dati è strutturata come archivio delle *pratiche*, per ciascuna delle quali è possibile specificare, in dettaglio, le *armi*, i *bossoli*, i *proiettili* e le *munizioni* eventualmente analizzate, nonché i dati relativi ai *soggetti attivi e passivi* coinvolti nel fatto reato.

La “Banca Dati” gestisce l’attività di indagini balistiche condotta sui reperti contenuti nel plico che accompagna il fascicolo relativo alla richiesta di accertamenti tecnici.

Le informazioni relative alla pratica sono presenti all’interno del fascicolo e vengono inserite dall’operatore nella Banca Dati. Ogni tipo di reperto (bossolo, proiettile) viene esaminato e studiato attraverso il microscopio comparatore e, quindi, si memorizzano i dati tecnico-investigativi ricavati dalle analisi e le immagini acquisite che andranno a costituire il patrimonio informatico relativo al caso in esame.

Durante l’attività di analisi dei reperti l’operatore ha la possibilità di consultare alcune librerie di riferimento, in cui sono memorizzate caratteristiche tecniche di armi da fuoco e del loro munizionamento.

L’attività di indagine si completa attraverso il confronto delle informazioni relative all’accertamento in esame con quelle inerenti gli altri casi presenti nella Banca Dati. Questa operazione coinvolge tutti i dati relativi ad ogni singolo caso e consente all’operatore di verificare le eventuali analogie esistenti tra tutti i reperti trattati in laboratorio e, quindi, di segnalare importanti collegamenti documentali fra eventi criminosi solo apparentemente non connessi tra loro.

L’archivio elettronico descritto, pur soddisfacendo le generiche esigenze di una Banca Dati di Balistica, presenta aspetti che ne evidenziano sostanziali limitazioni dal punto di vista tecnologico e funzionale quali:

- la necessità di poter essere impiegato solo da personale altamente qualificato sia nel settore balistico che in quello informatico, dovendo gli operatori procedere all’acquisizione di immagini dal microscopio comparatore, all’inserimento dei dati balistici dei reperti esaminati e alla comparazione diretta delle immagini memorizzate con gli stessi reperti;
- l’assenza di stazioni remote di lavoro che potrebbero permettere la memorizzazione e la consultazione dei dati balistici dall’esterno;
- l’impossibilità di effettuare operazioni di confronto automatico tra immagini limitandosi, in tal caso, ai soli dati alfanumerici;

Per poter effettuare comparazioni che assicurino una identificazione balistica più rapida e completa, è necessario poter archiviare, oltre a tutte le informazioni specifiche ricavabili, anche le immagini digitalizzate sulle quali l’elaboratore

elettronico possa procedere efficacemente a confronti automatici. Tale esigenza ha portato il Ra.C.I.S. a sperimentare, nel corso del 1998, i due migliori sistemi esistenti, sul mercato internazionale, per la gestione automatizzata dell'indagine balistica.

Essi sono:

- il sistema *IBIS*<sup>®</sup>, prodotto in Canada;
- il sistema *DRUGFIRE*<sup>®</sup>, prodotto negli Stati Uniti ed impiegato dall'F.B.I.

Tali prodotti offrono notevoli vantaggi tra i quali si evidenziano:

- (1) *l'estrema facilità e rapidità delle operazioni di inserimento dei reperti*, effettuate con metodiche standard e ripetibili che garantiscono in tal modo un'ottima uniformità di immagazzinamento;
- (2) *la discreta insensibilità*, nelle comparazioni automatiche di immagini, ad eventuali errori di acquisizione commessi dall'operatore;
- (3) la possibilità di inserimento dei reperti e della consultazione degli archivi da *postazioni remote*;
- (4) *la buona qualità delle immagini acquisite*, ritenute - nella maggior parte dei casi - soddisfacenti per la comparazione balistica;
- (5) *la possibilità di effettuare ricerche* su archivi contenenti migliaia di reperti in tempi molto rapidi e con risultati sufficientemente accurati.

Le prove sperimentali di memorizzazione, ricerca e comparazione sono state effettuate su più archivi, il principale dei quali è stato realizzato presso la Sezione di Balistica su centinaia di bossoli e proiettili, calibro 9mm Parabellum, scelti tra i reperti e gli elementi sperimentali disponibili in laboratorio. Inoltre è stata verificata la qualità delle immagini archiviate ai fini di una comparazione manuale nonché la capacità identificativa automatica del *software* in merito a:

- riconoscimento di coppie o terne di reperti, sparati appositamente dalla stessa arma;
- riconoscimento di reperti merceologicamente differenti, sparati appositamente dalla stessa arma;
- comparazione tra bossoli repertati sulla scena del crimine e bossoli sparati da armi in sequestro.

Di seguito vengono riportate le configurazioni *hardware* dei due sistemi sottoposti a sperimentazione presso il RIS di Roma.

<b><i>DRUGFIRE</i></b>	<b><i>IBIS</i></b>
<p>Il sistema sottoposto alla sessione di test consta di un'unica <i>workstation</i> di acquisizione ed elaborazione collegata alle varie periferiche che permettono di inserire le immagini di bossoli e proiettili. L'intero sistema è stato collegato con la sede MSI negli Stati Uniti, utilizzando una linea telefonica ISDN. In particolare i principali componenti hardware della postazione di lavoro sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unità di elaborazione centrale SUN SPARC station;</li> <li>- Microscopio con video camera CCD per l'acquisizione dei dati visivi relativi ai bossoli;</li> <li>- Unità per l'acquisizione dei dati visivi relativi ai proiettili;</li> <li>- Gruppo di continuità.</li> </ul>	<p>Il sistema sottoposto alla sessione di test consta di un'unità denominata "IBIS HUB", costituita da una stazione di acquisizione delle immagini DAS (<i>Data Acquisition System</i>), da una stazione di elaborazione ed analisi risultati SAS (<i>Signature Analysis System</i>) e da un <i>server</i> centrale dove fisicamente vengono immagazzinate le informazioni ed effettuate le correlazioni.</p> <p>Tali unità sono connesse tra loro da una LAN (<i>Local Area Network</i>), mentre l'intero sistema è stato collegato con altri siti utilizzando una linea telefonica ISDN.</p> <p>La <i>release</i> del <i>software</i> installato per le prove valutative è la versione 3.0.0081 e si compone dei moduli integrati per l'analisi dei proiettili (<i>bulletproof</i>) e per l'analisi di alcune particolarità dei bossoli (<i>brasscatcher</i>).</p>
<p style="text-align: center;"><b><i>WORKSTATION DRUGFIRE</i></b></p> <p>Ogni <i>workstation</i> è indipendente e può essere impiegata per la consultazione o per l'acquisizione delle immagini di confronto; inoltre è possibile collegare insieme, tramite linee telefoniche ISDN, più stazioni di lavoro dislocate sul territorio.</p>	<p style="text-align: center;"><b><i>UNITÀ IBIS HUB</i></b></p> <p>In particolare i componenti hardware delle unità DAS e SAS sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- DAS e SAS Pentium II 233 MHz, 64 Mb RAM, sistema operativo a 32 bit <i>multi-tasking</i> Windows NT 3.51, <i>database</i> relazionale ORACLE;</li> <li>- <i>SERVER</i> Silicon Graphics, piattaforma UNIX a 64 bit;</li> <li>- <i>ROUTER</i> Cisco (coll. linea ISDN).</li> </ul>

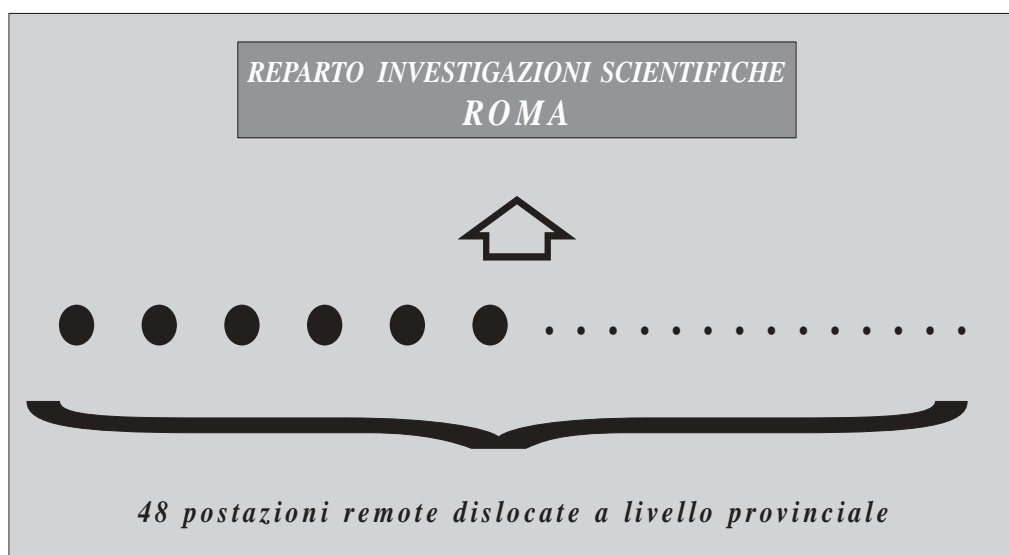
I risultati della sperimentazione sono stati pertanto ritenuti positivi; l'esito analitico è stato ultimato dal R.I.S. di Roma ed è ora al vaglio del Comando Generale.

	<i>PROIETTILI</i>	<i>BOSSOLI</i>		<i>PROIETTILI</i>	<i>BOSSOLI</i>
<i>PRIMO POSTO</i>	44,23%	83,33%		8,65%	35,83%
<i>PRIMI CINQUE POSTI</i>	65,38%	95,83%		31,73%	72,53%
<i>PRIMI DIECI POSTI</i>	76,93%	97,50%		40,38%	90,00%

*Tabella riportante i risultati numerici relativi alle percentuali di abbinamenti identificati dai due sistemi in base alla loro posizione nella lista contenente i primi dieci elementi più somiglianti al reperto da abbinare.*

***b. La banca dati della Sezione Esplosivi ed Infiammabili.***

Allo scopo di poter archiviare e disporre in tempo reale di tutti i dati relativi ai reati commessi con esplosivi od infiammabili, il Ra.C.I.S. ha in corso di realizzazione una specifica banca dati della Sezione Esplosivi ed Infiammabili. Il cuore del sistema è un potente *mainframe*, già installato presso il R.I.S. di Roma, in attesa del solo collaudo finale per entrare in funzione.



*Schema dei collegamenti tra sistema centrale e periferico della banca dati.*

Per comprenderne l'impiego, si ipotizzi che avvenga una esplosione e che intervengano i militari del locale Comando Arma. La competenza delle successive indagini tecniche, trattandosi di accertamenti di livello elevato, è della Sezione Esplosivi ed Infiammabili del R.I.S. di Roma. Compito, quindi, del Comando Provinciale è redigere una *scheda-rapporto* sul fatto e sull'esito dei rilievi tecnici, il cui testo sarà trasmesso in forma digitale al *server* di Roma. Qui esso viene ricevuto dal Sistema ed archiviato, per poter effettuare interrogazioni su di esso o associarvi un *referto tecnico* per ogni attentato (i reperti vengono inviati con le normali procedure attualmente adottate). Il RIS esegue le indagini e le analisi chimico-fisiche sui reperti ricevuti e redige un referto tecnico, secondo un modello standard, che può essere archiviato informaticamente.

Sarà a questo punto possibile ricercare le eventuali analogie (ad esempio: apparecchiature ed esplosivi impiegati) del caso in esame con tutti quelli già archiviati nella banca dati, nonché con quelli che seguiranno; oppure, procedere alla evidenziazione di una matrice esecutiva comune, anche tra fatti reato - a prima vista - non tra loro correlabili.

Il Sistema è, inoltre, in grado di archiviare e gestire immagini e filmati e di consentire agli addetti un controllo di validazione dei dati inviati dalle sedi periferiche, in modo da poter correggere eventuali errori di inserimento nel *server* centrale di Roma.

### *c. L'archivio dei parlatori della Sezione di Fonica e Grafica.*

Come esempio di banca dati utilizzata presso i laboratori del Ra.C.I.S., per la determinazione del peso statistico di una prova nel formulare un giudizio di colpevolezza, si può citare l'archivio dei parlatori del sistema IDEM (*Identification Method*) utilizzato presso il laboratorio di Fonica.

Per valutare l'affidabilità di un test statistico di verosimiglianza tra due voci è necessario conoscerne il "potere risolutivo". Il calcolo di tale parametro richiede di sapere quante voci, oltre a quella del sospettato, sarebbero ritenute dal test identiche alla voce "incriminata". Evidentemente, più tale valore è elevato e meno è significativa la prova in esame.

Tale "archivio dei parlatori" è attualmente costituito da oltre 200 voci esclusivamente maschili con le parlate più diverse. La scelta di campionare solo voci

maschili potrebbe creare qualche dubbio circa l'utilizzabilità dell'archivio. Va in realtà considerato come i reati di interesse del laboratorio di Fonica (estorsioni, sequestri di persona, minacce ed ingiurie, associazione a delinquere, etc.) siano tipicamente commessi prevalentemente da uomini. In più, nel caso particolare dell'identificazione del sesso del parlatore, non è necessario il ricorso alla popolazione di riferimento quanto piuttosto allo studio delle sole frequenze delle formanti delle vocali: ne segue che la scelta di un archivio di parlatori esclusivamente maschili comunque non limita eccessivamente l'utilizzabilità.

#### ***d. Informatizzazione del Casellario Centrale.***

Nell'ambito, appunto, della recente informatizzazione del Casellario Centrale di Identità, l'Arma dei Carabinieri disporrà - a breve - di alcuni terminali, dislocati presso i Reparti Investigazioni Scientifiche di Roma, Parma e Messina, che consentiranno l'accesso al sistema A.F.I.S.

Tale sistema, realizzato dal Servizio di Polizia Scientifica della Polizia di Stato ed entrato in funzione quest'anno, permette un rapido confronto automatico tra le impronte digitali repertate sulla scena del crimine o acquisite in sede di fotosegnalamento con quelle contenute in circa tre milioni di cartellini segnaletici immagazzinati digitalmente in un potente elaboratore elettronico.

Ogni terminale periferico del sistema consente di digitalizzare i dati alfanumerici e le immagini (volto ed impronte) contenuti nel cartellino segnaletico riempito sul posto, creando - in sostanza - un vero e proprio cartellino segnaletico elettronico.

I dati contenuti nell'AFIS vengono inseriti tramite una scheda, simile a quella già in uso per il fotosegnalamento, la quale contiene i dati anagrafici, quelli somatici, nonché quelli dattiloscopici dei *soggetti fotosegnalati* su tutto il territorio nazionale.

Nel suo utilizzo ottimale il sistema prevede le sottotestate attività di Polizia Giudiziaria:

- *Identificazione Preventiva*: acquisizione delle impronte di un individuo soggetto ad un controllo di Polizia e risposta in tempo reale di precedenti segnalazioni (*alias* compresi);

- *Fotosegnalamento*: compilazione del cartellino per il fotosegnalamento, inserimento e risposta delle precedenti segnalazioni (*alias* compresi);

- *Identificazione Giudiziaria*: confronto di impronte repertate dalla P.G. con quelle dei fotosegnalati inseriti nell'archivio.



Per quanto riguarda l'uso del sistema e la sua configurazione operativa sono stati creati 3 tipi di livelli di impiego:

- *1° livello*: area di competenza nazionale. Previsto per il Casellario Centrale di Identità: abilita le postazioni presenti a tutte le funzioni di gestione (acquisizione, inserimento, consultazione ...) compresa quella di cancellazione dei dati. A questo livello è stato posto il CED che costituisce il cuore del l'AFIS;

- *2° livello*: area di competenza regionale. Abilita alla classifica e alla codifica delle schede dattiloscopiche (per le attività di Identificazione Preventiva e di Fotosegnalamento), nonché ai confronti di impronte (ricerca *alias* e attività di Identificazione Giudiziaria);

- *3° livello*: area di competenza provinciale. Abilita all'acquisizione, all'inserimento e alla trasmissione di schede dattiloscopiche.

I collegamenti tra tutte le postazioni AFIS (Casellario Centrale di Identità, 1° livello; centri regionali, 2° livello; centri provinciali, 3° livello) saranno attuati mediante rete digitale (tipo *frame relay*) per garantire la sicurezza da intrusioni esterne.

In questo modo tutte le postazioni dislocate sul territorio nazionale potranno effettuare ricerche sul Casellario Centrale o scambiare informazioni, in tempo reale, relativamente ai dati anagrafici e somatici (praticamente tutti quelli contenuti nel cartellino segnaletico) di un qualsiasi individuo fotosegnalato almeno una volta.

Dal punto di vista funzionale i centri operativi AFIS, di livello provinciale, necessitano di personale che abbia conoscenze informatiche di base ed un minimo di esperienza nell'attività di fotosegnalamento, mentre a livello regionale e centrale vengono, inoltre, richieste conoscenze approfondite in materia dattiloscopica.

La formazione del personale addetto può pertanto essere condotta, in base alle specifiche esigenze, sotto due diversi profili di specializzazione operativa:

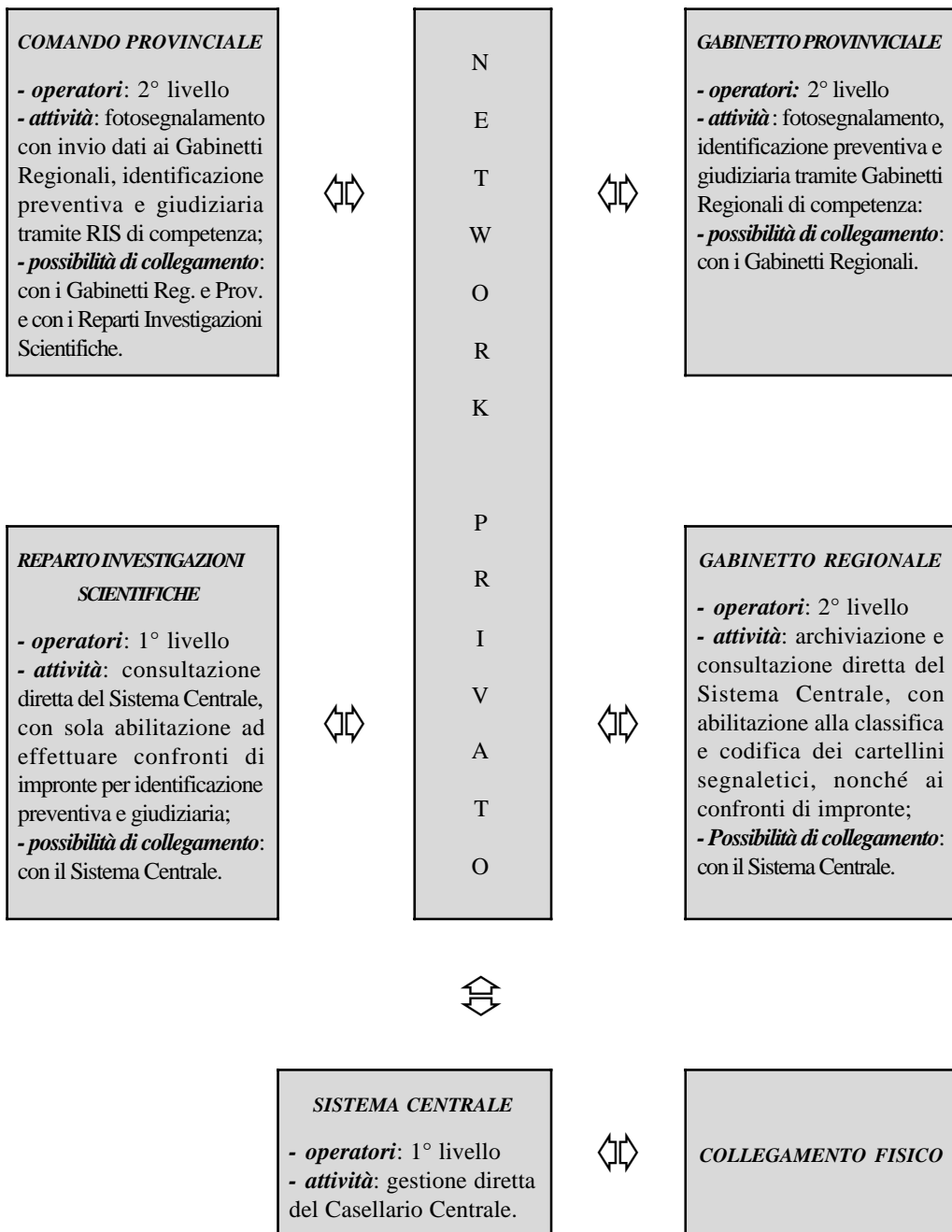
- *1° livello*: personale dattiloscopista in grado di classificare, codificare e confrontare le impronte. Impiego nei centri regionali e centrale;

- *2° livello*: personale in grado di eseguire l'acquisizione e la trasmissione delle schede dattiloscopiche. Impiego nei centri provinciali.

L'Arma dei Carabinieri potrà a breve usufruire degli enormi vantaggi offerti dall'informatizzazione del Casellario Centrale di Identità: infatti lo schema - riportato nella pagina seguente - mostra quale sarà la struttura dei collegamenti e delle possibilità operative dei Comandi direttamente coinvolti nella gestione del Sistema AFIS.

**ARMA DEI CARABINIERI**

**POLIZIA DI STATO**



*e. Progetto di costituzione della banca dati della Sezione di Biologia*

La creazione di una *Banca Dati criminalistica del DNA* è, attualmente, un problema aperto che presenta molteplici implicazioni la cui positiva risoluzione condurrebbe a risultati assolutamente eccezionali. La realizzazione e la gestione di un archivio informatizzato di dati genetici (profili di DNA) fornirebbe un potente strumento investigativo, attraverso cui sarebbe possibile:

- l'identificazione personale tramite analisi comparativa del profilo di DNA, ottenuto da tracce biologiche raccolte sulla scena del reato, allo scopo di scoprire l'autore di un reato e/o mettere in relazione più reati, commessi dalla stessa persona;
- la soluzione di casi giudiziari rimasti irrisolti;
- l'identificazione di persone scomparse o ignote (ad esempio nel caso di ritrovamento di resti cadaverici irriconoscibili);
- lo scambio di dati tra forze di polizia od istituti di criminalistica nazionali od esteri, nell'ipotesi in cui il reato sia stato commesso tra soggetti appartenenti ad altre nazionalità.

In Italia, non esiste una banca dati nazionale del DNA, né vi è alcun coordinamento e/o scambio di dati tra i laboratori delle forze di polizia e gli istituti di medicina legale a cui l'A.G., normalmente, affida le indagini tecniche del caso. Tutti i risultati degli esami rimangono, infatti, confinati ai singoli episodi: la mancanza di una sistematica forma di raccolta/interpretazione dei dati penalizza notevolmente le attività di indagine che registrano, purtroppo, un inutile e dispendioso spreco di risorse umane e materiali. Il progetto "banca dati DNA", nel suo complesso, deve essere affrontato urgentemente, attraverso l'approvazione di specifiche norme di legge che prendano in esame e disciplinino tre aspetti fondamentali:

(1) *Creazione di una banca dati del DNA che consenta l'archiviazione ed elaborazione di:*

- profili genetici ottenuti da tracce biologiche raccolte sul luogo del reato e/o comunque connesse con episodi delittuosi;
- campioni biologici delle vittime;
- campioni biologici di soggetti indagati;
- campioni biologici di soggetti già condannati ed attualmente ristretti in carcere.

(2) *Il prelievo dei campioni biologici da individui detenuti, indagati e/o sospettati.*

Allo stato attuale il prelievo di un campione biologico da un individuo è reso possibile solo su disposizione dell'A.G. e previo consenso della persona sottoposta ad indagine (sentenza della Corte Costituzionale nr.238/96).

Tale esigenza potrebbe essere tecnicamente facilmente soddisfatta facendo ricorso al prelievo di un campione di saliva tramite un Kit (*oral swab*) sperimentato ampiamente che, oltre a non essere invasivo, non rende necessario alcun tipo di assistenza medica (la saliva risulta un ottimo materiale per poter effettuare analisi sul DNA).

(3) *La gestione della Banca Dati Nazionale.*

Essa potrebbe essere affidata alle forze di polizia (analogamente a quanto già attuato per le impronte digitali). La sua struttura/consultazione dovrà comunque garantire il rispetto delle norme sulla tutela dei dati personali (legge nr. 675/96), affrontando anche il problema della eventuale distruzione del profilo genetico archiviato, in caso di sentenza favorevole all'indagato, o despiazione della pena.

Inoltre, poiché l'analisi del DNA può essere espletata anche da organismi diversi dai laboratori delle FFPP (Istituti di medicina legale, privati...), tutti i risultati delle analisi ottenuti nei singoli casi dovrebbero essere inseriti nella Banca Dati Nazionale del DNA, purché rispondenti a certi criteri standard (affidabilità dei laboratori, scelta delle regioni di DNA da analizzare, etc...).

Le fondamenta del progetto "Banca Dati Tecnico-Scientifica e/o Criminalistica" dovrebbero poggiare su alcuni capisaldi che, nel corso degli ultimi anni, sono stati delineati in base ad alcune direttive emanate principalmente dall'Interpol e dal Consiglio dell'Unione Europea.

Nell'ambito dei sopracitati organismi si possono individuare alcune direttive destinate a tracciare la strada da seguire per la realizzazione del progetto; alcune tra le più significative sono elencate di seguito:

- ***Direttiva nr. 92 del 10 febbraio 1992 - Consiglio dell'Unione Europea:***

"Raccolta dei campioni biologici": definisce i principi fondamentali per la raccolta dei campioni biologici, finalizzata alla realizzazione delle banche dati e agli standard che devono essere seguiti per la gestione e la trattazione dei dati.

*- Direttiva nr. 97/193/02 del 09 giugno 1997 - Consiglio dell'Unione Europea:*

“Scambio dei risultati”: focalizza l’attenzione sui problemi relativi allo scambio dei risultati acquisiti ed immagazzinati nella Banca Dati del DNA riguardanti in particolar modo la standardizzazione di protocolli utilizzati e l’impiego dei medesimi marcatori genetici.

Le questioni sopra rappresentate sono state ampiamente discusse anche in ambito Interpol da parte di un gruppo di lavoro sul DNA, al quale aderiscono anche l’Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato. Tale commissione si è proposta come obiettivo quello di delineare le linee guida per la raccolta e l’analisi di campioni e prelievi biologici e per la realizzazione di banche dati in ambito nazionale.

Un importante foro di confronto e discussione a livello continentale è costituito dal Gruppo di Lavoro sul DNA che opera nell’ambito dell’ENFSI.

L’organizzazione strutturale della banca dati può in linea di massima essere costituita sul modello utilizzato per le impronte digitali, tanto più che il profilo genetico può essere per molti aspetti assimilato ad una impronta digitale. Si tenga conto, tuttavia, che la differenza fondamentale tra l’impronta digitale e il DNA riguarda la trattazione statistica dei dati ottenuti, fondamentale per potersi esprimere in termini di frequenza, con risultati che si attaglino al meglio alla tipologia di popolazione considerata.

Un secondo aspetto di fondamentale importanza riguarda la gestione della banca dati, sia relativamente alla raccolta ed introduzione dei dati, sia in modo particolare per la regolamentazione dell’accesso alle informazioni. Risulta assolutamente indispensabile che nella banca dati confluiscono tutti i dati riguardanti procedimenti penali trattati sia dai laboratori delle diverse forze di polizia, sia da strutture diverse quali istituti di medicina legale, istituti universitari e laboratori privati.

Alla luce di quanto sopra, risulta pertanto imprescindibile una standardizzazione dei protocolli e l’imposizione di rigidi vincoli in materia di controlli di qualità che devono essere rigorosamente applicati dalle strutture coinvolte nel progetto.

Di tutto ciò dovrà essere responsabile un organismo che si occupi della gestione della Banca Dati e che garantisca da un lato la funzionalità del progetto, nel rispetto delle condizioni sopra esposte, e dall’altro il controllo di qualità dei laboratori coinvolti.

Lo stesso gestore della Banca Dati avrà il compito di effettuare continui controlli a campione ed eventualmente escludere le strutture che non rispondano ai parametri stabiliti, non considerando i dati da loro forniti. Una procedura efficace in tal senso potrebbe prevedere una serie di controlli incrociati tra i vari laboratori, inglobati in progetti di studio collaborativo, finalizzati a testare la qualità delle indagini e a mettere a punto i miglioramenti ai protocolli tecnici e - in generale - ai criteri di gestione del progetto.

Naturalmente, una tale strutturazione va organizzata tenendo in considerazione strutture omologhe a livello internazionale che già da tempo dispongono di collaudati sistemi di raccolta e confronto tra dati genetici. In tale ambito, un ruolo di primaria importanza è senz'altro svolto dall'Interpol che in materia di Banca Dati di DNA ha organizzato il proprio *database* in diversi punti, tra i quali i più importanti riguardano:

- la tipizzazione genetica delle tracce biologiche rinvenibili sulla scena di un reato;
- la tipizzazione genetica delle persone a vario titolo coinvolte (indagati, imputati, detenuti);
- tipizzazione di materiale biologico riferibile a persone scomparse (sequestri di persona, casi di lupara bianca...).

L'attuale situazione giuridica, nel nostro Paese, è tesa a fornire ogni forma di garanzia al cittadino che, come già accennato, se da un lato costituisce un indispensabile strumento di tutela dei fondamentali diritti degli indagati, dall'altro rappresenta un innegabile impedimento all'acquisizione di elementi di potenziale, enorme importanza per il procedimento penale.

Tali limitazioni sono da evidenziare in modo particolare nell'ambito delle normative giuridiche che riguardano il *prelievo coattivo* e la *tutela della privacy*.

(1) *Il problema del prelievo coattivo*: attualmente, l'acquisizione di qualsiasi tipologia di materiale biologico di confronto da soggetti coinvolti in un procedimento penale è, di fatto, subordinato all'espressa volontà del soggetto stesso di sottoporsi al prelievo, oltre naturalmente alla autorizzazione da parte della competente Autorità Giudiziaria. Le ragioni di questa limitazione, che viene posta in essere con il disposto della sentenza n. 238/1996 della Corte Costituzionale, trovano fondamento nella volontà di non ledere l'integrità fisica di un soggetto

mediante operazioni che “invadano” la sfera personale andando ad intaccare la barriera che divide un organismo dall’ambiente esterno. Se, da un lato, questa poteva costituire una valida motivazione per quello che riguarda prelievi biologici quali il prelievo ematico, dall’altro non è ragione sufficiente a giustificare l’impedimento al prelievo di altre componenti biologiche attraverso altre operazioni che risultino “non invasive” per l’indagato. Con il supporto delle attuali tecniche di indagine molecolare è oggi possibile tracciare il profilo genetico completo di un individuo partendo, ad esempio, da tracce di saliva. Proprio il prelievo di saliva rappresenta una metodica di acquisizione di materiale biologico che è stata riconosciuta all’unanimità “non invasiva” della sfera personale; ed è in tal senso che si intende procedere per rendere possibile l’acquisizione coattiva di materiale biologico da utilizzare come confronto. In generale si tende a considerare “non invasiva” l’acquisizione di qualsiasi materiale corporeo esterno all’organismo la cui asportazione non determini lesioni fisiche o invasione delle sfera personale (capelli, unghie) anche se il prelievo salivare, effettuato mediante apposito tampone, risulta essere il più efficace per la semplicità di esecuzione e per la tipologia stessa del materiale biologico. In Italia è attualmente in esame una proposta di legge, tesa a disciplinare la possibilità di procedere in maniera coatta al prelievo “non invasivo” di materiale biologico - da soggetti indagati - che possa essere utilizzato come confronto.

(2) *La legge sulla privacy*: nel contesto di tale normativa (legge nr. 675 del 31.12.1996), rientrano una serie di limitazioni all’acquisizione ed alla diffusione dei dati personali riguardanti le persone fisiche, nell’ambito delle quali rientrano naturalmente anche le modalità di costituzione e gestione delle banche dati. Alcune strutture comunque esulano o comunque non risultano eccessivamente vincolate dalle prescrizioni stabilite dalla così detta “Legge sulla Privacy” (ad esempio il casellario giudiziale) e in tale ambito dovrebbe rientrare anche la Banca Dati Criminalistica del DNA. Ciò non toglie però che si debbano rispettare alcune norme di procedura che tutelino in ogni caso i diritti alla riservatezza degli indagati; un’adeguata soluzione potrebbe prevedere un sistema di codificazione dei dati del tipo “codice a barre” che, nel corso delle varie fasi analitiche, non permetta in alcun modo di risalire al nominativo dell’indagato. Il successivo abbinamento tra il profilo genetico determinato e il nominativo dell’indagato andrà effettuato ed

archiviato da parte del Gestore in una Banca Dati Nominativa ad accesso limitato che garantisca la tutela dei dati personali.

Si pongono inoltre ulteriori problemi circa la distruzione del profilo genetico immagazzinato nel caso di sentenza favorevole all'indagato ovvero in quello di estinzione della pena o, ancora, più semplicemente, nel caso di tempo trascorso dall'acquisizione del dato.

(3) *La diagnosi di malattie genetiche e predisposizione alle stesse*: i loci genici utilizzati in campo forense ai fini identificativi e quindi di interesse per la banca dati riguardano in tutti i casi regioni non codificanti del DNA che non risultano in alcun caso interessate da alterazioni che siano alla base di patologie. Ciononostante non è possibile, *a priori*, escludere che qualcuno dei loci presi in esame per indagini di tipo forense sia correlato a regioni codificanti (geni) responsabili di patologie o predisponenti alle stesse. Qualora venga verificata tale eventualità, la soluzione che appare più semplice e ragionevole, è quella di escludere tale *locus* che non verrebbe considerato tra quelli di utilità per la costruzione della banca dati.

(4) *Ipotesi di diagnosi non richiesta di paternità*: questa situazione rappresenta un ulteriore problema, anche di ordine etico, che si può presentare nell'acquisizione dei dati genetici per la banca dati del DNA: ovvero la possibilità di verificare la sussistenza di incompatibilità genetica tra il soggetto presunto padre o presunto figlio. Si disporrebbe - in altri termini - di informazioni non richieste dagli organi competenti, irrilevanti dal punto di vista del processo penale, ma estremamente significative dal punto di vista sociale. Dovrebbero pertanto essere previste delle linee guida anche per eventualità di questo tipo.

## 5. Conclusioni

La complessità della materia e la necessità di proporre uno specifico disegno di legge che tenga conto delle necessità investigative, di quelle scientifiche e della tutela della *privacy*, postula la creazione di una commissione mista formata da magistrati, giuristi, avvocati, esperti universitari e dei laboratori di polizia scientifica (Carabinieri e Polizia di Stato), che studino la tematica in tutti i suoi multiformi aspetti e redigano un adeguato progetto. La stessa commissione, una



volta approvata la legge, potrà curare le fasi della realizzazione e la gestione iniziale della banca dati in parola.

Attraverso questa - necessariamente breve e non esaustiva - rassegna delle banche dati tecnico-scientifiche realizzate, o di prossima istituzione, presso il Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche, dovrebbe risultare evidente la crucialità, in chiave futura, di tale tematica. È fondamentale che tutte le parti in causa recepiscano tale nuova realtà e che ciascun operatore, ai vari livelli di competenza, partecipi attivamente alla progettazione, all'attuazione ed alla gestione di questi nuovi importanti ausili investigativi.

È necessario comprendere la forte esigenza di operare con scrupolo e metodo al fine di mettere a disposizione della collettività dei seri ed efficaci strumenti per conseguire il comune obiettivo della Giustizia.



# DALLA GUERRA DEI POPOLI ALLA GUERRA COSTITUENTE

Alessandro Ferranti (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La guerra dei popoli. - 3. La guerra totale. - 4. Il confronto apocalittico.  
- 5. La guerra costituente: un nuovo ruolo per le Forze Armate. - 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

L'*Ecuba latransevocata* dall'intimo timore della guerra ha indotto negli ultimi anni alcuni scrittori e filosofi moralisti a ricercare una collocazione etica ed intellettuale intermedia tra pacifismo e guerra, individuando un inusitato quanto paradigmatico modello di "guerra giusta".

Tale modello assume, come postulato irrinunciabile, la concezione della guerra intesa come il peggiore dei mali, cui ricorrere solo in caso di fallimento delle altre strategie non implicanti l'uso delle armi, altrimenti sempre da preferire (tra le quali, in particolare, quelle politico-diplomatiche). Esso si sviluppa sulla base di alcuni principi etico-morali: lo *jus ad bellum*, che è il diritto morale degli Stati di

---

(\*) - Sottotenente dei Carabinieri, frequentatore del "35° Corso Applicativo" presso la Scuola Ufficiali Carabinieri. Già ricercatore presso il "Centro Militare di Studi Strategici" di Roma.

ricorrere alla guerra purché non si perseguano fini aggressivi; lo *jus in bello*, secondo una concezione del fine che non giustifica i mezzi, talché, una volta iniziata la guerra, ciascun governo dovrebbe attenersi ad alcune precipue regole di condotta (delle vere e proprie regole di ingaggio) in relazione ai mezzi da impiegare per ottenere la vittoria; infine, il rispetto dell'opzione "guerra limitata", o "guerra chirurgica"<sup>(1)</sup>.

Per altro verso, laddove i temi fondamentali delle speculazioni sui conflitti internazionali o sul quadro operativo rimangono immutati, non mancano pensatori per i quali il potere deterrente più che distruttivo delle tecnologie sempre più avanzate renderebbe già obsolete ed irrilevanti le formulazioni circa il concetto di "guerra giusta"<sup>(2)</sup>, lasciando il campo a nuovi approcci. Tra essi, piace citare la voce non di uno stratega o di un filosofo, ma di un grande musicista, il russo Mstislav Leopoldovich Rostropovich, il quale ha avuto occasione di affermare:

*"... io sono un musicista e uso l'arma dell'immaginazione ... supponiamo che da qualche parte spunti un focolaio di totalitarismo: la prima cosa da fare è spiegare alla gente a che cosa va incontro. Una volta c'era la radio "Voice of America" che trasmetteva in tutta l'Europa dell'Est. Oggi abbiamo le tv e i satelliti. La guerra, facciamola con le informazioni, non con le bombe"<sup>(3)</sup>.*

È dunque cosa agevole percepire il fermento di una fase di studi e di riflessioni che sembra condurre ad una nuova visione epistemologica e a nuovi apporti teorici, volti a modificare completamente ciò che nell'immaginario collettivo e nella tradizione universale è stata, per secoli, la guerra.

(1) - Un simile modello di guerra, caratterizzato dall'apparente endiadi risultante dall'insolito connubio tra giustizia e necessità, discende dal superamento della concezione strumentale classica della guerra di matrice clausewitziana (la guerra quale continuazione della politica con altri mezzi) e dal conseguente imporsi di una concezione strumentale moderna che configura la guerra quale mezzo estremo per il mantenimento della pace. Al riguardo, per una chiara ed esaustiva trattazione del fenomeno della guerra nella sua complessità, soprattutto sotto il profilo dello *ius belli*, cfr: AA.VV., *Elementi di diritto militare*, RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI, QUADERNI n.1, 1999, pp. 13 ss.

(2) - L'efficacia delle armi convenzionali è tale da imporre, secondo alcuni (tra i quali già Erich Fromm e Bertrand Russell), il disarmo unilaterale e la resistenza non-violenta.

(3) - Cfr.: "Rostropovich. Il mio violoncello per i Balcani", in *Il Corriere della Sera*, 16 giugno 1999, p. 37.

## 2. La guerra dei popoli

Che le guerre siano state grandi fattori di mutamento è fuor di dubbio. Esse hanno promosso rivoluzioni, tanto quanto possono esserne state occasionate.

“*È giunta l'ora di una nuova crociata, una crociata per la libertà universale*”: così Pierre-Jacques Brissot (*leader* dei Girondini, detti anche brissottini) esprimeva, nell'assemblea legislativa francese, il 31 dicembre 1791, lo spirito universalistico della Rivoluzione in marcia. Assediata militarmente dalla coalizione delle vecchie monarchie con i loro eserciti mercenari e professionisti, la Francia rivoluzionaria si trovò costretta ad imboccare la strada della guerra che, trasfigurata dalla passione ideologica, da guerra difensiva divenne guerra di liberazione di tutti gli uomini.

Nasceva così la *Grande Armée* che, come recita la Marsigliese, chiamava *aux armes* tutti i *citoyens*:

*“Da questo momento e fino a quando i nemici non saranno stati cacciati dal territorio della Repubblica, tutti i francesi sono in stato di requisizione permanente per il servizio militare. I giovani andranno a combattere. Gli uomini sposati forgeranno armi e trasporteranno viveri; le donne faranno tende, abiti, e serviranno negli ospedali, i ragazzi ridurranno la vecchia biancheria in filacce, i vecchi si faranno portare sulle pubbliche piazze per eccitare il coraggio dei combattenti, predicare l'odio ai re e l'unità della Repubblica”*<sup>(4)</sup>.

Anche se alla fine vinsero i mercenari professionisti, fu quello l'inizio degli “eserciti di popolo”: grandi masse di armati che, a partire da allora, si affrontarono insanguinando l'Europa.

Facevano in tal modo la loro comparsa gli eserciti “moderni” (chiamati in seguito anche “armate popolari”, con l'aggiunta di “liberazione”, nella dizione - per certi versi ironica - usata dai regimi d'ispirazione comunista) e, con essi, si prefigurava quella che verrà chiamata la “guerra totale”, la guerra che coinvolge tutti i cittadini, dagli scienziati (fu il grande matematico Lazare Carnot a guidare il nuovo esercito) alle donne di casa<sup>(5)</sup>.

---

(4) - Fu questa la proposta del Comitato di salute pubblica che l'assemblea fece propria il 23 agosto 1793.

(5) - Tra i soldati giacobini ve n'era uno chiamato Napoleone Bonaparte. La fortunosa grandezza di Napoleone fu resa possibile proprio dall'aura messianica di cui era avvolta, agli occhi dei popoli, l'armata della Francia repubblicana. Perfino il ribelle Ugo Foscolo salutò il condottiero con la “*Ode a Napoleone Liberatore*”.

Col trionfo della borghesia si affermava, peraltro, un uomo nuovo: l'*homo ideologicus*. Anche lui è un *homo religiosus*, come al tempo delle Crociate; solo che al posto del dogma pone l'idea di nazione, anzi di "umanità"; al posto della dedizione a Dio fino alla morte, la dedizione alla patria fino al versamento del sangue; al posto dell'odio per i nemici di Dio, l'odio per i nemici del genere umano. Fu così che la Rivoluzione, nata per abolire ogni violenza, nel giro di tre o quattro anni istituzionalizzò il Terrore prendendo a suo simbolo la ghigliottina.

Come i roghi degli inquisitori religiosi, anche la ghigliottina voleva rappresentare uno strumento purificatore, cui demandare il compito, una volta eliminati i nemici dell'umanità, di inaugurare una stagione di eguaglianza, di libertà e di fraternità. Anche la guerra giacobina era una "guerra santa", semplicemente perché avrebbe dovuto essere l'ultima della storia.

Nel frattempo, la rivoluzione industriale, ormai avviata, aveva portato alla ribalta nuovi ceti sociali, pronti a prendere in eredità gli ideali universali che nell'età aristocratica erano rimasti affidati alle chiese. Il Regno di Dio che queste additavano come autentico fine della loro missione e motivo della loro intransigenza diventa, nell'età della ragione, il regno dell'uomo.

La nuova classe sostituisce l'antico regime avvalendosi di due principi opposti, unificantisi nella medesima ideologia: il principio universalistico, secondo cui, come scrive Kant<sup>(6)</sup>, lo spirito del commercio - che prima o poi s'impadronisce di ogni popolo - non può accordarsi con la guerra, ed il principio realistico, secondo il quale fino a quando non si sarà giunti alla conciliazione di tutti i popoli la guerra resta una necessità, anzi rappresenta l'espressione tipica degli Stati.

Il nucleo irrazionale che sta alla base della *pax economica* perseguita dal progressismo borghese, sia di origine liberale sia di ispirazione socialista, è nel dogma secondo il quale i popoli - per loro natura - sono pacifici, in quanto la guerra è di ostacolo allo sviluppo dell'industria e del commercio che producono e diffondono il benessere e quindi è contraria ai loro interessi<sup>(7)</sup>.

---

(6) - Cfr.: "Sulla discordanza tra morale e politica in ordine alla pace perpetua", in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. BOBBIO, L. FIRPO, V. MATHIEU, UTET, Torino, 1956.

(7) - Cobden è tra i primi ad affermare l'esistenza di una relazione causale e reciproca tra commercio e pace, e che l'abolizione delle barriere doganali è il solo mezzo per garantire una pace permanente.

Si sviluppa così la concezione liberale della guerra come minaccia al benessere economico della moderna civiltà industriale.

La contraddizione del pacifismo industriale è qui: l'universalità della logica della produzione e del commercio è crudamente smentita dall'aggressività nazionalistica, all'ombra della quale germogliano e si riproducono gli interessi di classe della borghesia<sup>(8)</sup>.

Negli anni successivi alla caduta di Napoleone, il barone Karl von Clausewitz (1780-1831) scrive il suo Trattato " *Sulla Guerra* ", il quale ispirerà sia la strategia dello Stato Maggiore prussiano sia quella di rivoluzionari come Lenin e Mao Tse-Tung. Dalle guerre rivoluzionarie iniziate nel 1793 o da quelle napoleoniche cui aveva partecipato, Clausewitz trae una dottrina che può essere considerata come un'estensione del metodo cartesiano ad un fenomeno apparentemente privo di ogni logica geometrica. La sua è la guerra allo stato puro, studiata come un geometra studia il volume di un solido. Nelle sue pagine la guerra è descritta con la solennità delle creazioni supreme della ragione, in cui sarebbe stolto dar peso alle lacrime e al sangue.

In quegli stessi anni Hegel, con le sue lezioni di "Filosofia del diritto", integra la dottrina razionale dello Stato, considerando la guerra come un momento necessario sia alla costituzione della soggettività statale, che assume nel proprio ordine supremo le soggettività individuali e perciò anarchiche, sia alla dialettica tra i popoli, la cui conciliazione ultima rimane un puro ideale della ragione. La pace, sostiene Hegel, porterebbe i popoli alla putrefazione come la quiete porta a putrefazione il mare: è il vento della guerra che dà salute ai popoli, in quanto li libera dalla loro particolarità e li inserisce nel ritmo universale della storia.

Anche Nietzsche e Treischke considerano il conflitto armato una delle attività principali dello Stato, pur ritenendo utile ogni sforzo per limitare la violenza sul piano internazionale. Per altro verso, Mosca e Pareto sono contrari al pacifismo, poiché l'eliminazione della guerra indebolirebbe gli Stati e finirebbe con il disintegrarli.

Ottone di Bismarck, l'autore del *Kulturkampf*, della campagna per la civiltà

---

(8) - Il nodo segreto che stringe economia industriale e militarismo era già stato indicato nel 1776 dal padre riconosciuto dell'economia moderna, Adam Smith: " *un negozio o un magazzino normali potrebbero dare poca sicurezza alle merci di coloro che commerciano sulla costa occidentale dell'Africa. Per difendere tali merci dagli indigeni barbari bisogna che il luogo dove sono depositate sia fortificato*".

e, prima ancora, il creatore della “nazione tedesca”, espone brutalmente quel che per lo più restava dietro il velo della comune retorica universalistica:

*“Quando due Stati sono geograficamente situati in guisa che l'uno non possa estendere la sua sfera d'azione senza nuocere all'altro; quando l'uno non può fare prosperare il suo commercio che a danno di quello dell'altro; quando, per dirla in una, il pieno sviluppo della potenza dell'uno o dell'altro non può essere ottenuto che toccando una meta identica per i due Stati, meta che, raggiunta dall'uno, resta affatto impedita all'altro e mette quest'ultimo in dipendenza del primo; allora tra questi due Stati esiste, non già un'alleanza naturale, ma una rivalità necessaria, che ogni momento può e deve degenerare in inimicizia ”*<sup>(9)</sup>.

Non passarono due anni che il Cancelliere di ferro applicò la sua dottrina, mettendo in ginocchio la Francia di Napoleone III con la battaglia di Sedàn (2 settembre 1870). L'esercito tedesco cinse d'assedio Parigi. Fu allora che esplose la rivoluzione proletaria che avrebbe terrorizzato l'Europa intera, non tanto per la sua virulenza, quanto perché bastò la breve esperienza della *Commune* (18 marzo-28 maggio 1871) per infrangere il mito dell'universalismo borghese<sup>(10)</sup>.

Di lì a poco alcuni pensatori d'ispirazione “darwinista” avrebbero coniugato il nazionalismo o l'imperialismo con una concezione della lotta per la sopravvivenza. Ancora secondo Croce, la guerra è una tragedia necessaria al progresso e la pace perpetua non è raggiungibile.

### 3. La guerra totale

Allo scoppio della Grande Guerra, i popoli europei non potevano sapere di

(9) - Può risultare d'interesse per i nostri fini leggere la definizione di guerra contenuta in un documento risalente all'epoca cui qui ci si riferisce: *“Dissidio per interessi, per odio, per ambizione o per qualunque altra passione fra principi o Stati, o fra cittadini di diverse opinioni politiche o religiose, che si decide mediante la forza delle armi. Gli annali di tutti i popoli, di tutte le città, non sono altrimenti che la cronologia dei conflitti che insanguinano l'umanità”*. Cfr.: *Enciclopedia Economica - compilata da una società di dotti e di letterati italiani per cura di Francesco Predari*, vol. I, Casa di Commissione Libreria. Torino, 1860, p. 1217.

(10) - A soffocare nel sangue la neonata repubblica proletaria furono, insieme, l'esercito dei francesi e quello occupante dei tedeschi.

avere raggiunto una delle grandi date della loro storia, una data che, come quella del 1789, avrebbe irrimediabilmente mutato il corso del loro destino e, con esso, il futuro delle guerre. In effetti, la Grande Guerra non solo impresso una forte accelerazione ad alcuni processi di sviluppo già in atto durante il XIX secolo, ma introdusse anche nuove tendenze.

Quando i cannoni cominciarono a tuonare nell'agosto 1914, la gran massa degli europei era convinta che la guerra non l'avrebbe coinvolta personalmente ed è per questo che essi la affrontarono con innato entusiasmo, avviando i soldati al fronte con i fucili ornati di fiori. Oltre il confine franco-tedesco, al grido di "*Nach Paris!*" faceva eco quello di "*à Berlin!*" e fra tutti i belligeranti era diffusa l'idea che i soldati sarebbero stati di ritorno a casa per Natale. Com'è noto, non fu così:

*"... non era spesso stato affermato che la stessa potenza delle armi moderne, di cui l'Europa era fornita, ne rendeva l'uso impensabile? Quella previsione era smentita dal fatto che ora esse erano effettivamente usate ma il rispetto per la loro potenza indusse a credere che il loro impiego non avrebbe potuto durare a lungo. Quest'ultima conclusione costituiva la prova di una grossolana sottovalutazione della sopportazione e della resistenza morale ed economica dei popoli delle potenze belligeranti"*<sup>(11)</sup>.

L'esperienza della Seconda Guerra Mondiale rappresenterà il cupo proscenio nel quale si ripeteranno ed amplieranno le prodromiche, drammatiche ispirazioni della precedente Grande Guerra. Si è che soprattutto le due guerre mondiali furono combattute da "eserciti di popolo".

Il generale Beaufre, autorevole stratega francese e tra gli ispiratori della *Force de Frappe* francese, alla vigilia dell'immane conflitto descrive ciò che egli stesso definisce "*una nuova forma dei conflitti internazionali: la pace-guerra*"<sup>(12)</sup>, preconizzando chiaramente i caratteri anticipatori di una primigenia "guerra fredda" degli anni Trenta, ideata dalla Francia e dalla Gran Bretagna per far fronte, senza spargimento di sangue, al revanscismo tedesco mirante a cancellare il dettato del trattato di Versailles che aveva posto termine alla Grande Guerra. Dopo il massacro e lo stillicidio della guerra di trincea e di logoramento di questa, i popoli dei due paesi non avevano alcun desiderio di impugnare le armi per tornare a morire

(11) - A. CARRIER, *Storia diplomatica d'Europa 1815-1968*, Laterza, p. 399.

(12) - Cfr.: A. BEAUFRE, *Une forme nouvelle des conflits internationaux: la paix-guerre*, in *REVUE DES DEUX MONDES*, 15 agosto 1939, pp. 766-789.



in massa sui campi di battaglia. Non a caso Beaufre indica, come mezzi alternativi, la “guerra politica”, la “guerra diplomatica”, la “guerra economica”, entro la cornice di uno strumento militare efficiente ed utilizzato a fini dissuasivi per conferire ad esse la necessaria credibilità.

Il *Blitzkrieg* germanico del 1939-1941, divenuto progressivamente inefficace, il bombardamento strategico anglo-americano sulle città tedesche e giapponesi, il lancio delle V/1 e V/2 da parte germanica sull’Inghilterra (episodi anticipatori, negli effetti, della moderna guerra psicologica) hanno rappresentato altrettante manifestazioni di una strategia che nella Seconda Guerra Mondiale ha tentato, peraltro senza successo, di svincolarsi in qualche modo dalla logica onnicomprensiva del confronto tra eserciti, cioè, in sostanza, dagli stilemi della guerra napoleonica e da quegli scontri prolungati di fanterie che hanno sempre comportato grandi perdite in termini di vite umane<sup>(13)</sup>. Non è questa una strategia del tutto innovativa: al contrario, essa ha radici antiche e per secoli ha ispirato la condotta di quella che è stata l’unica grande potenza esistente fino al 1939, l’Inghilterra<sup>(14)</sup>, come in seguito quella degli Stati Uniti<sup>(15)</sup>.

Nelle guerre napoleoniche l’Inghilterra ha vinto la Francia contrapponendo alla strategia continentale e di massa di Napoleone Bonaparte, che ha ispirato Clausewitz, una strategia periferica basata sull’impiego coordinato della diplomazia, del potere economico e finanziario e della Marina<sup>(16)</sup> (con la quale ha compensato l’inferiorità terrestre) in cooperazione con l’Esercito.

(13) - F. BOTTI, *Dalla guerra di nazioni alla guerra di élite*, in *RIVISTA MILITARE*, luglio-agosto 1999, p. 38.

(14) - Nel 1822 il colonnello francese Henry Paixhans evidenziava che, grazie al fatto di avvalersi di una flotta predominante, “ - il popolo inglese - *prodigo di un oro seminato per raccogliere utili, ha saputo essere talmente e così saggiamente economo di sangue prezioso, che a vederlo si stenta a crederlo*”. Cfr.: H. J. PAIXHANS, *Nouvelle force maritime et artillerie*, Paris, Bachelier, 1822, pp. 11-15.

(15) - Gli Stati Uniti, a partire dalla vittoriosa guerra contro la Spagna (1898), hanno imitato il modello inglese, sopperendo all’inferiorità delle forze terrestri con una flotta moderna.

(16) - La Royal Navy, grazie alla secolare noeme di determinazione e spietatezza, è stata spesso impiegata a fini dissuasivi: “*per secoli è bastata la comparsa di una nave battente bandiera britannica per indurre i governanti di qualche Stato secondario a seguire una politica meglio corrispondente agli interessi inglesi; e i bombardamenti dal mare di Copenaghen e Alessandria d’Egitto nel secolo XIX, così come quello di Genova nel febbraio 1941, sono stati “proiezioni di potenza” in anteprima, che hanno inteso raggiungere soprattutto un determinato effetto morale, con il minimo dispendio di forze*”. Cfr.: BOTTI, *op. cit.*, p. 39.

#### 4. Il confronto apocalittico

Dopo la Seconda Guerra Mondiale la concezione di una guerra come evento distruttivo e sommamente negativo ha consolidato il suo alimento, stigmatizzato dalle esplosioni nucleari sulle città giapponesi di Hiroshima e di Nagasaki, strumento della vittoria delle democrazie ma, anche e soprattutto, trasposizione - in elemento simbolico - della raggiunta e consacrata capacità di auto-annientamento dell'uomo.

Con l'avvento dell'arma nucleare è giunta al limite una contraddizione che urge ancora risolvere: da una parte, l'umanità è divenuta - attingendo ad una locuzione peraltro abusata - un grande "villaggio globale", una sola comunità insediata nella miracolosa fascia vitale della biosfera; dall'altra, essa si è frazionata in una moltitudine di Stati sovrani ove ancor oggi si prolunga la storia dei conflitti particolaristici ed il ruolo delle Forze Armate quale elemento di coesione<sup>(17)</sup>.

La caduta del muro di Berlino nel 1989 ha segnato la fine della guerra di nazioni di stampo napoleonico, di cui l'ultima versione è stata la Guerra Fredda che ha comportato, per 40 anni, la mobilitazione di tutte le risorse economiche, morali ed industriali delle opposte alleanze per vincere una corsa agli armamenti senza precedenti, imperniata sulle armi missilistiche e nucleari:

*"... ne è conseguita una «strategizzazione» della politica ed una mobilitazione propagandistica dei mass media anch'essa senza precedenti"*<sup>(18)</sup>.

Ma già nel corso della Guerra Fredda la guerra intesa come strumento per il raggiungimento di obiettivi politici è tornata ad essere limitata.

L'accettabilità delle armi atomiche, infatti, si è andata affievolendo sino al punto da dare luogo ad un'equivoca quanto latente *impasse* politico-strategica: mentre una guerra nucleare limitata diveniva viepiù attuabile sotto il profilo tecnologico, essa appariva sempre meno praticabile dal punto di vista politico e psicologico.

---

(17) - Nell'epilogo del suo *Racconto dell'uomo*, lo storico inglese Arnold Toynbee (1889-1975) mette in primo piano la contraddizione tra la necessità dell'unificazione del genere umano e l'impossibilità di realizzarla con le armi e con la civiltà della rapina universale, di cui le armi atomiche sarebbero il simbolo.

(18) - BOTTI, *op. cit.*, pp. 39-40.

Scrivo a tal proposito Norberto Bobbio:

*“Una società in cui giuristi, filosofi, teologi, non hanno rinunciato a vedere nella violenza un mezzo di riscatto o di redenzione, è un giorno o l'altro destinata alla suprema prova della violenza sterminatrice ... L'arma totale - la bomba atomica - è arrivata troppo presto per la rozzezza dei nostri costumi, per la superficialità dei nostri giudizi morali, per la smoderatezza delle nostre ambizioni”*<sup>(19)</sup>.

In questo contesto, è quantomeno logico che nel corso della Guerra Fredda sia stato postulato l'approntamento di ingenti forze militari, le cosiddette “forze convenzionali”, gran parte delle quali ad elevata prontezza operativa, il cui ruolo è stato progressivamente rivalutato sulla base della constatazione che proprio la smisurata potenza dell'ordigno nucleare ne rendeva impossibile l'utilizzo se non quale elemento di dissuasione o come estrema, apocalittica risposta<sup>(20)</sup>.

Le forze convenzionali, nella loro componente più numerosa - quella terrestre - erano:

*“... l'espressione militare e concreta ma anche politica ed ideologica, della determinazione dei popoli dell'Occidente a difendere, nel quadro di un'alleanza, i rispettivi Paesi da un'aggressione militare di proporzioni letali, e quindi erano formate dall'intera popolazione maschile del Paese, chiamata a vent'anni ad imparare a difendere la Patria, cioè a prestare servizio militare”*<sup>(21)</sup>.

Con la fine del comunismo “applicato alla politica ed all'economia degli stati nazionali”<sup>(22)</sup> e col disfacimento dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, è caduta l'esigenza, prima di allora essenziale, di disporre di ingenti forze convenzionali. Nel contempo, sono scomparse dottrine quali quelle della “sovranità limitata”, del *containment* e dell’“equilibrio del terrore”, basato sulla capacità di sicura distruzione reciproca (*mutual assured destruction*), e si è chiuso il secolo delle guerre ideologiche.

(19) - N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna, 1979.

(20) - In effetti, la dottrina della “risposta flessibile” non aveva mai convinto nessuno: una volta superata la soglia del *know-how* nucleare per uso militare, difficilmente sarebbe stato possibile porre una limitazione nella potenza e negli obiettivi.

(21) - V. ILARI - R. ROMANO, *Formazione del personale militare in funzione dei nuovi rapporti e impegni internazionali*, in ISTRID - Istituto Studi Ricerche Informazioni Difesa, *Impegni internazionali dell'esercito italiano*, QUADERNO ISTRID n. 5, Roma, 1998, p. 9.

(22) - *Ibidem*.

Il venir meno del bipolarismo politico e, con esso, della contrapposizione delle forze convenzionali, ha reso necessaria una profonda revisione nelle tematiche strategiche e nelle speculazioni filosofiche e si è dato il via ad un processo di cambiamento sostanziale nei criteri d'impiego delle Forze Armate.

## 5. La guerra costituente: un nuovo ruolo per le Forze Armate

La trasformazione strategica della dissuasione, basata non tanto sulle armi nucleari quanto sulla difesa convenzionale, ha reintegrato aspetti strategici tipici del periodo antecedente l'avvento delle armi nucleari e la guerra condotta con mezzi convenzionali è tornata attuale, anche se la forza viene impiegata per lo più allo stato potenziale, a scopo dissuasivo o coercitivo.

In verità, dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'Europa democratica, con l'eccezione della Gran Bretagna che si è confermata - ancora una volta - altra cosa rispetto al Continente, ha sempre rifiutato qualsiasi connubio con la guerra e con lo scontro militare. Ogni volta che negli ultimi decenni se ne è presentata al suo orizzonte la minima avvisaglia, essa ha fatto di tutto per allontanarla, per non vederla. Solo il timore della reazione dei suoi alleati americani l'ha convinta - alla fine - ad impegnarsi, e solo per il minimo indispensabile. Sia i governi sia le opinioni pubbliche dei paesi europei occidentali hanno così evitato di considerare la guerra come qualcosa che potesse riguardarli:

*“La politica ma senza la guerra: è questa l'ideologia diffusa delle democrazie europee, della gran massa degli europei democratici, destinati periodicamente, peraltro, ad accorgersi poi che una politica incapace di pensare la guerra è necessariamente una politica imbelli e priva di politica estera, una politica a metà, qualcosa da cui non potrà mai nascere - come di fatto non è nata finora - quella nuova costruzione politicamente compiuta a cui pure l'Europa dice di aspirare”<sup>(23)</sup>.*

Eppure l'Europa democratica è nata proprio dalla guerra, o per meglio dire grazie ad una vittoria militare. Ancora oggi, la retorica pubblica, gli anniversari, i

---

(23) - Cfr.: E. GALLI DELLA LOGGIA, *La democrazia europea a 60 anni dalla guerra. Una sconfitta che non passa*, in *Il Corriere della Sera*, 1 settembre 1999, p. 1.

monumenti, le vestigia morali delle Resistenze nazionali e le cerimonie di “legittimazione democratica”, sono imbevuti di sacrali riferimenti alle battaglie, alle virtù militari, all’eroismo, alla resistenza, alla condotta nella guerra, che però nulla hanno a che vedere con la vittoria della democrazia europea. La retorica è infatti servita alla democrazia europea per celebrare una guerra ed una vittoria militare non sue, bensì di altri, di una coalizione politico-militare (Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica) di cui essa non ha fatto parte.

Di tal guisa, dal 1945 ad oggi le classi politiche, i governi, gli intellettuali e, molto spesso, le opinioni pubbliche dei paesi dell’Europa occidentale si sono cullati nell’idea che la forza fosse cosa da bruti e, avvezzi all’uso spregiudicato del compromesso, si sono mostrati idillicamente convinti che fosse sempre possibile trovare il modo di mettere tutti d’accordo per non dispiacere nessuno. È continuata così la tradizione democratica europea dell’Europa continentale, quella tradizione che può essere rappresentata simbolicamente dalla Francia che la Seconda Guerra Mondiale l’aveva già perduta negli anni Venti e Trenta quando, colpita al cuore dell’orgoglio e dell’identità nazionali dal *vulnus* di progressiva delegittimazione presso le masse popolari infertole dalla sinistra marxista, si era mostrata incapace di resistere al fascismo, al franchismo, al nazismo. Dopo la guerra, prima perduta e poi vinta sempre senza combattere, l’*appeasement* dell’Europa democratica è continuato, in altre forme e con nuovi protagonisti, incorniciato nella paziente e paternalistica tutela degli usberghi americani.

Oggi è ormai chiaro che una cultura politica democratica che affranchi il proprio orizzonte dal pensiero della guerra è destinata a pagare un prezzo assai alto:

*“ ... nei regimi democratici reali, la guerra ... è da sempre vitalmente connessa a due dimensioni essenziali dell’anima democratica: la capacità di distinguere tra il bene e il male, e la passione della giustizia (nel duplice senso di stare dalla parte di ciò che è giusto, e di perseguire i colpevoli dell’ingiustizia). Si fa la guerra, nelle democrazie, appunto per affermare il bene, perché si crede nell’esistenza di principi superiori che obbligano a battersi ”*<sup>(24)</sup>.

Già all’inizio degli anni ’80 il Consiglio di Sicurezza dell’ONU, che aveva sino ad allora chiesto ai Paesi membri contributi di forze militari quasi unicamente per

---

(24) - *Ibidem*, p. 25.

assolvere compiti di osservazione e di controllo, ha cominciato a richiedere contingenti di una certa consistenza per svolgere missioni di “interposizione”<sup>(25)</sup>. È così nata la concezione del *peace-keeping*, del *peace-making* e del *peace-enforcement*, cioè a dire delle cosiddette “operazioni militari oltre la guerra” (*MOOTW - Military Operations Other Than War*) e, pur attraverso fallimenti e rigurgiti utopistici nel suo utilizzo, è proprio a questo nuovo modo di intendere gli interventi militari che, secondo molti<sup>(26)</sup>, si può far risalire, con l’avvento dei nuovi scenari geopolitici e strategici, la genia dei nuovi compiti delle Forze Armate<sup>(27)</sup>.

In effetti, laddove l’obiettivo delle operazioni di “guerra convenzionale” non può che essere la vittoria, le MOOTW, più che rappresentare azioni per le quali non si prevede la guerra (intesa come scontro armato fra le parti), hanno lo scopo di rafforzare la pace attraverso il conseguimento di obiettivi ben definiti, concordati sul piano politico fra i Paesi partecipanti e la Nazione destinata ad ospitare l’intervento<sup>(28)</sup>. Nel loro ambito, la figura del militare viene a coincidere con quella di un professionista addestrato ad assistere la popolazione e a proteggere ed incoraggiare l’azione delle Organizzazioni non Governative (NGOs)<sup>(29)</sup>.

Certo, l’antico detto che Dio favorisce i grossi battaglioni è ancora complessivamente valido. Il numero conserva la sua importanza, un’importanza tuttavia qualificata sempre più da altri fattori. Dalla guerra di nazioni si sta infatti passando alla guerra delle *élites* militari, costituite in genere da personale volontario, mentre gli attuali criteri d’impiego dello strumento richiamano alquanto le “guerre di gabinetto” del secolo XVIII, che non avevano come scopo la *debellatio* dell’avversario, quanto piuttosto la trattativa per raggiungere un ragionevole compromesso

(25) - Tale termine evocava il “mettersi in mezzo” materialmente tra opposti contendenti, che tra loro si detestavano ma che si supposeva si trovassero tutti in buoni rapporti con i Paesi che inviavano i contingenti.

(26) - Tra essi cfr.: ILARI e ROMANO, *op. cit.*

(27) - Nei quindici anni successivi l’Italia ha partecipato con propri contingenti alle più importanti operazioni di supporto alla pace decise dall’ONU: Libano, Albania 1, Iraq, Kurdistan, Somalia, Mozambico, Bosnia, Albania 2, etc.

(28) - Le MOOTW non prevedono, di norma, l’uso delle armi per esercitare la forza, ma solo per garantire la sicurezza agli attori dell’intervento e per costituire una deterrenza atta a facilitare lo svolgimento del compito assegnato.

(29) - Cfr.: F. TERMENTINI, *Le operazioni militari diverse dalla guerra*, in *RIVISTA MILITARE*, n. 3 maggio-giugno 1999, pp. 52-61.

ed erano condotte con ridotti eserciti di volontari badando, secondo l'antica tendenza inglese, a limitare le perdite ed a disturbare il meno possibile le normali attività del cittadino.

Oggi, però, a differenza del suddetto modello, l'impiego effettivo dello strumento militare, pur se condotto prevalentemente in aree periferiche e limitate, deve anche esaurirsi in ristretti limiti di tempo, dal momento che la pubblica opinione non appare più disposta a tollerare la cronaca di guerre di lunga durata, come quelle dell'Algeria o del Vietnam, o di stati intermedi tra guerra e pace che si trascinino incancreniti per anni e che per la loro soluzione necessiterebbero dell'impiego delle fanterie<sup>(30)</sup>.

La guerra sta anche avviandosi ad indossare nuove vesti, quelle dei metodi indiretti e talvolta incorporei dell'*information warfare*<sup>(31)</sup>.

Sta infatti prendendo forma quella che Alvin ed Heidi Toffler hanno definito "guerra della terza ondata"<sup>(32)</sup>, propria delle moderne società postindustriali, che, - tra l'altro - vede sempre più coinvolte le nuove tecnologie della robotica e delle armi non letali o a letalità ridotta. Al fianco di esse, i *media* vanno assumendo un ruolo crescente nel mobilitare le società dell'informazione, in modo, per certi versi, analogo a quanto è avvenuto nelle società industriali con il ricorso alla mobilitazione degli eserciti di massa, fondati sulla coscrizione obbligatoria e sul richiamo di un numero rilevante di riservisti<sup>(33)</sup>.

La guerra viene così ad avocare a sé nuove ed inusitate funzioni, tra le quali quella del tutto innovativa di "guerra costituente", intesa quale forma di intervento

(30) - BOTTI, *op. cit.*, pp. 40-41.

(31) - L'*information warfare* (o *infowar* - guerra delle informazioni) è normalmente intesa come: il complesso delle azioni intraprese per acquisire una generale superiorità sul terreno dell'informazione, colpendo i processi basati sullo sfruttamento di questa risorsa, le fonti informative, i sistemi e le reti di elaborazione dati, curando nel contempo la protezione delle proprie capacità. Sotto il profilo precipuamente militare, l'*information warfare* è, invece, definita come: l'insieme di azioni poste in essere nell'ambito del combattimento a livello tattico ed operativo per attaccare, sfruttare, corrompere o negare le informazioni nemiche e le loro funzioni e, al tempo stesso, per proteggere, e sfruttare al massimo, quelle amiche. Ne discende che non si tratta di una tecnica bellica a sé stante, ma di un insieme di attività finalizzate alla protezione, alla manipolazione, alla degradazione ed al blocco delle informazioni.

(32) - A. TOFFLER - H. TOFFLER, *War and Anti-War*, Little Brown, Boston, 1993.

(33) - C. JEAN, *L'uso della forza*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 142.

della forza militare per la difesa della pace e per la salvaguardia del progresso dei popoli, il cui scopo è quello di costituire un nuovo ordine etico-morale a livello planetario, fondato sul rispetto dei principi essenziali del diritto internazionale, in particolare del diritto internazionale umanitario ed economico.

In tale quadro, anche il Santo Padre Giovanni Paolo II, in un discorso pronunciato in occasione della cerimonia di apertura della “Conferenza internazionale sulla nutrizione”, organizzata a Roma dall’OMS e dalla FAO il 5 dicembre 1992<sup>(34)</sup>, ha proclamato ammissibile l’intervento armato laddove dei civili indifesi soffrano la fame e le prepotenze altrui, sancendo:

“ ... *l’obbligo dell’ingerenza umanitaria, che trova la benedizione, per la prima volta dopo le Crociate, delle massime autorità ecclesiastiche; il rifiuto di ogni arbitrarietà nell’interpretazione e nel riconoscimento di ciò che è bene e ciò che è male; il lamento da parte della Chiesa della mancanza di giudici che pronuncino delle sentenze e di una forza militare per applicarle*”<sup>(35)</sup>,

concetto ripreso dal Santo Padre nel Suo “Messaggio per la celebrazione della Giornata Mondiale della pace” del 1 Gennaio 2000, in cui Egli afferma:

“ ... *quando le popolazioni civili rischiano di soccombere sotto i colpi di un ingiusto aggressore e a nulla sono valsi gli sforzi della politica e gli strumenti di difesa non violenta, è legittimo e persino doveroso impegnarsi con iniziative concrete per disarmare l’aggressore. Queste tuttavia devono essere circoscritte nel tempo e precise nei loro obiettivi, condotte nel pieno rispetto del diritto internazionale, garantite da un’autorità riconosciuta a livello soprannazionale e, comunque, mai lasciate alla mera logica delle armi*”<sup>(36)</sup>.

---

(34) - Una parte del discorso succitato recita: “ ... *non bisogna consentire che le guerre tra Nazioni ed i conflitti interni condannino dei civili senza difesa a morire di fame per motivi egoistici e di parte. In tali circostanze, si deve in ogni momento assicurare aiuti alimentari e sanitari e rimuovere ogni ostacolo, ivi compresi quelli che derivano dal ricorso arbitrario al principio di ingerenza negli affari interni di un paese. La coscienza dell’umanità, ormai sostenuta da norme di Diritto Internazionale, richiede che sia resa obbligatoria l’ingerenza umanitaria nelle situazioni che compromettono gravemente la sopravvivenza di un popolo e di un gruppo etnico intero. È un dovere per le Nazioni e per la Comunità Internazionale*”.

(35) - G. BUCCIOL, *Il ruolo delle Forze Armate italiane dopo il bipolarismo*, in *Rivista Militare*, 1998, p. 38.

(36) - Cfr.: *Messaggio di Sua Santità Giovanni Paolo II per la celebrazione della Giornata Mondiale della Pace*, 1 Gennaio 2000, p. 11.



## 6. Conclusioni

L'azione militare, con il passare del tempo, è divenuta sempre meno alternativa e sempre più complementare e spesso convergente con quella diplomatica nello sviluppo della politica estera dei vari paesi. Ne è testimonianza la circostanza che tutti gli Stati capaci di esprimere una propria politica estera hanno avviato, negli ultimi anni, una revisione dei compiti e delle strutture dei rispettivi strumenti militari, proprio al fine di metterli in condizione di assolvere efficacemente i nuovi impegni internazionali.

Uno strumento militare moderno ed efficiente è oggi una delle chiavi fondamentali della politica di uno Stato sulla scena internazionale, talché la funzione delle Forze Armate è tornata a trascendere lo stretto ambito militare per assurgere a misura dello *status* e del ruolo del Paese nel contesto internazionale.

Pertanto, a fronte di uno scenario all'orizzonte del XXI secolo prefigurante scontri culturali, religiosi ed etnici e caratterizzato dal commercio della droga, dalla criminalità organizzata, dal terrorismo e dal degrado ambientale, il ruolo delle Forze Armate dei paesi occidentali, e di quelle italiane in particolare, diverrà determinante:

*“Lo strumento militare - sarà chiamato - ... a fornire il bene pubblico primario della sicurezza, non solo garantendo direttamente, all'emergenza, la difesa della sovranità del territorio italiano e di quelli delle Nazioni alleate, ma anche in situazioni che oserei definire di “normalità”, quale quella attuale, contribuendo, se necessario con l'uso delle armi, alla costruzione ed al mantenimento di un'affidabile piattaforma di stabilità e d'ordine a livello internazionale sulla quale sia possibile edificare lo sviluppo economico e sociale della collettività”<sup>(37)</sup>.*

All'alba del nuovo millennio si assiste al nascere di un originario approccio epistemologico che, rinnovando il pensiero di Blaise Pascal, *“ne pouvant fortifier la justice on a justifié la force”*, porterà ad una modifica radicale di ciò che, nell'immaginario collettivo e nella tradizione universale, è stata per secoli la guerra.

La pace si ripropone, una volta di più, come la grande sfida del mondo

---

(37) - F. CERVONI, *L'Esercito italiano nei primi anni 2000. Uno strumento terrestre integrato ed integrabile*, in *SUPPLEMENTO A INFORMAZIONI DELLA DIFESA*, n. 4, luglio-agosto 1998, p. 17.

militare. La parabola del nuovo essere e del nuovo ruolo della guerra nel futuro dell'uomo sembra già prefigurarsi quale espressione di un libero adattamento della XXII citazione di Mao Zedong:

*“La storia dell'umanità è un movimento costante del regno della necessità verso il regno della libertà”.*





# ALCUNE CONSIDERAZIONI SUI PROGETTI DI RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU

**Massimo Mingiardi** (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il Consiglio di Sicurezza. - 3. I progetti di riforma. - 4. La proposta italiana. - 5. Conclusioni.

## **1. Premessa**

I recenti avvenimenti delle crisi internazionali nel Kosovo e nell'Iraq hanno sensibilizzato l'opinione pubblica sulle problematiche che sono a monte dell'impiego delle Forze armate italiane in territorio non nazionale. In particolare l'intervento in Kosovo è stato attuato dalla NATO, che per sua natura è un'alleanza regionale difensiva, delegata ad intervenire sulla base di quanto previsto dalla risoluzione n. 1199 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ai sensi dell'art. 53, Cap. VIII, della Carta, che prevede la possibilità che il Consiglio possa

---

(\*) - Tenente Colonnello dei paracadutisti t.ISSMI, addetto di Sezione presso il II Reparto Informazioni e Sicurezza dello Stato Maggiore della Difesa.

utilizzare, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà essere intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio, eccezion fatta per le misure contro uno Stato nemico.

È bene precisare, comunque, che il Consiglio di Sicurezza non aveva adottato una specifica risoluzione in merito all'intervento, ma esso era stato implicitamente autorizzato con la citata risoluzione. Il Consiglio ha, così, nuovamente ribadito il suo ruolo di arbitro delle controversie internazionali, ruolo di garante della pace e della sicurezza mondiali che ha posto fine al lungo periodo di paralisi, determinatosi durante la guerra fredda. In tale periodo storico il Consiglio di Sicurezza, nelle iniziative volte ad adottare soluzioni significative e decisioni ampiamente condivise, era stato ostacolato dalla polarizzazione ideologica e dall'abuso del diritto di veto (la cosiddetta "formula di Yalta") da parte dei suoi membri permanenti, che tra il 1945 e il 1993 è stato esercitato per ben 280 volte<sup>(1)</sup>.

Con il superamento della contrapposizione bipolare, il Consiglio è stato coinvolto in una più ampia interpretazione del suo mandato, esteso anche a situazioni di crisi interna. Quindi, appare chiaro il motivo per cui l'intera comunità internazionale ha concordato sulla necessità di rafforzare l'ONU, ma per raggiungere questo obiettivo è necessario innanzitutto ampliare la composizione del Consiglio di Sicurezza e modificarne le procedure di funzionamento non più aderenti all'attuale situazione internazionale.

## **2. Il Consiglio di Sicurezza**

L'art. 7 del III capitolo della Carta delle Nazioni Unite istituisce quali organi principali dell'Organizzazione: l'Assemblea Generale, un Consiglio di Sicurezza, un Consiglio Economico e Sociale, un Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, una Corte Internazionale di Giustizia ed un Segretariato. In particolare il Consiglio di Sicurezza è l'organo esecutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Esso è composto da individui che rappresentano e manifestano, con il loro voto, la

---

(1) - 124 dall'URSS, 82 dagli USA, 32 dal Regno Unito, 22 dalla Cina e 18 dalla Francia.

volontà dello Stato di appartenenza e perciò è un organo composto da Stati<sup>(2)</sup>.

Il motivo per cui, accanto all'Assemblea Generale composta da tutti gli Stati, è necessario un organo più ristretto ed agile quale il Consiglio è evidente: un'istituzione che abbia il compito di salvaguardare la pace e la sicurezza mondiali deve poter disporre di un organo che sia in grado di prendere decisioni in tempi rapidi.

Il Consiglio di Sicurezza rappresentò l'aspirazione degli Alleati (USA, URSS, Francia, Gran Bretagna), almeno nelle intenzioni, di superare l'incapacità decisionale dimostrata a suo tempo dalla Società delle Nazioni nella prevenzione dei conflitti. Ecco, quindi, la necessità di prevedere un centro decisionale in grado di operare con modalità non dissimili da quelle con le quali gli Alleati avevano organizzato le proprie azioni durante l'ultimo conflitto mondiale.

Il Consiglio, perciò, fu ideato come Organo dotato di competenza principale nel perseguimento del fine primario dell'Organizzazione: il mantenimento e il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali. Quanto ai suoi poteri di carattere operativo in tema di mantenimento della pace, gli articoli 11 e 12 della Carta conferiscono al Consiglio una competenza esclusiva, con particolare attenzione a quelle norme che risolvono eventuali problemi di competenza tra Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza a favore di quest'ultimo<sup>(3)</sup>.

Proprio a causa di questa sua funzione prioritaria volta al mantenimento della pace ed alla sicurezza internazionali ed anche per esigenze d'efficienza operativa, il Consiglio è stato istituito a composizione ristretta. Infatti, all'atto della sua costituzione, avvenuta con la delibera della Conferenza di San Francisco del 1946, su un totale di 51 aderenti all'Organizzazione era formato da 11 membri, di cui cinque avevano carattere permanente, cioè Cina, Francia, Regno Unito, Unione Sovietica e Stati Uniti d'America: in altre parole, le potenze vincitrici della seconda

---

(2) - B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996, pag. 8 e ss.

(3) - Capitolo IV, art. 11, par. 2: *L'Assemblea Generale può discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che le sia sottoposta da qualsiasi Membro delle NU o dal Consiglio di Sicurezza ... Qualsiasi questione del genere per cui si renda necessaria un'azione deve essere deferita al C.d.S. da parte dell'AG, prima o dopo la discussione.* Capitolo IV, art. 12, par. 1: *Durante l'esercizio da parte del C.d.S. delle funzioni assegnategli dal presente Statuto, nei riguardi di una controversia o situazione qualsiasi, l'AG non deve fare alcuna raccomandazione riguardo a tale controversia o situazione, a meno che non sia richiesta dal C.d.S.*

guerra mondiale.

Nel 1965, però, quando i membri dell'Organizzazione furono elevati a 113, in gran parte per effetto della decolonizzazione, la composizione del Consiglio fu allargata a 15 Stati attraverso un apposito emendamento.

Va sottolineato che l'allargamento del Consiglio di Sicurezza coinvolse esclusivamente la categoria dei membri non-permanenti, che da 6 fu portata a 10. I membri non-permanenti hanno carattere elettivo per un mandato della durata di due anni.

L'elezione è effettuata dall'Assemblea Generale ai sensi dell'art. 23, par. 2. Questa disposizione statutaria indica, in modo peraltro non vincolante, due criteri dei quali l'assemblea deve tenere conto nella scelta dei 10 membri non-permanenti:

a) il contributo che essi danno al mantenimento della pace e agli altri fini istituzionali;

b) un'equa ripartizione geografica.

Merita porre in particolare rilievo che l'osservazione del primo criterio, ai fini elettivi, comporta inevitabilmente per i gruppi regionali in competizione la prevalenza di Paesi medi e medio-grandi, in termini economici, oltre che di territorio e popolazione. Peraltro risulta che nei 48 anni di vita dell'Organizzazione vi siano ben 80 Stati Membri che non sono mai stati eletti in Consiglio, mentre altri 43 lo sono stati una volta sola. Vale notare che numerosi tra questi Stati figurano tra i membri originari dell'ONU o sono, comunque, membri da oltre 30 anni.

### **3. I progetti di riforma**

Sin dal 1945, sia gli Stati più piccoli, sia gli esperti di diritto internazionale hanno avanzato proposte di riforma del Consiglio di Sicurezza. Concettualmente il riordino dovrebbe realizzare l'obiettivo che la comunità internazionale si propone per il tramite del Consiglio di Sicurezza: un meccanismo per l'effettivo mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

Attualmente, dopo la riforma del 1965, la divisione dei seggi spettanti ai dieci membri non permanenti è la seguente: cinque seggi per l'Africa e l'Asia; uno per l'Europa orientale; due per gli Stati dell'America Latina; due per l'Europa occiden-

tale e per altri Stati. Tale suddivisione non è più aderente all'attuale scenario internazionale, per cui necessita un adeguamento alla mutata situazione.

Nel corso degli anni si sono accumulate diverse proposte di modifica del Consiglio.

Non deve sorprendere che esse siano rimaste lettera morta, ove si consideri che ogni modifica alla Carta dell'ONU richiede il voto favorevole dei membri permanenti del Consiglio stesso, in modo da impedire, in base alla carta del 1945, che l'Assemblea Generale assuma sovranità esclusiva sulle vicende costitutive dell'ONU. In tale contesto è evidente che ogni proposta sia motivo di scontro con le intenzioni e gli interessi dei membri permanenti. Soltanto di recente le maggiori potenze hanno dichiarato la loro disponibilità ad accettare alcune modifiche nella composizione e nella struttura del Consiglio. Peraltro, è da notare che il cambiamento del rapporto tra tutti i Paesi rappresentati all'ONU e i membri del Consiglio di Sicurezza mostra l'indifferibilità di un provvedimento che ne allarghi la rappresentanza. Infatti, nel periodo compreso tra il 1945 ed il 1951, i 55 Paesi appartenenti all'Assemblea Generale erano rappresentati da 11 membri non-permanenti, con un rapporto di 5 a 1.

Nel 1965 gli Stati, aumentati a 113, erano rappresentati da 15 membri con un rapporto di 8 a 1. Infine, dal 1994, 184 Stati membri sono ancora rappresentati da soli 15 membri con un rapporto di 12 a 1. Finalmente, il 3 dicembre 1993 l'Assemblea Generale ha adottato all'unanimità la risoluzione 48/26 che ha istituito un Gruppo di Lavoro "per considerare tutti gli aspetti della questione dell'incremento della rappresentatività nel Consiglio di Sicurezza ed altre questioni...". Contestualmente ha chiesto al Gruppo di Lavoro di presentare un rapporto riepilogativo dei propri progetti prima del termine della 48ª sessione dell'Assemblea Generale. Quasi cento Stati, tra cui l'Italia, hanno risposto a quest'invito sottoponendo formali proposte di modifica.

Il mandato del Gruppo di Lavoro si articola sostanzialmente nei seguenti punti: problematica della composizione e procedura di voto nel Consiglio di Sicurezza, con riguardo al diritto di veto; metodi di lavoro del Consiglio, con particolare riguardo alle esigenze di trasparenza; pubblicità dei lavori e rapporti con gli altri organi e con gli Stati non-membri del Consiglio ed, infine, l'individuazione degli strumenti giuridici attraverso i quali attuare un'eventuale riforma. Merita



sottolineare che il principio ispiratore di queste proposte poggia sull'assioma che il Consiglio di Sicurezza debba sostanzialmente riflettere i poteri mondiali. Se così non fosse, le più importanti decisioni sarebbero prese in altre sedi (vertici bilaterali o multilaterali), come fino ad oggi è accaduto.

Nel corso dei lavori sono stati presentati svariati progetti di riforma.

Tra di essi spiccano quello italiano e la proposta del *quick fix*, volta ad assegnare due nuovi seggi permanenti rispettivamente a Giappone e Germania.

Il progetto cosiddetto del "due più tre", che prevede l'aggiunta di 5 seggi permanenti di cui 2 assegnati a Giappone e Germania e tre ad Asia, Africa ed America Latina-Caraibi, che, seppur fortemente sponsorizzato dagli Stati Uniti d'America, appare difficilmente attuabile in quanto Asia, Africa ed America Latina-Caraibi - verosimilmente - non raggiungeranno mai un accordo per scegliere i tre paesi cui assegnare un seggio permanente, in quanto questi ultimi si troverebbero premiati con una posizione di privilegio rispetto a tutti gli altri. La realtà è che, terminata l'egemonia delle potenze coloniali, nessuno vuole sostituirla con il predominio di potenze regionali.

Devono, inoltre, essere considerati: il progetto cosiddetto della formula "alternativa" del Movimento dei Paesi non allineati, che prevede l'aumento di soli seggi non permanenti in caso di mancato accordo sulle altre formule ed, infine, il progetto norvegese, che prevede di assegnare sia seggi permanenti a Germania e Giappone, sia "seggi regionali permanenti a rotazione" alle tre regioni del terzo mondo: Asia, Africa e America Latina-Caraibi. Tale proposta è palesemente antidemocratica, discriminatoria e molto insidiosa nei confronti del progetto italiano. Infatti, di quest'ultimo recepirebbe solo il principio di rotazione più frequente, ma l'applicherebbe soltanto ad Asia, Africa ed America Latina-Caraibi e non al gruppo occidentale cui l'Italia appartiene. In sostanza al danno si aggiungerebbe la beffa. Inoltre, tale proposta introdurrebbe inaccettabili discriminazioni da un lato fra Germania e Giappone, che otterrebbero immediatamente i loro seggi permanenti, e dall'altro fra Asia, Africa e America Latina-Caraibi, in quanto tali regioni si troverebbero paralizzate in un farraginoso ed inestricabile dibattito per decidere come utilizzare i "seggi regionali permanenti a rotazione" attribuiti loro sulla carta. Peraltro, tali seggi - a ben vedere - sono semplici seggi a rotazione e senza diritto di voto: nulla di più, cioè, dei normali seggi non permanenti.

Dopo tante discussioni e tante battaglie, non si farebbe altro che far trionfare la tesi del *quick fix*. Inoltre c'è da osservare che l'ipotesi di assegnare seggi alle regioni non è affatto contemplata dalla Carta dell'ONU. In definitiva, tale progetto avrebbe come conseguenze, da un lato, di creare una sorta di "quarto mondo" costituito da tutti quei Paesi, tra cui l'Italia, esclusi dal nuovo direttorio mondiale e che da protagonisti diventerebbero spettatori, dall'altro, di consentire ai Paesi che beneficiano del progetto norvegese di sedere al Consiglio di Sicurezza senza dover sottostare ad alcuna elezione da parte dell'Assemblea Generale, che perderebbe conseguentemente qualsiasi leva nei confronti del Consiglio.

I risultati fin qui raggiunti dal Gruppo di Lavoro farebbero pensare che si sia ancora lontani dalla convergenza su tale proposta dei due terzi dei consensi necessari per l'approvazione di una riforma del Consiglio di Sicurezza.

Vero è, d'altra parte, che l'influenza e le pressioni che i membri permanenti e i due aspiranti, Germania e Giappone, possono esercitare è tale che un capovolgimento degli attuali assetti appare sempre possibile e potrebbe essere tanto improvviso, quanto travolgente, sul piano delle maggioranze necessarie.

#### **4. La proposta italiana**

Tra le varie proposte favorevoli al mutamento della composizione del Consiglio di Sicurezza limitato ai seggi non-permanenti, quella italiana ha assunto una posizione di speciale rilievo.

Il progetto di riforma è stato presentato per la prima volta in Assemblea Generale dal Ministro pro-tempore degli Affari Esteri, On. De Michelis, il 3 settembre 1993, ufficializzando così il pensiero del Governo italiano sulla complessa e delicata materia. Il progetto prevede l'aggiunta di 10 seggi non-permanenti che porterebbe la composizione del Consiglio a 25 Stati.

Il numero dei membri permanenti rimarrebbe immutato.

La proposta si riferisce in particolare all'aggiunta di una nuova categoria di 10 membri, definiti semi-permanenti, che ruoterebbero a turni alterni tra una rosa di 20. Si tenderebbe, quindi, ad istituire dieci seggi non-permanenti "addizionali" da assegnare ad un gruppo composto da 20 Stati, i quali si alternerebbero a coppie.

Un accordo di collaborazione e di consultazione reciproca legherebbe le coppie fra loro.

Durante il biennio “X”, ad esempio, lo Stato che siede in Consiglio si farebbe portatore delle posizioni emerse da tale accordo su specifici argomenti; posizioni che potrebbero essere più ampie di quelle nazionali. Lo stesso meccanismo di rotazione potrebbe funzionare costituendo altresì un gruppo di 30 Stati, destinati a ricoprire i nuovi dieci seggi non-permanenti (soluzione adottata con la nuova ridefinizione del progetto nel maggio 1996). Evidentemente in questo caso ogni Stato alternerebbe al biennio d'attività consiliare quattro anni d'assenza. In tale ultima ipotesi, peraltro, la rotazione sarebbe notevolmente appesantita, rendendo sia più complessa la costituzione dei gruppi di tre Paesi destinati ad alternarsi, sia meno solida l'intesa di collaborazione. I 10 seggi non-permanenti previsti nell'attuale composizione del Consiglio continuerebbero ad essere assegnati ogni due anni secondo le norme in vigore.

Ad evitare che si venga a creare una nuova situazione di eterno privilegio, la proposta prevede che il gruppo di Stati destinati alla rotazione alternata sopra descritta sia sottoposto a revisione periodica ogni 10 o 15 anni. Tale revisione dovrebbe equivalere ad una sorta di giudizio di conferma, basato principalmente sulla verifica che i singoli Stati appartenenti al gruppo abbiano effettivamente onorato le maggiori responsabilità derivanti dalla loro speciale condizione.

Circa i criteri per selezionare i Paesi da reclutare nel gruppo dei 20, la proposta amplia notevolmente le modalità previste nell'art. 23, par. 1 della Carta<sup>(4)</sup>. Quindi, oltre al criterio della rappresentatività geografica, si avrebbe quello della capacità di contribuire alle finalità dell'Organizzazione, a sua volta articolato con la specificazione sia della capacità e volontà di fornire alle Operazioni di Supporto alla Pace contributi in termini di personale, di finanziamento e d'equipaggiamento, sia della capacità e disponibilità a fornire contributi per attività umanitarie, per la cooperazione allo sviluppo e per la tutela dei diritti umani. Sono inoltre aggiunti i criteri relativi: alle dimensioni geografiche, demografiche ed economiche; al

---

(4) - Capitolo V, art. 23, par. 1: *Il C.d.S. si compone di 15 Membri delle Nazioni Unite. La Rep. di Cina, la Francia, la Russia, il Regno Unito di Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America sono Membri permanenti del C.d.S.*

grado di organizzazione interna del Paese, in modo da consentire un effettivo supporto alle Nazioni Unite in termini di personale civile e di azioni per aiuto umanitario; alle potenzialità in termini di ammissione dei principi e dei fini dell'Organizzazione; all'idoneità e all'impegno ad accogliere profughi provenienti da aree di conflitto.

Nel proporre un aumento esclusivamente dei seggi non-permanenti, l'Italia presenta una serie di argomenti contrari alla creazione di nuovi seggi permanenti. In sostanza sostiene che i privilegi in questione sono inconciliabili con un assetto democratico dell'Organizzazione e con il principio, codificato nella stessa Carta, dell'uguaglianza sovrana degli Stati. Aggiunge che l'eccezionale disparità tra gli Stati membri - oggi esistente e giustificabile solo storicamente - non deve essere allargata. Afferma in modo inequivocabile che ampliando questa posizione di privilegio a Germania e Giappone si accentuerebbe lo squilibrio in favore dei Paesi sviluppati, già esistente nel Consiglio.

La proposta italiana, ispirata ad un forte realismo politico, scaturisce dalla consapevolezza delle scarse possibilità che l'Italia, in caso di un aumento dei seggi permanenti, possa affiancarsi con successo a Germania e Giappone, sulle cui rivendicazioni si sono già pronunciati favorevolmente Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Russia. Infatti, per compensare in termini di rappresentanza geografica un simile incremento, sorgerebbero così tante e confliggenti legittime pretese da parte di Paesi d'Africa, America Latina e Asia che si dovrebbe giungere ad un allargamento del Consiglio di Sicurezza in proporzioni tali da comprometterne l'operatività e l'efficacia. Peraltro, un'estensione indiscriminata non riceverebbe mai il consenso dei cinque membri permanenti che, come noto, sono dotati del diritto di veto su ogni modifica statutaria, sia ai sensi dell'art. 108 che dell'art. 109 della Carta<sup>(5)</sup>.

---

(5) - Capitolo XVIII, art. 108: *Gli emendamenti al presente Statuto entreranno in vigore per tutti i Membri delle NU quando saranno stati adottati dalla maggioranza dei due terzi dei Membri dell'Assemblea Generale e ratificati, in conformità alle rispettive norme costituzionali, da due terzi dei Membri delle NU, ivi compresi tutti i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza.* Capitolo XVIII, art. 109, par. 2: *Qualunque modificazione del presente Statuto proposta dalla conferenza alla maggioranza dei due terzi entrerà in vigore quando sarà stata ratificata, in conformità alle rispettive norme costituzionali, dai due terzi dei Membri delle Nazioni Unite, ivi compresi tutti i Membri permanenti del C.d.S.*

Va considerato, inoltre, che l'attuale sistema di rotazione dei seggi non-permanenti ha finora fortemente penalizzato gli Stati di "taglia" medio-piccola, favorendo invece una presenza, a date più o meno regolari, di Paesi di peso certamente consistente, tra cui l'Italia. Con la proposta italiana i Paesi minori si troverebbero a concorrere sempre per 10 seggi non permanenti, senza però subire la concorrenza di 20 Stati medio-grandi, ai quali sarebbe garantita una rotazione più frequente sugli ulteriori 10 seggi non-permanenti, di cui si propone l'istituzione. Si tratta di un argomento che pare essere perfettamente in linea con le esigenze e le rivendicazioni della maggioranza degli Stati membri dell'Organizzazione.

Un ulteriore vantaggio per i Paesi medio-piccoli sarebbe di carattere finanziario. In particolare, un assetto del Consiglio di Sicurezza così concepito consentirebbe una consistente riduzione degli oneri attualmente sostenuti da tali Paesi per le operazioni di supporto alla pace, poiché gran parte dei costi delle operazioni di pace sarebbe trasferito sugli Stati che formerebbero il Gruppo dei 20, in conformità con le loro accresciute responsabilità nel mantenimento della pace. Elementi simili alla proposta italiana (o comunque favorevoli) si ricavano dagli interventi pronunciati durante i lavori del Gruppo di Lavoro dai delegati di Australia, Canada, Corea del Sud, Egitto, Indonesia, Malesia, Marocco, Messico, Paesi Bassi, Pakistan, Polonia, Spagna, Tunisia, Turchia e Ucraina.

Il 20 maggio 1996 è stata presentata, in seno alla 50<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea Generale, l'ultima stesura del progetto italiano di riforma del Consiglio di Sicurezza. Un'analisi dettagliata delle due proposte fa emergere chiaramente che quest'ultimo testo non varia sostanzialmente i contenuti già espressi con la prima proposta, se non quello di elevare a 30 il gruppo dei Paesi chiamati ad una rotazione più frequente e regolare, da selezionarsi sulla scorta di criteri oggettivi.

## **5. Conclusioni**

L'obiettivo di una riforma del Consiglio di Sicurezza in tempi brevi sembra irrealizzabile, a meno di modifiche secondarie certamente non in grado di rispondere alle necessità di adeguamento al nuovo sistema internazionale (o di colpi di scena sempre possibili).

Sul piano dell'azione politico-diplomatica, si è assistito ultimamente ad una sorta di crescendo di dichiarazioni, prese di posizioni, atti concreti assunti nell'ambito delle singole realtà nazionali, che hanno via via confermato, affinato e rafforzato le aspirazioni di Germania e Giappone a ricoprire un seggio permanente. Così, benché all'interno del Gruppo di Lavoro un consistente numero di Paesi, dei quali l'Italia è il più attivo, abbia dato voce ad una tenace opposizione ad uno scenario di tale tipo, la richiesta dei due pretendenti appare in questo momento tutt'altro che velleitaria. Essi possono contare su una nutrita e influente serie di *sponsor*, mentre le fila dei possibili sostenitori vanno progressivamente ingrossandosi sulla base di un *do ut des* di natura non solo politica, ma soprattutto economica.

Il rischio, pertanto, che questa soluzione prevalga trova fondamento nella coesistenza di varie concause tra cui:

- l'egemonia americana nell'ambito dell'ONU;
- l'influenza economica e finanziaria della Germania e del Giappone;
- la debolezza degli altri membri (la Russia, la Cina o i Paesi del terzo mondo);
- l'assenza di una visione originale della questione da parte della Francia e del Regno Unito;
- l'assenza dell'Unione Europea.

Per contro, a tutto ciò si oppone vivacemente la rappresentanza italiana che ha più volte manifestato il suo disaccordo e la chiara iniquità insita in tale progetto. In sintesi, il motivo del deciso atteggiamento negativo italiano è frutto della considerazione che l'aumento di seggi permanenti lederebbe gli interessi vitali italiani, perché si verrebbe a costituire un direttorio mondiale, una sorta di nuova Santa Alleanza sull'esempio di quella di quasi due secoli fa. Ne risulterebbe svuotato *ipso facto* anche il G7, poiché dalla nuova Santa Alleanza istituita all'ONU resterebbero esclusi Italia, Canada e la stessa Commissione europea.

Il coordinamento attualmente assicurato dal G7 sarebbe svolto dal nuovo direttorio del Consiglio di Sicurezza a New York, con consultazioni quotidiane ed in tempo reale. Anche gli interessi europei verrebbero lesi, in quanto l'attribuzione di un seggio permanente alla Germania allontanerebbe, in maniera irrimediabile, la possibilità di un futuro seggio permanente all'Unione europea. Infine anche la comunità internazionale verrebbe ad essere danneggiata, in quanto un numero maggiore di seggi permanenti favorirebbe solo pochissimi Paesi, accentuando il

carattere elitario del Consiglio a detrimento della grande maggioranza degli Stati membri dell'ONU, che invece sono tutti ansiosi di maggiore partecipazione ai processi decisionali, per le questioni grandi e piccole, soprattutto quando queste ultime li concernono direttamente.

È opportuno sottolineare come l'ipotesi di un seggio permanente unico per l'Unione Europea sarebbe senz'altro la più consona ad un progetto di riforma del Consiglio di Sicurezza che volesse tenere realmente conto delle mutate condizioni internazionali.

Da un punto di vista meramente teorico, gli esperti sono concordi nel ritenere che questa potrebbe essere la soluzione ideale per risolvere la questione dell'eccessiva presenza europea in Consiglio e ciò a maggior ragione in presenza della possibile rivendicazione di un seggio permanente anche da parte dell'Italia, in relazione agli sviluppi che il dibattito sulla riforma potrebbe avere. Peraltro, volendo e dovendo esaminare la questione in modo pragmatico, a tale soluzione si oppongono da un lato gli interessi nazionali dei due partner europei che occupano un seggio permanente sin dalla nascita delle Nazioni Unite (che da sempre hanno gelosamente custodito le prerogative legate a tale incarico) e, dall'altro, la mancanza di quella coesione necessaria allo sviluppo di una politica estera comune, requisito indispensabile per esprimere un'unica volontà.

Una riflessione approfondita su tale questione ci porterebbe ad analizzare, tra l'altro, le prospettive di rilancio dell'intero sistema delle Nazioni Unite, attraverso una maggiore regionalizzazione delle strategie e degli interventi, anche con riguardo al sistema di sicurezza collettivo.

Tornando alla difficile posizione italiana, la linea di condotta fin qui seguita è certamente quella che meglio tutela i nostri interessi in quanto contrasta il rischio che l'Italia non si veda riconosciuta una posizione d'uguale importanza e prestigio, rispetto alle potenze assieme alle quali oggi siede nell'ambito del G7.

La proposta italiana di riforma del Consiglio di Sicurezza è animata e sostenuta da grande realismo. Il merito che essa ha fin qui avuto, oltre a quello di suggerire un'ipotesi di riforma che effettivamente potrebbe risolvere la questione di un'equa composizione del Consiglio, non incidente sulla sua efficienza ed efficacia, sembra essere quello di aver impedito che si accedesse subito alla soluzione di più immediata realizzazione, cioè l'assegnazione di seggi permanenti soltanto a

Germania e Giappone. Peraltro, è da rilevare che ciò è stato evitato non solo per la resistenza italiana, ma soprattutto perché mai e poi mai i Paesi in via di sviluppo, che da soli detengono una maggioranza superiore ai due terzi dell'Assemblea Generale, avrebbero accettato che si allargasse ancor più l'attuale divario che vede i membri permanenti costituiti soltanto da Paesi ricchi ed industrializzati.

La proposta italiana mira, inoltre, a dare un seggio aggiuntivo anche ai Paesi dell'Europa dell'est. In realtà sono in gioco gli interessi di tutta la rappresentanza dell'ONU ed il futuro stesso dell'Organizzazione.

Se si bloccano due, o ancor peggio cinque seggi del Consiglio di Sicurezza in perpetuo, attribuendoli a nuovi membri permanenti, è l'intera rappresentanza a soffrirne, perché i seggi elettivi in palio diminuiscono. Inoltre l'Assemblea Generale perderebbe la sua leva principale per ottenere un minimo di collaborazione dal Consiglio, che tenderebbe sempre più a rinchiudersi in una torre d'avorio. Quella di un ordine mondiale gestito da un piccolo gruppo di grandi onnipotenti sembra la semplificazione eccessiva di una realtà internazionale che è oggi molto complessa e diversificata e in cui l'ONU resta, e deve restare, il quadro di riferimento e la camera di compensazione universale. Disporre di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza significa, ancora oggi, essere membro dell'organo fondamentale deputato al mantenimento e al perseguimento della pace e della sicurezza internazionali.

Se è vero che la fine del bipolarismo ha definitivamente assegnato una dimensione globale al ruolo di potenza che Germania e Giappone ricoprono ormai - in modo del tutto consapevole - sullo scacchiere mondiale, è altrettanto vero che rimanere fuori dal Consiglio di Sicurezza, in una composizione allargata, avrebbe per il nostro Paese ripercussioni negative e difficilmente recuperabili, in termini di peso politico relativo. Starà, dunque, all'Italia perseguire un'azione sempre più determinata e conseguente nelle sedi dove siede da pari a pari con i grandi del mondo, affinché il nostro punto di vista trovi adeguata considerazione e le nostre aspirazioni il dovuto riconoscimento, in attesa di quel seggio europeo che va considerato non solo il traguardo da raggiungere, ma anche un ideale di maturità politica e di valenza multinazionale che sarebbe auspicabile vedere realizzato dall'Europa per prima.



# LOBBYING

## LA COMUNICAZIONE IMPERFETTA

Giuseppe Nucci <sup>(\*)</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il lobbismo: natura e caratteristiche - 3. Presupposti, strategie, tecniche e strumenti - 4. Il lobbista - 5. Pericoli, errori e suggerimenti - 6. Aspetti normativi - 7. Conclusioni.

### 1. Premessa

Il termine *lobby* indica un potere forte che riesce a condizionare scelte di varia natura (politica, finanziaria, ecc.)<sup>(1)</sup>.

In Italia, a differenza dei Paesi di cultura anglosassone - non solo nel linguaggio comune, ma anche in rigorose analisi sociali e politiche - l'attività delle *lobbies*, il *lobbismo*, evoca pratiche illecite, *not politically correct* nel migliore dei casi.

---

(\*) - Tenente Colonnello dei Carabinieri, addetto all'Ufficio rapporti con il Parlamento presso il Gabinetto del Ministro della Difesa.

(1) - Il Dizionario della lingua italiana della Treccani, alla voce *lobby*, riporta: "loggia, tribuna [...]. Nome dato negli Stati Uniti d'America a gruppi di persone che, senza appartenere a un corpo legislativo e senza incarichi di governo, cercano di esercitare la loro influenza sul legislatore o su chi ha facoltà di decisioni politiche, mediante contatti personali o altrimenti, riguardo a determinati problemi o interessi". Il nuovo Zingarelli, 11<sup>a</sup> edizione: "Gruppo di persone che, sebbene estranee al potere politico, hanno la capacità di influenzarne le scelte, soprattutto in materia economica e finanziaria".

Ciò non è corretto in quanto il *lobbying* costituisce “la modalità lecita” con cui vengono rappresentati interessi collettivi al “potere politico”, in contrapposizione alle “modalità illecite”, prima tra tutte la corruzione (non a caso nei paesi in via di sviluppo o nei paesi di nuova formazione e, quindi, con principi democratici non ancora consolidati, la corruzione è il canale fondamentale attraverso cui gli interessi vengono perseguiti).

Ed è proprio questo il punto: al di là delle finalità perseguite, che in genere appaiono del tutto legittime, ciò che ha determinato una negativa considerazione su queste attività, e su coloro che le attuano, è il clima occulto che le ha avvolte. Non è un peccato da poco se un magistrato del *pool* “Mani pulite” della Procura della Repubblica di Milano ha recentemente sostenuto<sup>(2)</sup> che occorrerebbe equiparare il lobbismo occulto alla corruzione.

La differenza tra l'attività di *lobbying* e organizzazioni di interessi di altro genere, al di là degli obiettivi, è sostanzialmente la pubblicità, nel senso che qualsiasi attività di *lobbying* deve poter essere messa sulla prima pagina di un quotidiano.

In estrema sintesi, all'origine del problema vi è scarsa trasparenza e scarsa pubblicità - in altri termini una comunicazione carente - e, pertanto, nell'ambito delle riflessioni rivolte a coloro che siano interessati ai temi della comunicazione<sup>(3)</sup>, questo fenomeno assume particolare rilievo.

Per il taglio di tipo “comunicativo” che si intende dare a questo lavoro non saranno approfondite le problematiche di altra natura che scaturiscono dal *lobbying*, tra le quali rivestono una speciale rilevanza quelle - sottolineate da numerosi giuristi - connesse con la possibile lesione dei principi dell'autonomia delle Istituzioni e della sovranità delle decisioni politiche nonché con la questione di democraticità posta dall'esigenza di tutelare i “portatori” di *interessi deboli*, o allo stato diffuso, dai rappresentanti degli *interessi forti*.

Nelle note che seguono si procederà in primo luogo a descrivere il *lobbying* nei suoi lineamenti essenziali.

---

(2) - Cfr. le dichiarazioni del sostituto procuratore della Repubblica, dott. Francesco Greco, contenute nell'articolo “*Un piano dell'Onu contro la corruzione*”, pubblicate a pagina 14 del Corriere della Sera del 20 novembre 1999.

(3) - Si vedano gli studi: *Comunicazione interna e modelli organizzativi* e *Comunicazione, immagine e Forze Armate*, pubblicati su questa *RASSEGNA* sui numeri 3/1998 e 2/1999.

In un paragrafo successivo saranno quindi esaminati i presupposti e le strategie che caratterizzano una corretta attività di *lobbying*, in questo ambito, ci si soffermerà anche sulle principali tecniche operative e sui relativi strumenti.

Dopo aver analizzato la figura del lobbista, un paragrafo a parte sarà dedicato alle situazioni critiche che maggiormente possono incontrarsi nell'attività di *lobbying*, agli errori più diffusi in cui può incorrere il lobbista e ad alcuni suggerimenti che le esperienze più significative hanno consentito di elaborare.

Alcune considerazioni di ordine giuridico, con riferimento anche alla realtà americana dove la cultura del *lobbying* è più radicata, precederanno le conclusioni.

## 2. Il lobbismo: natura e caratteristiche

Vediamo ora di definire cos'è il *lobbismo*. Proviamo a farlo soffermandoci sulle tre caratteristiche che maggiormente lo connotano: la rappresentatività di interessi, l'informazione, la trasparenza.

Come abbiamo appena sostenuto, il lobbismo è in primo luogo rappresentanza di interessi. Possiamo infatti considerarlo come l'insieme di tecniche e attività che consentono la rappresentanza di interessi organizzati. Tale rappresentanza è qualificata dal fatto che è stabile e riconosciuta.

Con una certa approssimazione possiamo pensare al lobbismo come a una manifestazione delle istanze di autonomia, rispetto ai *pubblici poteri*, provenienti dalla società civile che, sotto certi aspetti, evoca le corporazioni del Rinascimento in cui il Principe delegava ai *mestieri*, organizzati appunto in corporazioni - caratterizzate da specifici interessi "di parte" - il governo delle città.

Ciò è affermato soprattutto dai sostenitori del "primato della società civile", che si contrappongono a coloro che propugnano il "primato della politica", inteso come primato delle Istituzioni e del pluralismo degli attori politici.

Per i primi, la rappresentanza degli interessi collettivi può essere attuata mediante qualunque forma associativa e, a sostegno di questa tesi, viene richiamata la tutela costituzionale offerta alla libertà di associazione<sup>(4)</sup>.

---

(4) - Cfr. l'art. 18 della Costituzione.

I secondi, invece, ritengono che l'unica legittimazione connessa alla rappresentanza di interessi collettivi sia quella che scaturisce dalla selezione politica effettuata secondo le regole democratiche: cioè mediante il suffragio popolare.

Al riguardo sarebbe senz'altro più utile affrontare la questione con toni meno drastici, professando, ad esempio, quello che viene definito il "politeismo culturale" e, quindi, con un atteggiamento che non riconosca culture egemoni.

La tesi del "politeismo culturale", tra l'altro, è stata già da tempo recepita anche in atti normativi di particolare rilievo - si pensi al Trattato di Roma del 1957, istitutivo delle Comunità Europee, che prevede il dovere di prendere in considerazione "i terzi differenti dagli Stati" che sono portatori di interessi - e confermata in tempi recenti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, che per la prima volta prevede la "partecipazione al procedimento amministrativo" e alla definizione dei suoi contenuti discrezionali, di "qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché [...] di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento [...]"<sup>(5)</sup>.

In definitiva risulta evidente che, in relazione a questo primo aspetto distintivo del lobbismo - la rappresentanza di interessi -, non appare corretto considerare la questione sostenendo l'esclusività di *rappresentatività* da parte delle istituzioni politiche ovvero, in alternativa, da parte delle *lobbies*.

In realtà, fermo restando il primato delle Istituzioni, deve esserci anche una legittimazione delle *lobbies*- ed un reciproco riconoscimento tra entrambi i soggetti - al fine di poter praticare la modalità più efficace per il conseguimento dei rispettivi interessi: quella della *negoziazione*.

Una seconda caratteristica del *lobbying* - che sotto il profilo comunicativo assume una valenza maggiore rispetto alle altre - è la dimensione informativa.

Spesso, infatti, il decisore pubblico non dispone in proprio delle informazioni riferite alle questioni che deve trattare e di conseguenza a qualcuno dovrà chiederle. Ebbene il *lobbying* deve servire appunto a fornire informazioni nella considerazione che i provvedimenti, che il decisore pubblico adotterà, saranno influenzati dalla qualità e dalla quantità di informazioni ricevute. In altre parole, se mancano le informazioni, il decisore ragiona al buio o sulla base delle conoscenze occasionali

---

(5) - Cfr. l'art. 9.

che ha; per cui *lobbying* è innanzitutto attività di informazione e di documentazione. E ciò appare tanto più evidente rilevando quanto contribuiscono le varie *lobbies* ai contenuti specialistici delle centinaia di normative che disciplinano i settori più svariati.

Questo assunto è particolarmente valido in ambito comunitario in cui frequenti condizioni di vantaggio vengono ottenute da quegli Stati che nella redazione delle norme sono supportati da *staffs* di natura tecnica, in grado di fornire informazioni altamente specialistiche rispetto agli altri Stati, compreso il nostro, che sono tradizionalmente assistiti in prevalenza da giuristi, raramente in grado di disimpegnarsi nei sempre più complessi aspetti scientifici e tecnologici.

Una *lobby*, in definitiva, deve essere in grado di produrre e fornire informazioni abbondanti e presentarsi come la fonte informativa più autorevole per il settore in cui opera.

L'ultima caratteristica del lobbismo, ma certamente non per importanza, è la trasparenza. Questo requisito è indispensabile per l'esistenza stessa della *lobby*: senza di esso avremmo altri fenomeni, altre organizzazioni, ma non certo delle *lobbies*! Consiste nel rendere pubblici i programmi, le identità dei lobbisti, l'ammontare dei finanziamenti e chi li effettua, le attività.

### 3. Presupposti, strategie, tecniche e strumenti

Ogni attività di *lobbying* opera con precise strategie, tecniche e strumenti più o meno sofisticati, e in ogni caso vi sono dei presupposti che vanno osservati.

Il primo presupposto riguarda la necessità di definire con chiarezza le posizioni che la *lobby* assume rispetto ad un certo problema. Una volta che sono state raccolte tutte le informazioni, vanno create ed esplicitate le posizioni, le linee da tenere su un particolare punto, evitando atteggiamenti che possano creare equivoci, incertezze o dubbi su ciò che si pensa su un determinato problema e sulle soluzioni che si propongono.

L'ultimo presupposto è l'indipendenza dai partiti, perché l'attività di *lobbys* rivolge a tutti i partiti.

Il secondo presupposto si riferisce alla necessità di definire e comunicare

all'interno della *lobby* non solo gli obiettivi che si intendono perseguire ma anche le modalità. Differisce da quello precedente in quanto riguarda l'interno e non l'esterno dell'organizzazione. Non è raro il caso in cui - per evitare un dibattito interno, probabilmente acceso e difficile - le azioni di *lobby* non vengono comunicate agli associati, per il timore che non siano comprese e condivise. O addirittura che vengano condotte parallele azioni (manifestazioni di protesta, ecc.) incoerenti con le iniziative assunte con il decisore pubblico. È chiaro che il risultato di ciò non potrà che essere negativo: da un lato si avrà un'attività segreta, non chiara, non esplicita e dall'altro, cioè da parte della base, una situazione di indifferenza, se non di iniziative in contrasto con quelle attuate in segreto dai lobbisti.

Un terzo presupposto è il quasi monopolio della rappresentanza nell'ambito in cui si opera (sociale, professionale, ecc.): più il radicamento è elevato e più l'azione di *lobby* funziona.

Il quarto presupposto è rappresentato dalla disponibilità di capacità organizzative e di risorse finanziarie e professionali: il *lobbying* è un'attività professionale organizzata che necessita di soldi, ricerche, studi e professionisti.

Dopo i presupposti vediamo ora le strategie. Esse sono strettamente connesse con gli obiettivi che si intende perseguire e, più in particolare, costituiscono le linee maestre che saranno seguite in un particolare scenario.

In altri termini le strategie sono rappresentate dall'insieme coordinato di risposte a un gruppo di domande che il lobbista deve porsi circa il corso da dare alla sua azione. Chiaramente occorre avere l'abilità di prefigurarsi determinate domande in anticipo - per individuarne le risposte prima di avviare l'azione - e quindi ricercare stimoli, particolarmente idonei allo scopo, che possono rinvenirsi, ad esempio, in seminari o in altri incontri organizzati.

Un'ultima notazione. La validità delle strategie dipende dall'attenzione che si pone nell'elaborazione delle stesse: non è raro l'errore di non tenere nella dovuta considerazione quei fattori ad elevato indice di condizionamento quali le potenzialità organizzative, l'identità, le caratteristiche del contesto in cui si opera, gli obiettivi di lungo periodo, ecc...

Venendo ora alle tecniche, nel sottolinearne l'estrema varietà, riteniamo utile soffermarci sulle quattro più usate nella consolidata esperienza americana, ognuna delle quali, oltre a presentare numerose varianti, è normalmente usata insieme con

una o più delle altre.

La prima, la più tradizionale, è il *lobbying diretto*, rapporti cioè faccia a faccia con legislatori e amministratori. È quella che più si identifica con la comunicazione interpersonale. Ha un contenuto informativo - che comprende il *catering* (la fornitura di notizie) e il *knowledge* (le conoscenze specializzate) - e uno persuasivo.

La seconda tecnica, piuttosto recente, è quella del *grassroots lobbying*. Essa coinvolge una generalità di persone (ad esempio gli iscritti di un'associazione), istruendola sui temi d'interesse e mobilitandola su provvedimenti mirati, estendendo il lobbismo al di là degli "addetti ai lavori".

La terza tecnica, assai simile alla precedente, è quella delle *coalizioni*, che possono coinvolgere numerose associazioni interessate allo stesso provvedimento o *policy area*.

L'ultima tecnica è rappresentata dal *Political Action Committees* (PACs); si tratta di raccolte volontarie di fondi per contributi elettorali organizzate da imprese, associazioni, sindacati. Rappresentano la prima irruzione in massa dei gruppi d'interesse in un campo che dovrebbe essere prerogativa dei partiti: la selezione dei candidati.

Prima di concludere con le tecniche del *lobbying*, può essere interessante ricordare che, secondo un'opinione molto diffusa, l'efficacia delle tecniche usate dipende dal tipo di *lobbying* che opera, assumendo rilievo particolare la distinzione tra il *lobbying di impresa* e il *lobbying di organizzazione di massa*.

Questa affermazione non è condivisa da parte di chi scrive. Contrariamente a ciò che generalmente si pensa, infatti, spesso sono proprio le *lobbying delle organizzazioni di massa* ad utilizzare alcuni strumenti di *lobby* in maniera più efficace di quelle d'impresa. Citiamo due esempi: Amnesty International e l'Unicef.

La prima, tipica agenzia di *lobby* con pochissimo personale centrale, si appoggia sulla mobilitazione della gente per la preparazione di campagne. Lo strumento principale che consente ad Amnesty International di raggiungere ogni anno numerosi miliardi di finanziamenti è il *mail*, una delle tipiche modalità *direct marketing*, in cui dovrebbero far scuola le aziende (e quindi le relative *lobbies*).

L'altro esempio è quello dell'Unicef la quale è riuscita ad ottenere dalla catena Sheraton che, in tutti i suoi alberghi sparsi nel mondo, le siano versate duemila lire per ogni cliente. È un'attività che, oltre ad essere efficace, è sicuramente trasparente.

Giunti al termine del paragrafo, ci soffermiamo sugli strumenti del *lobbying*.

Essi variano a seconda del tipo di rapporto che viene stabilito con il *Decisore pubblico* e possono essere riassunti nella tabella seguente.

<i>COMUNICAZIONE DIRETTA</i>	<i>COMUNICAZIONE INDIRETTA</i>	<i>CONTRATTAZIONE DIRETTA</i>	<i>CONTRATTAZIONE INDIRETTA</i>	<i>AZIONE LEGALE O GIUDIZIARIA</i>
monitoraggio del contesto	pubblicazioni di rapporti e studi	dimostrazioni presso il luogo in cui si assume la decisione	associazionismo	apertura di vertenze giudiziarie
accreditamento	convegni e manifestazioni culturali	apertura di una vertenza pubblica	ricerca di sponsorizzazioni "di peso"	creazione di casse di risonanza durante il processo
tematizzazione e personalizzazione	conferenze stampa	richiesta al Decisore di partecipare alle manifestazioni della propria base	ricerca del consenso negli ambienti istituzionali	diffusione delle sentenze a sé favorevoli
presentazione di documenti, dati e analisi tecniche	dichiarazioni di esponenti e testimonianze autorevoli	richiesta al Decisore di confrontarsi con la propria base		patrocinio a propri aderenti che aprano vertenze giudiziarie su temi d'interesse dell'organizzazione
prese di posizione	campagne di pressione della base e alleanze			assistenza tecnico legale a propri aderenti
partecipazione ad audizioni conoscitive	campagne stampa e inchieste giornalistiche			

*TABELLA 1 - Principali strumenti usati nel lobbying con riferimento ai rapporti con il Decisore Pubblico.*



#### 4. Il lobbista

Ma chi è il lobbista?

La figura del lobbista, in Italia, non è ancora ben delineata e, di conseguenza, anche le sue caratteristiche sono ben lungi da essere definite con la necessaria precisione.

In prima approssimazione possiamo affermare che deve avere una buona cultura e competenze trasversali (comunicazione, materie giuridiche, conoscenza di procedure e prassi relative alla produzione normativa, scienze sociali e materie specialistiche oggetto della specifica attività lobbistica). Nella realtà americana - secondo uno studio condotto su un campione - i lobbisti hanno un avanzato grado d'istruzione (80% con laurea), una formazione scolastica eterogenea (legge, ingegneria, medicina, chimica, ecc.) e retribuzioni molto elevate: insomma, tutto il contrario di quell'universo di portaborse a cui spesso in Italia si assimila il mondo dei lobbisti.

Il lobbista può essere anche esterno all'organizzazione che intende praticare il *lobbying*: il requisito essenziale è che sia un esperto in quanto il terreno in cui si muove non è quello della rappresentanza generica come quella, ad esempio, del parlamentare, ma quella che fa riferimento a specifiche *policy areas*.

Il lobbista intrattiene rapporti con tre arene istituzionali, che corrispondono poi ai tre poteri dello Stato.

In Parlamento, luogo privilegiato per l'esercizio dell'attività di *lobbying*, egli sponsorizza progetti di legge attraverso i parlamentari a lui vicini, intervenendo in ogni fase dei lavori parlamentari, dalla presentazione in Commissione al voto in aula. È opportuno al riguardo sottolineare che l'attività di *lobbying*, infatti, non si esercita solo nella fase di decisione, come molti pensano, ma soprattutto in quella istruttoria, che è il luogo in cui si studiano le alternative. Ed è in questa fase che l'*inquiry approach*, e cioè il contraddittorio degli interessi, trova la sua massima valenza. Le commissioni e soprattutto i "comitati ristretti", inoltre, rappresentano non solo importanti centri decisionali ma anche luoghi ove un provvedimento, a seconda dei casi, può essere "dimenticato" o rapidamente approvato.

Significativa è anche l'attività del lobbista in ambito governativo e nelle burocrazie. In questo ambiente il lobbista è in grado di utilizzare le sue conoscenze

ed il prestigio di cui gode con maggiore libertà di quanto gli sia consentito in Parlamento, ove deve esporre le proprie richieste davanti ai riflettori dell'opinione pubblica e di fronte agli altri lobbisti che rappresentano interessi contrari.

Un'ultima considerazione di carattere generale su un non trascurabile effetto indotto dell'attività del lobbista: al di là del conseguimento degli obiettivi fissati dalla *lobby*, egli comunque risulterà sempre aggiornato sugli sviluppi e le tendenze evolutive delle normative di interesse e sugli orientamenti politici che riguardano una determinata materia, fornendo quegli elementi indispensabili per qualsiasi organizzazione che voglia trovarsi preparata ad affrontare i continui e rapidi cambiamenti le cui cause sono esterne all'organizzazione stessa.

## 5. Pericoli, errori e suggerimenti

Dalla letteratura in materia e dall'analisi di numerosi *cases histories*- soprattutto anglosassoni - possono essere evidenziati i maggiori pericoli e gli errori più diffusi in cui si può incorrere nel praticare l'attività di *lobbying*, nonché possono essere formulati alcuni suggerimenti che le varie esperienze hanno consentito di elaborare.

Tra i pericoli è sufficiente limitarsi a menzionarne tre: il velleitarismo, il qualunquismo e l'isolamento.

Il primo è collegato alla ricerca di un particolare piacere, quello della denuncia. Fa perdere di vista il risultato che si è deciso di perseguire per il gusto di emettere giudizi, condanne, rimproveri e di ergersi a giudici e a censori.

Il secondo pericolo è quello del qualunquismo. Si tratta di quell'approccio ai problemi secondo il quale tutto può essere risolto con un po' di buon senso, onestà intellettuale e qualche idea originale. Ovviamente questa filosofia si scontra con la complessità della realtà e determina l'inadeguatezza delle azioni adottate.

L'ultima difficoltà è l'isolamento. È una condizione che impedisce quelle alleanze con altri interlocutori - che risultano indispensabili per la riuscita dei propri programmi - sulla base di pregiudizi ideologici o di altre considerazioni non pertinenti.

Veniamo ora agli errori più comuni.

Il primo potremmo chiamarlo la "sindrome del giurista". Con questa

espressione si intende quel particolare tipo di mentalità - frutto dell'approccio giuridico che connota la maggior parte di coloro che operano nelle Istituzioni, e spesso di coloro che con esse hanno rapporti - che sostituisce alle cosiddette fattispecie concrete quelle legali, che confonde la realtà materiale con quella del "buon padre di famiglia" e che vede la norma come la lente più efficace per interpretare i fenomeni che lo circondano. Questa degenerazione è particolarmente pericolosa non solo per la sua elevata diffusione, ma anche perché è difficilmente percepibile da chi ne è affetto.

Un secondo errore può essere rappresentato da quella mentalità - per erroneo pregiudizio ritenuta appannaggio del nostro Paese e del meridione in particolare - che privilegia la conoscenza e la raccomandazione alla fatica di elaborare una strategia di *lobbying* di attuarla. In questo modo chiaramente non ci si muove nel *lobbying* psicologicamente ci si pone nella posizione di chi chiede un favore e non di chi avanza una legittima pretesa. Inoltre il rapporto con l'interlocutore non è più lineare e trasparente: può degradare nella scorrettezza o addirittura in atti illegali - quali la corruzione - che, oltre agli ovvi aspetti connessi con la loro punibilità, solo raramente conseguono i risultati sperati.

Un terzo errore piuttosto diffuso è quello di ritenere che il *lobbying* debba essere esercitato prevalentemente in contesti di rappresentanza e, più in generale, nei tipici eventi relazionali quali ricevimenti, manifestazioni mondane, ecc.. Di norma non è così. Le azioni che si intendono intraprendere non devono apparire come "contorni" estemporanei ad altre attività: le serietà di esse viene valutata a partire dalla rilevanza che gli viene attribuita. Di conseguenza è senz'altro più utile chiedere uno specifico incontro esponendo il motivo della richiesta.

Un ulteriore errore consiste nel ritenersi soddisfatti, e considerare concluso il proprio compito, non appena viene ottenuta la legge, o qualsiasi altro provvedimento, che si voleva. La fase di attuazione (emanazione di normative di grado inferiore, modifiche organizzative, attività di pubblica informazione, ecc.) è importantissima e richiede il massimo impegno affinché quanto previsto non rimanga lettera morta.

L'ultimo errore che riteniamo di evidenziare è quello della superficialità. Qui ci si riferisce alla cura dei particolari che non sono inutili perfezionismi, ma presupposti di successo. Occorre quindi evitare la nevrosi del contatto personale, che nella

maggior parte dei casi ha carattere interlocutorio, e concentrarsi su altri aspetti altrettanto importanti. Ad esempio un'accurata conoscenza sia tecnica che sociale, intendendo con quest'ultima espressione le posizioni che su un certo argomento hanno tutti i soggetti interessati. Non meno importante è infine acquisire, anche provocandoli, i commenti dell'interlocutore, le sue osservazioni su ciascun aspetto di rilievo, inviandogli appena possibile dei promemoria riepilogativi al fine di fissare inequivocabilmente i reciproci punti di vista, gli elementi che uniscono e quelli che costituiranno verosimilmente materia di trattativa e di compromesso.

Dopo i pericoli e gli errori più comuni, veniamo ora ad alcuni suggerimenti.

Il primo riguarda l'organizzazione, cioè la necessità che essa abbia un buon radicamento sociale in un settore specifico (una professione, un'attività produttiva, una funzione socialmente rilevante, ecc.).

Il secondo suggerimento consiste nel definire un numero limitato di obiettivi: la probabilità che l'azione della *lobby* risulti efficace sarà tanto maggiore quanto minore sarà il numero degli obiettivi perseguiti.

Il terzo suggerimento si riferisce alla partecipazione della base. Anch'essa è una condizione di efficacia che sarà tanto più elevata quanto maggiori saranno l'intensità e la qualità della partecipazione della base all'attività di *lobbying*.

Il quarto suggerimento è di scegliere con cura l'interlocutore: egli deve essere influente nel suo ambito di operatività (partito, ministero, ecc.) e legittimato presso tutti i soggetti - interni ed esterni all'Istituzione di riferimento - che influenzano il processo decisionale o che comunque vi partecipano.

Il quinto suggerimento è di sviluppare una pratica costante di relazioni istituzionali. Appare infatti più efficace l'azione quando è inserita in un contesto che vede l'organizzazione tenere rapporti abituali con soggetti istituzionali. La conoscenza diretta e la familiarità con prassi, luoghi e persone, sono elementi in grado di aumentare in misura esponenziale le probabilità di successo.

L'ultimo suggerimento riguarda le alleanze. Il quadro dei soggetti "che contano" su un interesse che fa capo ad una Istituzione può estendersi oltre l'Istituzione stessa (sede formale della decisione) e interessare altri individui o organi che è bene avere alleati. Si dà così origine a una *issue network of influence* (rete di influenza sul singolo tema) che non è un'alleanza organica, generale e perenne, ma si caratterizza con l'essere occasionale e monotematica.

## 6. Aspetti normativi

La scelta di collocare l'esposizione delle considerazioni di natura giuridica alla fine del lavoro - contrariamente alla prassi più diffusa che le vuole all'inizio - discende proprio da una delle peculiarità della materia trattata, cioè dal fatto che si fa spesso riferimento al *lobbying* attribuendogli significati discordanti. Era quindi necessario approfondirne gli elementi identificativi in modo da proporre una nozione dai contorni ben netti: non si può parlare della disciplina giuridica di una realtà quando vi è confusione sul significato che le attribuiamo!

Una prima riflessione, di ordine preliminare, è di natura tecnico-giuridica: l'attività lobbistica è condizionata anche dalla tipologia delle fonti normative. Ad esempio, nell'ambito dell'attività legislativa, i progetti di legge di iniziativa parlamentare nella normalità dei casi scaturiscono da un'intensa interazione tra singoli parlamentari e partiti da un lato e *lobbies* dall'altro.

Questo fenomeno è meno evidente nel caso di progetti di iniziativa governativa, anche se in verità la differenza è meno netta di quanto possa sembrare, in quanto le iniziative governative spesso "assorbono" quelle parlamentari di maggior rilievo (e quindi ne recepiscono i testi redatti con il significativo apporto delle *lobbies*) ovvero si rendono permeabili, nel corso delle lungaggini procedurali, alla partecipazione lobbistica.

Passando ora ad alcune riflessioni più centrate sulla disciplina normativa dell'attività di *lobbying*, è utile riferirci all'esperienza statunitense, pacificamente considerata una delle realtà più consolidate in materia, caratterizzata dalla codificazione dell'attività lobbistica e da ruoli professionali ufficialmente riconosciuti.

Il primo provvedimento risale al 1938, il *Foreign agents registration*, che in modo organico fissa le regole per l'attivazione ed il concreto esercizio del *lobbying*, seguito nel 1946 dal *Federal regulation of lobbying Act*.

Quest'ultima legge, in sintesi, impone la pubblicità all'attività di *lobbying*, coerentemente, stabilisce che i lobbisti devono iscriversi presso una delle due camere del Congresso, devono indicare i gruppi rappresentati ed esibire periodicamente la propria dichiarazione dei redditi.

Ricordiamo infine le *Internal revenue lobby rules* del 1990 che prevedono la necessità che una data comunicazione, affinché possa essere riconosciuta come

attività lobbistica, debba riferirsi ad una specifica legge, specificare ben definite prese di posizione in merito ad essa ed indicare con precisione quali iniziative si intendano adottare in merito.

In Italia finora non si è, invece, prodotta alcuna disciplina dell'attività di *lobbying*. Il primo tentativo<sup>(6)</sup>, non riuscito, risale al 1987 e, oltre ad una generica riaffermazione della necessità che la disciplina delle *lobbies* entri a far parte del quadro delle riforme istituzionali (con pieno diritto e dignità di protagonista), non si registra nulla di concreto fino all'attuale legislatura, la XIII.

Infatti è solo con l'istituzione, nel settembre del 1996, della "Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione", che il problema viene affrontato<sup>(7)</sup>.

In particolare il 6 marzo 1997 la citata Commissione ha presentato alla presidenza della Camera dei deputati un testo, risultante dall'unificazione di varie proposte di legge, che nel capo III, dall'art. 21 all'art. 24, disciplina l'attività delle *lobbies*.

In sintesi viene innanzitutto proposta l'istituzione di registri delle *lobbies* presso gli uffici di presidenza delle due Camere e presso la nuova figura del "Garante della legalità e della trasparenza della pubblica amministrazione", che detiene anche un certo potere sanzionatorio. Inoltre è prevista un'attività di documentazione relativa all'attività svolta. Infine appare di rilievo la disposizione che individua casi di incompatibilità con l'attività di lobbista, per un congruo periodo di tempo dalla cessazione del mandato o dell'incarico, dei giornalisti della stampa parlamentare e di coloro che sono stati membri delle Camere o che hanno svolto compiti dirigenziali nella pubblica amministrazione o negli enti statali o nelle società a prevalente capitale dello Stato.

Nel concludere questo paragrafo, dedicato agli aspetti giuridici connessi con il *lobbying*, sembra opportuno soffermarsi su un altro elemento in un certo qual modo pertinente: quello dell'esorbitante numero di disposizioni esistenti nel nostro ordinamento giuridico. Indipendentemente dal livello in cui si collocano nella gerarchia delle fonti, resta il fatto che questa enorme mole di norme condiziona l'esercizio di qualsiasi attività. La loro applicazione è affidata ad una

---

(6) - Si veda l'Atto Camera n. 1124, presentato il 22 luglio 1987.

(7) - Si veda anche il rapporto presentato il 23 ottobre 1996 al Presidente della Camera dei deputati dal Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione.

costellazione di soggetti che *interpretano* le disposizioni e che intervengono sulle condizioni da cui dipende l'efficienza e l'efficacia degli uffici competenti (organici, carichi di lavoro, strumentazioni varie, ecc.). In tal modo, quella funzione apparentemente neutra, che è l'attuazione di una norma, diviene lo strumento con cui si può agire nella direzione che si desidera.

Senza intenti di criminalizzazione indiscriminata, risulta comunque del tutto evidente la maggiore vulnerabilità che il quadro delineato presenta con riferimento a possibili pressioni indebite, se non illecite.

## 7. Conclusioni

Riassumiamo. Se vogliamo tentare di fornire una definizione per esclusione - e cioè cosa il *lobbying* non è - possiamo affermare che resta al di fuori da questa attività non solo qualsiasi forma di corruzione e di pressione illecita, ma anche ogni pratica non trasparente e qualsiasi tentativo di manipolare la volontà politica per fini personali.

E in positivo? Il *lobbying* è innanzitutto un'attività di comunicazione istituzionale. L'attività di informazione prodotta dal *lobbying* contribuisce alla corretta rappresentazione degli interessi in gioco e al funzionamento del processo democratico. In proposito, secondo un aneddoto diffuso nel Congresso americano, il modo più rapido per conoscere in profondità un progetto di legge è ascoltare il lobbista a favore del provvedimento e quello contrario.

A ciò si potrebbe aggiungere che il *lobbying* è trasparenza. Ma questa caratteristica non è ancora percepita dalla generalità delle persone.

Nei paesi anglosassoni, infatti, il *lobbying* è un'attività del tutto legittima e socialmente considerata. Negli USA i lobbisti sono regolarmente iscritti in un normalissimo albo professionale. In Gran Bretagna, addirittura, la trasparenza che deve caratterizzare l'attività di *lobbying* ha un ruolo così importante che giunge a consentire che si possa pagare un parlamentare per rappresentare interessi personali, a condizione che quest'ultimo lo dichiari in anticipo.

Nella società italiana rilevanti strati della pubblica opinione continuano a considerare il *lobbying* in modo diverso rispetto a quanto avviene nella comunità anglosassone (e anche negli organismi dell'Unione Europea).

Il motivo più rilevante è senz'altro determinato dalla diversa cultura. Negli Usa, infatti, il *lobbying* ha una lunga tradizione - circa due secoli - ed ha costituito un mezzo concorrente, rispetto a quello politico, nella rappresentanza degli interessi della società civile. E ciò è sempre stato pacificamente accettato dai componenti della collettività. Oggi questo fenomeno impegna a Washington decine di migliaia di operatori in rappresentanza di imprese, associazioni professionali, università, chiese ecc. e, quindi, non riguarda solo interessi economici forti. A fronte della *Business Roundtable*, la più potente ed esclusiva associazione imprenditoriale statunitense esistono infatti molte altre associazioni di diversa natura: *Harvard e Princeton* fanno *lobbying* per avere più fondi pubblici per la ricerca; la *US Catholic Conference*, il potente organo dei circa 300 vescovi USA, fa *lobbying* come l'organizzazione storica dei neri (*National Association for the Advancement of Colored People*). Lo stesso significato del verbo *to lobby*, "percorrere i corridoi", non evoca alcunché di negativo.

In Italia, invece, le cose stanno un po' diversamente. Nello Stato monoclasse, e in generale fino all'avvento della Repubblica, la gestione della cosa pubblica è stata di esclusiva appannaggio del potere politico (nel regime fascista anche le corporazioni erano diretta emanazione di esso). Era inconcepibile una rappresentanza di interessi che non si sviluppasse all'interno della politica e, pertanto, al di fuori di essa l'unica possibilità di condizionarne l'operato era rappresentata dall'uso della corruzione. Lo Stato pluriclasse e pluralista ha dovuto quindi faticare per affrancarsi, soprattutto culturalmente, da questa visione "partitocratica" e poter acquisire un nuovo *modus operandi* trasparente, democratico e attento a qualsiasi forma di rappresentazione di interessi collettivi (non necessariamente generali), indipendentemente dal tipo di organizzazione di riferimento, quindi collegati anche a strutture esterne a quelle partitiche.

Al termine di queste notazioni - che, lungi dal ritenersi esaustive di un argomento così complesso e poco strutturato come il *lobbying*, si propongono molto più modestamente di fornire qualche spunto informativo e soprattutto di riflessione - la tesi che chi scrive intende proporre è la seguente. La trasformazione del *lobbying* da pratica occulta a strumento di democrazia richiede due requisiti. Il primo è la competenza professionale di chi la pratica. Il secondo, sicuramente di maggiore valenza, è la trasparenza, cioè poter sempre rispondere pubblicamente alle seguenti domande: "chi fa", "che cosa", "per chi".



*Riferimenti bibliografici*

R. BRANCOLI, *In nome della lobby. Politica e denaro in una democrazia*, Garzanti, 1990.

M. FOTIA, *Le lobby in Italia. Gruppi di pressione e potere*, Dedalo, 1997.

L. GRAZIANO, *Lobbying pluralismo democrazia*, Carocci, 1995.

G. PIRZIO AMMASSARI, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Euroma, 1997.

F. RAMPINI, *La comunicazione aziendale*, Etaslibri, 1990

P. TRUPIA, *La democrazia degli interessi. Lobby e decisione collettiva*, Il Sole 24 Ore, 1989.





# NOTE SULLE PENSIONI DEI MILITARI E DELLE FORZE DI POLIZIA

## DISCIPLINA VIGENTE. IPOTESI DI MODIFICHE

**Carlo Corbinelli (\*)**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I limiti d'età. - 3. I pensionamenti anticipati d'anzianità. - 4. I correttivi a garanzia della misura del trattamento. - 5. I possibili scenari futuri.

### **1. Introduzione**

La peculiarità e l'onerosità dei compiti disimpegnati dagli appartenenti alle forze di polizia ed alle forze armate sono state le giuste motivazioni che hanno condotto, nel tempo, il legislatore a prevedere norme pensionistiche più favorevoli rispetto sia alla generalità dei lavoratori, sia allo stesso pubblico impiego.

Nonostante la permanente e incontestata validità del suddetto riconoscimento, i ripetuti interventi legislativi attuati nell'ultimo decennio, tutti ispirati a criteri restrittivi, hanno interessato in modo considerevole la disciplina pensionistica

---

(\*) - Maggiore dei Carabinieri, Capo Sezione dell'Ufficio Legislazione del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

applicabile al personale del comparto in argomento.

Nel contempo il legislatore si è mosso verso obiettivi di armonizzazione dei vari sistemi esistenti cercando di mitigare - quando non di colmare - le differenze fra la normativa dei dipendenti privati e di quelli pubblici e, per quanto qui d'interesse, tra questi ed il personale delle forze di polizia e delle forze armate.

Il dibattito politico attuale fa ritenere che si ponga ora (o si porrà in un futuro non lontano) il problema di ulteriori revisioni, sempre in termini restrittivi, della legislazione in materia di trattamento di quiescenza. I contorni di tali revisioni non sono ancora del tutto chiari. Ma appare opportuno cominciare a chiedersi se ed in quale misura gli operatori di polizia ed i militari dovranno essere coinvolti nuovamente nelle iniziative che si prospettano.

In verità alcune prese di posizione al riguardo risultano non poco sorprendenti. Riferiscono difatti alcuni organi di stampa che, soprattutto da ambienti sindacali, viene evidenziata l'opportunità di tagliare i privilegi pensionistici dei dipendenti di organi costituzionali e della Banca d'Italia, dei diplomatici nonché del personale militare e delle forze di polizia. Orbene, senza entrare nel merito di ciò che riguarda la disciplina pensionistica di personale diverso da quello di cui qui si tratta, appare evidente che certe dichiarazioni sono fortemente condizionate, sicuramente per ciò che attiene alle forze di polizia ed ai militari di carriera, da intenti di propaganda che ignorano, più o meno volutamente, le condizioni di lavoro di tale personale.

Se costoro godono di condizioni più favorevoli quanto all'accesso ed alla misura delle prestazioni, ciò è in ogni modo dovuto all'onerosità ed ai rischi di attività non comuni che richiedono un impegno costante, al limite delle proprie capacità fisiche e psicologiche, difficilmente riscontrabile in altri contesti professionali.

Tutto ciò non ha impedito, nel quadro dell'armonizzazione dei regimi pensionistici, l'introduzione di una normativa più restrittiva rispetto al passato che, tuttavia, come peraltro riconosciuto necessario anche dalla legge 335/95, non poteva che costituire un avvicinamento, ma mai un'equiparazione, alle caratteristiche generali della disciplina del pubblico impiego.

Scopo di queste note è pertanto quello di tratteggiare, nelle sue linee essenziali, come la disciplina pensionistica del personale in argomento sia stata "armonizzata" alle norme più generali.

Di seguito sarà tentato un ragionamento su quali aspetti possano essere

ulteriormente corretti in relazione alle modifiche che vengono date come più probabili (entrata in vigore, da subito, del sistema contributivo per tutti, ulteriori restrizioni ai pensionamenti d'anzianità, scoraggiamento di esodi anticipati ecc.).

Da ultimo, ma non certo per una minor loro importanza, saranno esaminati quelli che possano essere ritenuti, a rigor di logica, i limiti invalicabili perché agli operatori della sicurezza possa essere assicurata una disciplina della quiescenza che non snaturi la specificità della loro professione, svuotandone il significato.

Ciò allo scopo di contribuire ad evitare che, con il pretesto di inesistenti privilegi, si addivenga ad una sostanziale situazione di svantaggio, comunque non auspicabile riguardando la problematica un settore del pubblico impiego di vitale ed attualissima rilevanza per la vita nazionale.

## **2. I limiti d'età**

Il primo risultato dell'armonizzazione (che in ciò ha operato in primo luogo all'interno del comparto) è costituito dall'individuazione, in 60 anni a regime, di un univoco limite d'età, raggiunto il quale si cessa dal servizio. Rimangono fermi i limiti d'età superiori precedentemente in vigore.

Il motivo di un limite d'età, per il collocamento a riposo d'autorità, inferiore ai rimanenti lavoratori va ricercato, ancora una volta, nel riconoscimento del carattere particolarmente oneroso dell'attività disimpegnata.

La ragione di tale diversità permane ed eventuali ulteriori innalzamenti incontrano riserve che non sono da ritenere superabili (l'argomento si presta a commenti analoghi a quelli concernenti la pensione d'anzianità, di cui si accennerà più avanti).

## **3. I pensionamenti anticipati d'anzianità**

### ***a. Il canale d'uscita specifico per il comparto***

In relazione alla specificità del rapporto d'impiego ed alle obiettive peculiarità ed esigenze del settore d'attività, il diritto all'uscita anticipata, rispetto ai limiti

d'età, viene conseguito al maturare di ambedue i seguenti requisiti:

- età anagrafica: 51 anni fino al 31 dicembre 2000, 52 anni fino al 30 giugno 2002 e 53 anni dal 1° luglio 2002 in poi;

- massima anzianità contributiva secondo l'ordinamento di appartenenza. Per quanto riguarda le forze di polizia (ruoli non direttivi e non dirigenti) tale requisito viene conseguito al maturare dell'80% del trattamento in servizio, che si raggiunge tenendo conto che i primi 20 anni di servizio assicurano il 44%, mentre quelli successivi il 3,60% ciascuno, se anteriori al 31 dicembre 1997, ed il 2% ciascuno, se posteriori a detta data. Ne consegue che più l'interessato è distante dalla soglia dell'80%, più aumentano i tempi necessari per conseguire il titolo a pensione.

#### ***b. Le norme previste per tutto il pubblico impiego***

Al personale in argomento si applicano, ovviamente, anche le più generali previsioni previste per il pubblico impiego, sebbene sia difficile che l'appartenente al comparto utilizzi tale strada che prevede requisiti più elevati rispetto a quelli per esso espressamente stabiliti. Per i requisiti si rinvia alla lettura dell'articolo 59, commi 6 e 7, della legge 449/97, commi che hanno introdotto norme più restrittive rispetto a quelle stabilite dall'originaria legge di riforma. E' comunque consentita l'uscita con 40 anni di anzianità contributiva.

#### ***c. I pensionamenti bloccati***

Giova infine al riguardo accennare a coloro che erano incappati nel blocco dei pensionamenti di cui al decreto legge 3 novembre 1997, n. 375. Per il personale militare e delle forze di polizia che, anteriormente a tale data, aveva presentato domanda - accettata ove previsto dall'amministrazione di appartenenza - per accedere al pensionamento entro il 1998, sono stati determinati, con decreto interministeriale 30 marzo 1998, termini di accesso ai trattamenti pensionistici più favorevoli rispetto a quelli introdotti con la suddetta legge 449/97. Il provvedimento ha riguardato anche quel personale che aveva presentato domanda di revoca o di riammissione ai sensi del citato decreto legge 375/97, salvo diversa volontà che avrebbe dovuto essere manifestata entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge 449/97.

In sostanza si è voluto consentire al personale in argomento di accedere comunque al pensionamento anticipato, mediante uno scaglionamento che si dispiega fino al 1° aprile 2001.

#### **4. I correttivi a garanzia della misura del trattamento**

##### ***a. La maggiorazione della base pensionabile***

La previsione ha lo scopo di mitigare gli effetti selettivi della progressione gerarchica che, nel particolare contesto, ha natura particolarmente accentuata.

Essa consiste nell'attribuzione, al momento del congedo, di una maggiorazione figurativa dello stipendio del 15%. A tal fine, nei riguardi del personale il cui trattamento pensionistico è:

- calcolato con il sistema retributivo, l'importo della ritenuta sulla base contributiva e pensionabile è progressivamente aumentato fino alla misura massima dello 0,40%, che sarà raggiunta nel 2008;

- liquidato in tutto o in parte con il sistema contributivo, la predetta ritenuta opera nella misura ordinaria sulla maggiorazione figurativa del 15% dello stipendio.

In caso di pensionamento a domanda, la maggiorazione in argomento compete solo dietro corresponsione della restante contribuzione previdenziale, calcolata in relazione ai limiti di età anagrafica previsti per il grado o la qualifica rivestita per il collocamento a riposo d'autorità.

##### ***b. La supervalutazione di particolari servizi***

Si tratta di disposizioni che consentono un aumento figurativo degli anni utili per il pensionamento in connessione con lo svolgimento di specifici servizi. La motivazione della norma, oltre a quella di costituire un riconoscimento per lo svolgimento di attività estremamente onerose sul piano psicofisico, è costituito dalla necessità di garantire una misura del trattamento correlata ad un periodo lavorativo analogo a quello dei lavoratori del pubblico impiego che raggiungono la pensione ad età più avanzate. In carenza di un tale correttivo, si avrebbe una pensione calcolata, per i militari e gli appartenenti alle forze di polizia, su una vita

lavorativa più breve e pertanto un trattamento sperequato.

Dal 1° gennaio 1998 i suddetti aumenti figurativi non possono superare complessivamente i cinque anni, salvo che alla stessa data non ne siano stati maturati in misura maggiore. In tal caso, se eccedenti i cinque anni, non sono ulteriormente aumentabili.

Quanto al personale il cui trattamento pensionistico è liquidato, in tutto o in parte, con il sistema contributivo, tali aumenti sono validi ai fini della maturazione anticipata dei quaranta anni di anzianità contributiva, necessari per l'accesso alla pensione anticipata.

## 5. I possibili scenari futuri

Tra le misure che vengono date per probabili le più ricorrenti sono:

- un ulteriore intervento restrittivo sui requisiti per il pensionamento d'anzianità;
- un più accentuato avvicinamento della disciplina in esame a quella del rimanente pubblico impiego e del lavoro privato;
- l'introduzione di incentivazioni per la permanenza in servizio;
- la cessazione dei collocamenti in pensione con il solo metodo retributivo, con entrata in vigore, per il tempo avvenire, del sistema contributivo e quindi con tutto il personale già in servizio (non solo dunque quello con meno di 18 anni di servizio utile al 31 dicembre 1995) soggetto al sistema misto cosiddetto "pro-rata";
- l'avvio delle forme pensionistiche complementari.

Si tratta, in questa sede, di valutare gli aspetti di tali misure sul personale del comparto.

### *a. Restrizioni ulteriori in materia di pensioni d'anzianità*

È indubbiamente l'argomento più delicato. Sostanzialmente, ai sensi delle attuali disposizioni, l'età anagrafica per le forze di polizia (ruoli non direttivi) per poter accedere al pensionamento anticipato, nel retributivo e nel misto (con entrata in ruolo a 20 anni), si attesta sui 53 anni.

Nel contributivo il dato cambia di poco.



Non sembra davvero praticabile una soluzione che obblighi a rimanere in servizio oltre tale soglia di anzianità. In caso contrario è di immediata evidenza che, cadendo la motivazione del personale, verrebbe in gioco la capacità di risposta delle forze armate e di polizia.

Nell'estrema circostanza che trattamenti pensionistici non possano essere più corrisposti alle suddette soglie anagrafiche, diventa allora inevitabile individuare soluzioni che consentano il reimpiego in altre amministrazioni pubbliche, o in quella di appartenenza, di coloro che non trovano redditizia collocazione nei ruoli operativi delle amministrazioni in argomento.

In tale direzione si muove già, seppur timidamente, la legge 288/1999 che riserva il 35% dei 5000 posti disponibili nell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno a favore degli appartenenti alla Polizia di Stato con almeno 50 anni di età.

Non è difficile tuttavia desumere le notevoli difficoltà che conseguirebbero per gli appartenenti al comparto ed in particolare al personale appartenente all'Arma dei carabinieri, la quale non dispone di una struttura amministrativa civile ove rendere possibile il transito. Né tale struttura avrebbe senso, tenuto conto dei compiti dell'Arma e della sua articolazione estremamente capillare sul territorio.

Peraltro operazioni del genere non si presentano agevoli per i problemi di mobilità e di ricollocazione funzionale nelle nuove posizioni di impiego.

***b. Avvicinamento più marcato alla disciplina dei rimanenti dipendenti pubblici e di tutti i lavoratori privati.***

Oltre alle considerazioni espresse al precedente paragrafo, che si attagliano perfettamente anche ad una misura in tale direzione, è opportuno rilevare che anche una piena omologazione al solo pubblico impiego è improponibile.

Non appare superfluo al riguardo riconfermare tutte le motivazioni che giustificano un differente trattamento pensionistico a favore del personale in argomento.

Una misura del genere non sarebbe certo adatta a facilitare la migliore efficienza delle forze di polizia e delle forze armate.

***c. Incentivi alla permanenza in servizio.***

È un principio che può considerarsi già recepito nella disciplina che attiene

al comparto le cui disposizioni specifiche, riferite alla peculiarità del rapporto di impiego, concretizzano situazioni premianti per il personale che raggiunge i limiti massimi d'età per il pensionamento (operano in tal senso la maggiorazione della base pensionabile e la supervalutazione dei servizi di cui si è pur dianzi parlato).

***d. Estensione a tutti i lavoratori del sistema contributivo.***

La misura, da più parti invocata, comporterebbe l'applicazione, per tutti i lavoratori ora in attività, del sistema contributivo, diversamente dalle attuali previsioni che consentono di accedere al trattamento pensionistico con il metodo retributivo (cioè: pensione calcolata sulla media delle ultime retribuzioni) a tutti i lavoratori che al 31 dicembre 1995 potevano vantare almeno 15 anni di servizio utile.

La norma ora vigente costituisce un indubbio punto di equilibrio, perché non inserisce i soggetti con maggiore anzianità nella dinamica del sistema contributivo, evitando loro una riduzione pressoché certa del trattamento, senza consentire un concreto recupero mediante la possibilità di accesso alle pensioni integrative. Un breve lasso di tempo difficilmente può difatti permettere una partecipazione redditizia a tali istituti.

Tuttavia la misura, nel contesto di una sua generale applicazione, riguarderebbe anche il personale del comparto e potrebbe anche essere valutata come sostenibile, tenuto conto che:

- la disciplina dei militari e delle forze di polizia, come risulta armonizzata alla più generale riforma delle pensioni dal decreto legislativo 167/95, già prevede, nel sistema misto, idonei meccanismi di salvaguardia delle peculiarità del settore. Essa non necessiterebbe di ulteriori modifiche;

- le attuali modalità di accesso al pensionamento anticipato, che fanno riferimento anche alla massima anzianità contributiva secondo l'ordinamento di appartenenza, dovrebbero essere in ogni modo mantenute, con riferimento ad anzianità contributive virtuali, svincolate dalle modalità di calcolo della prestazione;

- l'avvio delle forme pensionistiche complementari anche nel pubblico impiego è imminente, anche se non mancano al riguardo notevoli condizionamenti e dubbi sulle modalità con cui si intende attuare l'iniziativa (vds. sotto).

*e. Problematiche concernenti l'avvio alle forme pensionistiche complementari.*

L'introduzione dei fondi pensionistici complementari è un passo che non da ora è reputato necessario in relazione agli ulteriori interventi riduttivi in materia di pensioni. Non è questa la sede per affrontare l'argomento riguardante le motivazioni che rendono pressoché monco un sistema pensionistico in cui, accanto ai trattamenti obbligatori corrisposti dal sistema pubblico, non coesistono forme di accantonamento private e volontarie, finalizzate ad una copertura integrativa di quella principale. Oggi emerge tuttavia, con più ampia chiarezza, quanto queste forme complementari siano importanti e come in realtà siano state trascurate, anche dal legislatore, relativamente ad alcuni aspetti essenziali concernenti la loro possibilità di funzionamento ed il loro fine di riequilibrio, seppur parziale, del sistema.

Quanto alla loro introduzione nel comparto d'interesse, essa è sul punto di realizzarsi dopo:

- un timido avvio nell'ambito del lavoro privato, dove sono già operanti alcuni fondi, nonostante difficoltà per essi non trascurabili (tra queste si annoverano la limitatezza degli sgravi fiscali sui finanziamenti e l'entità, molto rilevante, dei contributi al sistema obbligatorio che rendono disponibili scarse risorse per i fondi);

- l'accordo quadro sottoscritto dai sindacati del pubblico impiego contrattualizzato che, recependo sostanzialmente la linea governativa, accetta un avvio dei fondi solo parziale. In pratica, tenuto conto dei notevoli condizionamenti posti dalla situazione della finanza pubblica, l'afflusso delle risorse che dovrebbero essere a carico dello Stato sarà soltanto virtuale, con la garanzia, comunque assicurata, che tale parte di risorse figurative costituirà anch'essa elemento su cui verrà calcolata la prestazione finale, che verrà coperta in parte dai fondi, per il capitale effettivamente versato, ed in parte dall'INPDAP, per il rimanente.

Ciò tuttavia, l'avvio della previdenza integrativa è in ogni modo da incoraggiare, quale elemento sempre più imprescindibile di riequilibrio del trattamento pensionistico, anche se l'operazione presenta problematiche aggiuntive per il personale del comparto, che postulano la necessità di idonee soluzioni, con particolare riguardo alle modalità del passaggio dalla buonuscita al TFR dei privati (istituto su cui i fondi basano il loro funzionamento) ed alla base contributiva da prendere a riferimento per calcolare il nuovo istituto.

***f. Le polizie locali.***

Si ritiene infine opportuno accennare ad un'ulteriore problematica emergente, in quanto le norme pensionistiche concernenti il personale in argomento non si applicano al personale dei corpi di polizia locale.

Si tratta di una materia da tempo nota e dibattuta. E' difatti all'esame della Camera dei deputati tutta una serie di proposte di legge che sono confluite in un testo unificato redatto dalla I Commissione permanente recante "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia locale".

In tale provvedimento è previsto che agli appartenenti alle polizie locali in possesso delle qualifiche di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza si applichino le stesse disposizioni legislative e regolamentari previste per gli appartenenti alla Polizia di Stato in materia di prevenzione e assistenza, assicurazioni e infortuni, tutela legale, speciali elargizioni o riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari.

Non v'è dubbio che la soluzione individuata dalla Camera, ove intendesse configurare una piena equiparazione sul piano pensionistico alle forze di polizia nazionali, sostanzierebbe un esito suscettibile di far sorgere non poche perplessità. Essa è tuttavia conseguente ad un progetto di valorizzazione delle polizie locali nel contesto del sistema della sicurezza pubblica che si va affermando in vari settori istituzionali e politici e che, si ritiene, meriterebbe più approfondite riflessioni.

***g. Conclusioni.***

Ove si intenda, come appare ormai non improbabile, per mano ad ulteriori revisioni in materia pensionistica, occorrerà in ogni modo molta ponderazione, allorché una tale eventualità venga presa in considerazione anche per quanto concerne i trattamenti del personale di cui alle presenti note.

Si tratta di un settore normativo delicato il cui equilibrio è quanto mai necessario per evitare negative conseguenze sul morale del personale e, di seguito, cadute di efficienza nei quadri delle forze armate e di polizia. Tutto questo in un momento in cui la compagine militare è impegnata in teatri internazionali che richiedono spiccata professionalità e notevoli sacrifici e mentre le forze di polizia ingaggiano, nel quotidiano, una battaglia sempre più difficile con la criminalità.

Deve essere in sostanza tenuto conto che gli uomini e le donne in uniforme

costituiscono i soli cittadini ai quali, per una specifica caratteristica del loro servizio, viene richiesto di rischiare la propria incolumità fino, talvolta, alle estreme conseguenze.

Autorevoli esponenti del mondo politico hanno molto opportunamente sostenuto che la specificità ed onerosità della particolare attività lavorativa deve trovare un più giusto e consistente corrispettivo nel trattamento economico in costanza di servizio. Sarebbe certamente una prospettiva auspicabile che tuttavia non risulta recepita dal legislatore che, nelle più recenti tornate contrattuali, ha destinato a tale personale le stesse risorse dei dipendenti pubblici dei ministeri, secondo una politica dei redditi peraltro concertata con le rappresentanze sindacali e che, al comparto, viene solo applicata senza alcun preventivo confronto.

È invece al riguardo rassicurante constatare che il Governo è comunque orientato a valorizzare anche le risorse umane in argomento dal momento che nel DPEF 1999-2001 sostiene, riscuotendo il consenso parlamentare, la necessità, quale obiettivo di politica economica, di qualificare e rendere efficaci gli apparati di contrasto alla criminalità in ogni loro espressione. Ciò comporta l'inevitabile consapevolezza che l'obiettivo, largamente condiviso dall'intera cittadinanza ed opinione pubblica, si può conseguire non solo esaltando la validità degli apparati militari e di polizia, ma anche attraverso i riconoscimenti retributivi e pensionistici idonei a compensare i rischi e le difficoltà di un impegno particolarmente difficile.



*Riferimenti bibliografici*

- G. CAZZOLA, *Le nuove pensioni degli italiani*, 1995, Il Mulino.
- AA.VV., *La riforma delle pensioni*, 1996, *IL SOLE 24 ORE*, Pirola.
- A. BRAMBILLA, *Capire i fondi pensione*, 1997, *IL SOLE 24 ORE*, Pirola.
- A. ZANDONÀ, *Le nuove pensioni dei militari*, in *RIVISTA AERONAUTICA*, n. 4/97.
- Dossier, *Nel labirinto delle pensioni pubbliche*, *IL SOLE 24 ORE* del 14 settembre 1998.
- M. ROGARI, *Palazzo Chigi ha congelato la questione previdenza*, *IL SOLE 24 ORE* del 7 gennaio 1999.
- M. ROGARI, *La falsa partenza dei fondi pensione*, *IL SOLE 24 ORE* del 7 febbraio 1999.
- E. FORNERO, *Gli effetti negativi creati dal rinvio del passaggio al metodo contributivo*, *IL SOLE 24 ORE* del 22 maggio 1999.
- R. SEGHETTI, *I tre punti chiave della grande riforma che ci cambierà la vita*, Panorama del 10 giugno 1999.
- G. CAZZOLA, *Quei vecchi veti alle nuove pensioni*, *IL SOLE 24 ORE* del 18 giugno 1999.
- E. FORNERO, *Sulla previdenza scambio obbligato*, *IL SOLE 24 ORE* del 24 giugno 1999.
- M. ROGARI, *Dal peso dei trattamenti di anzianità agli squilibri nelle gestioni speciali*, *IL SOLE 24 ORE* del 18 agosto 1999.
- M. ROGARI, *Il Governo accelera, a novembre il nuovo welfare*, *IL SOLE 24 ORE* del 18 settembre 1999.

# INAUGURAZIONE

## ANNO ACCADEMICO 1999-2000

*Il 19 gennaio 2000, nell'Aula Magna della Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, alla presenza del Presidente del Consiglio, dei rappresentanti degli Organi Costituzionali, del Capo di S.M. dell'Esercito nonché di numerose Autorità religiose, civili e militari, si è aperto ufficialmente l'Anno Accademico 1999-2000. Hanno preso la parola, nell'ordine, il Comandante della Scuola, Gen. B. Mario Mori, il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen. C.A. Sergio Siracusa, il Ministro della Difesa, On. Sergio Mattarella ed il Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Massimo D'Alema.*



## **Relazione del Comandante della Scuola Ufficiali Carabinieri**

Signor Presidente del Consiglio,

Gentili Signore, Signori,

rivolgo loro, a nome delle componenti tutte della Scuola Ufficiali Carabinieri, il benvenuto alla cerimonia d'inaugurazione dell'anno accademico 1999-2000; appuntamento importante non solo perché ritualmente segna l'inizio di un nuovo ciclo di studi, ma anche in quanto occasione - in un contesto così qualificato - per delineare il progetto formativo a cui sono dedicate le risorse di questo Istituto.

L'obiettivo assegnatoci è quello di creare le premesse per l'evoluzione di un modello di professionista sempre più aderente alle complesse dinamiche della società globalizzata, capace cioè di comprendere le esigenze di una collettività in continua trasformazione ed individuare le necessarie soluzioni tecniche per competere in un contesto internazionale - piattaforma ormai ineludibile per ogni tipo di confronto - e contro una minaccia criminale sempre più sofisticata ed aggressiva, frutto sia di lontane disfunzioni socio-culturali, che di più recenti problematiche connesse al tumultuoso evolversi della nostra società e di quelle a noi contermini.

Qualsiasi organizzazione complessa che voglia mantenersi al passo coi tempi ha cura del proprio settore scolastico e, tuttavia, in ogni contesto si manifestano difficoltà che condizionano, al riscontro con la realtà, il livello di effettiva ed immediata resa del prodotto addestrativo.

Questo stato di cose è per lo più frutto delle fisiologiche difficoltà che insorgono per fare pienamente interagire le fasi dell'indottrinamento con il momento operativo.

La Scuola, in quest'ottica, persegue un modello formativo sempre più orientato a qualificare e sperimentare la teoria con la conoscenza delle dinamiche e delle tecniche d'impiego, anche attraverso la partecipazione diretta alla realtà quotidiana dei Reparti.

Ciò avviene con l'incremento dei periodi di applicazione presso le diverse articolazioni dell'Arma, ma soprattutto estendendo l'impegno d'insegnamento ad ufficiali in comando, in grado di trasfondere nei colleghi in formazione, il loro aggiornato patrimonio professionale.



L'*iter* universitario dei frequentatori, che si conclude, per i Corsi di Applicazione, con il diploma di laurea, permette di acquisire quella cultura giuridica indispensabile per un qualificato e competente esercizio delle attribuzioni di ufficiale di P.G. e di P.S.. Non basta però la legittimazione del sapere giuridico se, contestualmente, chi è destinato a dirigere non abbia acquisito gli strumenti per rendere la dottrina viva e significativa nella sua applicazione, se non riesca cioè ad orientarsi nella diversità e complessità degli incarichi che lo attendono.

La velocità dell'era cibernetica non consente poi ritardi che sarebbero destinati a far aumentare esponenzialmente il divario tra le forme della minaccia (naturalmente più duttili ed in grado di utilizzare sempre nuovi spazi illegali) e le forze deputate al contrasto; soprattutto se queste ultime non sono poste in condizione di aggiornarsi e di contare su nozioni e tecniche competitive, tenuto anche conto del fisiologico ritardo di ogni normazione preventiva e del sempre poco sollecito collegamento giurisdizionale che si realizza tra Stati.

Si impongono, quindi, professionalità ed approfondimenti continui, intesi non solo come ambito d'impegno in cui maturare il valore aggiunto dell'esperienza e dell'addestramento tematico, ma anche come capacità di decidere, seguendo un processo organizzativo logico e flessibile.

Proprio in tale ottica sono stati pensati i programmi di Stato Maggiore che, lungi dallo standardizzare freddamente le procedure, favoriscono invece l'acquisizione degli strumenti comunicativi, secondo scansioni logiche che integrano e perfezionano il sistema organizzativo. Gli ufficiali acquisiscono in tal modo, sin dal periodo trascorso nella Scuola, le tecniche di controllo e gestione del territorio e delle indagini, già sperimentando i modelli di analisi strategica ed operativa da cui evincere che ogni iniziativa - pur se presa dal comandante che ne rimane il responsabile, nella solitudine propria di chi decide - è tuttavia frutto di un confronto strutturato di tutti i collaboratori, ciascuno nel proprio ambito di competenza.

La consapevolezza delle responsabilità, in ogni anello della catena dell'Arma, conferisce anche una straordinaria tenuta generale, indispensabile - ad esempio - per contenere il fenomeno della criminalità diffusa, perché consente di elaborare aderenti piani di prevenzione sulla base della diretta lettura delle dinamiche criminali e dell'analisi dei dati sin dai minori livelli decisionali.



D'intesa con il Comando Generale e sulla base della condivisa esigenza di rendere la dottrina sempre più aderente alla prassi, si sta valutando l'opportunità di creare, in quest'Istituto, un Dipartimento degli Studi che oltre ad accorpare le diverse cattedre militari, per coordinarle in un disegno più omogeneo, dovrebbe svolgere la funzione di ricerca e di elaborazione tecnica, anche curando la politica redazionale della Rassegna dell'Arma, pubblicazione che rappresenta il nostro primo strumento di dibattito e divulgazione dottrinale. La Scuola, quale laboratorio di analisi e di "pensiero", oltreché volano di comunica-

zione formativo, confermerebbe, così, in formule organizzative più efficaci, il ruolo di spazio dialettico e propulsivo dell'Istituzione.

Il progetto quindi è quello di realizzare compiutamente un luogo aperto di cultura, di studio e di discussione, al servizio di un ufficiale che guardi al 2000 non attraverso un concetto astratto di comando, preoccupato di ancorarsi alle esigenze del momento e con l'ansia dell'emergente visibile, ma con l'animo sicuro di chi sa conferire competenza e responsabilità alla sua azione, concependola nel quadro di un complesso sistema di valori da temperare.

I cicli di studio qui tenuti si articolano su programmi specificatamente calibrati alle future esigenze d'impiego ed ai diversi tempi addestrativi concessi.

I due anni dei Corsi di applicazione saranno dedicati a superare il secondo biennio universitario e ad acquisire le fondamenta dottrinarie della tecnica professionale. Il Corso di perfezionamento consentirà, poi, ai neo tenenti frequentatori di conseguire il diploma di laurea e di aggiornare, nella pratica, le cognizioni professionali, soprattutto quelle operative.

I Corsi applicativi rimoduleranno la preparazione degli allievi al fine di

valorizzarne l'esperienza passata, indirizzandola verso un più accentuato ed ampio profilo di comando.

Il Corso formativo, rivolto ad Ufficiali il cui impiego è già definito in ragione dell'accertata competenza in specifici settori tecnici, sarà orientato alla dottrina generale, perché si possa fornire ai frequentatori un quadro esaustivo della struttura organizzativa dell'Arma e delle sue esigenze.

I Corsi tecnico - professionali infine conferiranno, in un breve ciclo formativo, un assetto generale ad Ufficiali che presteranno servizio di prima nomina nell'Istituzione.

La diversità di provenienza e d'impiego futuro dei frequentatori dei corsi impone naturalmente modelli differenziati d'addestramento, che tengano conto della necessità di calibrare opportunamente l'intervento su esigenze dissimili, ma che devono però assicurare la tenuta dell'unitarietà e dell'omogeneità del progetto.

In chiusura vorrei esporre un'ultima considerazione: non è più il tempo delle individualità, ma dei sistemi che i singoli devono far funzionare e di cui possono rappresentare, se in possesso di superiori doti personali, il plusvalore. Il mio auspicio è che la Scuola possa sempre insegnare la dottrina di sistemi coerenti e realmente efficaci ad Ufficiali che sappiano poi esprimere i loro valori di umanità e professionalità con coerenza e convinzione.

Il successo del nostro operato, comunque, non potrà verificarsi esclusivamente attraverso il conseguimento degli obiettivi addestrativi (sebbene il raggiungimento dei modelli didattici prefissati ed una buona resa nell'apprendimento rappresentino già un sufficiente risultato), ma si otterrà dalla verifica che sarà fatta in ogni angolo del territorio nazionale in cui opera un Ufficiale dei Carabinieri.

In buona sostanza, saranno i nostri concittadini a valutarci, a dirci cioè se avremo fallito o se saremo stati all'altezza. Un giudizio che dovremo poter ricavare nel quotidiano, al di là delle varie ricerche demoscopiche, attraverso le richieste, le sollecitazioni e soprattutto le critiche che ci giungeranno; così da porre la nostra organizzazione ed i nostri uomini in sintonia con chi ci ha dato, sin qui, considerazione ed affetto: la cui fiducia, quindi, non va e non può essere tradita.

Ed allora a voi tutti, Signori Ufficiali, un duplice augurio, di buon lavoro in questa Scuola e di buona fortuna per i compiti difficili ma entusiasmanti che il futuro vi riserva.

## **Prolusione del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri**

Signor Presidente del Consiglio, la Sua presenza alla cerimonia odierna costituisce per l'Arma un alto privilegio. Essa attesta, ancora una volta, la stima e la fiducia che Ella ha concretamente mostrato di nutrire nei nostri confronti in ogni circostanza. Ringrazio i Ministri della Difesa e dell'Interno, i rappresentanti del Governo, del Parlamento e della Magistratura, i Capi di SM della Difesa e dell'Esercito, nonché tutte le Autorità civili e militari per l'attenzione che sempre riservano ai Carabinieri. Un saluto particolare al Capo della Polizia e al Comandante Generale della Guardia di Finanza a cui mi unisce solida ed efficace comunione di intenti.

Un affettuoso benvenuto al Presidente ed ai rappresentanti dell'Associazione Nazionale Carabinieri, che simboleggiano l'irrinunciabile elemento di congiunzione tra il passato ed il presente, tra il valore delle tradizioni e le esigenze di sviluppo dell'Istituzione.

Saluto i delegati del Consiglio Centrale di Rappresentanza, di cui voglio ricordare, anche in questa sede, la proficua attività propositiva, che costituisce per me una stimolante opportunità di confronto su rilevanti aspetti organizzativi.

L'intervento inaugurale del Comandante Generale in questa manifestazione è rivolto principalmente agli Ufficiali allievi, al Quadro Permanente della Scuola ed al Corpo dei Docenti, ma costituisce tradizionalmente anche una opportunità per esporre ad un così qualificato ed autorevole uditorio il consuntivo delle realizzazioni conseguite nell'anno trascorso, presentare le valutazioni istituzionali sulle esigenze ancora da soddisfare e sulle nuove sfide da contrastare, nonché delineare i progetti di ulteriore sviluppo da realizzare.

L'Arma ha una storia bicentenaria che si intreccia con la storia stessa della Patria, ha costruito nel tempo una sua impareggiabile tradizione di eroismi e di sacrifici, è sempre stata circondata e sostenuta dall'affetto di tutti gli italiani. Fate in modo, Ufficiali frequentatori di questa Scuola, che anche il nuovo secolo conservi integri questi valori, queste capacità da dedicare alle nuove generazioni di italiani.

Volendo tracciare, ora, un sintetico bilancio dell'anno trascorso, settore per settore, mi sento di esprimere un convinto giudizio di ampia positività dei risultati conseguiti e delle iniziative intraprese.

È stato un anno dalle caratteristiche del tutto peculiari, un anno che ha consentito di porre valide premesse per rendere più solido e moderno l'assetto istituzionale, per traghettare la nostra opera in una nuova società, qual'è quella che si sta delineando, a ritmi sempre più incalzanti. Abbiamo affrontato prove severe che ci hanno visto fronteggiare una minaccia delinquenziale sempre più insidiosa, tra cui, certamente, quella della criminalità diffusa che, lungi dall'essere considerata "minore", ha prodotto una forte incidenza sulla sicurezza e sullo svolgimento della ordinaria quotidianità.

Tali manifestazioni sono state sempre più caratterizzate da condotte particolarmente violente e spregiudicate, molte volte non riconducibili ad individuate categorie di professionisti del crimine.

È proprio di questi ultimi tempi l'allarme suscitato da reiterate aggressioni di inermi minorenni da parte di bande giovanili a scopo di rapina; è in continua ascesa l'affermarsi di nuove organizzazioni criminali di matrice straniera, dovute alla consistente presenza illegale sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari, spesso collegate a mafie d'oltremare.

Queste appaiono particolarmente pericolose per la loro capacità aggregativa e per lo spessore delle attività illegali poste in essere, soprattutto nello sfruttamento della prostituzione e nei traffici di armi, stupefacenti e autovetture rubate.

Correlatamente, nel campo della tradizionale criminalità organizzata, nonostante importanti e numerosi successi conseguiti dall'Arma e dalle altre Forze di Polizia, continuano ad evidenziarsi un incessante tentativo di penetrazione nei centri amministrativi ed economici per condizionarne la gestione, una forte pressione sulle attività commerciali ed imprenditoriali mediante pratiche estorsive ed usurarie, una abietta speculazione sui flussi migratori di clandestini, nonché traffici illeciti di ogni natura, anche in ambito internazionale.

Accanto a questi vecchi e nuovi fenomeni di criminalità organizzata e diffusa, sono riemersi, di recente, focolai di eversione interna e segnali di terrorismo internazionale, a cui va dedicata la massima attenzione anche per le coincidenti celebrazioni dell'Anno Giubilare. L'azione di contrasto, posta in



essere dall'Arma nell'ultimo anno, è stata indubbiamente molto forte e la risposta molto significativa in termini di risultati. Il trend dei reati perseguiti si è mantenuto alto, il numero delle persone arrestate e denunciate ha raggiunto cifre eloquenti.

Non è questa la sede più adatta per citare dati statistici o presentare diagrammi, per cui mi limiterò a sottolineare i successi, davvero rimarchevoli, ottenuti nella cattura di latitanti, nello smantellamento di pericolose associazioni di varia estrazione mafiosa, nel recupero di beni di ingente valore sottratti alla mano criminale.

Grossi progressi sono stati realizzati anche nel campo della prevenzione e del controllo del territorio dove sono stati sviluppati e si stanno via via attuando, sinergicamente con le altre Forze di Polizia, programmi e procedure operative che porteranno sicuramente ad una più efficiente azione di contrasto e ad una riduzione del livello di delittuosità.

Il fine ultimo a cui tendiamo con tutte le nostre forze è quello di creare le condizioni per ridurre il senso di insicurezza che ancora affligge parte dei cittadini e contribuire così, all'innalzamento della qualità complessiva di vita, al consolidamento della cultura della legalità, allo sviluppo socio-economico del Paese.

La nostra lettura in chiave positiva dei risultati conseguiti e dei traguardi da raggiungere non deve meravigliare, perché siamo consci delle potenzialità di cui l'Istituzione dispone e delle nuove, importanti possibilità che ci vengono offerte, in termini concreti, sul piano legislativo e sul piano del potenziamento strutturale e tecnologico.

Mi riferisco, in modo particolare, ai programmi di sviluppo che conseguì-

ranno all'attuazione della legge di riordino - ormai, spero, giunta alla fase finale dell'iter approvativo - nonché alle risorse economiche destinate al potenziamento delle Forze di Polizia, finalizzate a completare avanzati progetti di ammodernamento e di acquisizione tecnologica.

Per raffittire il dispositivo territoriale, e quindi il controllo del territorio, l'Arma ha già intrapreso una serie di iniziative concrete che hanno reso possibile il recupero di significative entità di personale dai settori logistico ed amministrativo, attraverso un programma di razionalizzazione delle risorse e il ricorso a forme di "terziarizzazione" di alcuni comparti di attività logistica, finora gestiti in proprio.

Ciò ha consentito di reimpiegare in compiti operativi e di controllo del territorio oltre 900 unità, utilizzate per istituire nuovi presidi e potenziare quelli insistenti in aree a rischio.

In particolare, è stata incrementata la forza di numerosi reparti, soprattutto in Lombardia, Sicilia, Campania, Calabria e Puglia e sono stati, nel contempo, istituiti 17 Comandi di Compagnia e 43 Stazioni, in parte già operanti, in parte in via di attivazione.

In tale contesto, è appena il caso di enunciare le conseguenti realizzazioni perseguite nel settore infrastrutturale: sono state occupate 70 nuove caserme ed acquisiti 355 alloggi di servizio, che elevano notevolmente la presenza di personale costantemente disponibile per fronteggiare situazioni di emergenza ed aderire alle richieste urgenti dei cittadini.

Allo scopo di rendere le prestazioni istituzionali più aderenti alle esigenze della popolazione è stato previsto un ampliamento dell'orario di apertura al pubblico di un gran numero di Stazioni di 1<sup>a</sup> fascia, utilizzando fondi di incentivazione previsti dal vigente contratto di lavoro, per retribuire il prolungamento del servizio da parte del personale addetto, nonché dotando di 952 impianti telecitofonici altrettanti presidi minori, per permettere, in qualunque circostanza, un collegamento diretto con le Centrali Operative da parte degli utenti.

Importanti traguardi sono stati raggiunti ed altri sono in via di realizzazione nel settore dell'informatica, delle telecomunicazioni, dei sistemi telematici, degli equipaggiamenti speciali e delle investigazioni scientifiche.

Progetti di grosso respiro, di sofisticata tecnologia che danno modo già oggi di operare in una cornice di disponibilità strumentale sino a poco tempo fa impensabile che consentiranno, in un futuro molto prossimo, di agire con la più completa affidabilità ed efficacia, a livello di avanguardia rispetto alle migliori forze di polizia straniera, per affrontare e risolvere problematiche di natura operativa e di controllo del territorio, in stretta collaborazione con le altre Forze dell'Ordine.

Sono state realizzate, o sono d'imminente inaugurazione, le prime Centrali/Sale Operative interconnesse per la gestione coordinata degli eventi presso i Comandi Provinciali di Milano, Torino, Bologna, Firenze, Roma e Palermo. Quindici sono in via di allestimento per altrettanti Comandi Provinciali nell'ambito del programma "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", finanziato dall'Unione Europea.

Nel corso del 2000 si procederà al completamento del programma nazionale, insieme a quello di radiolocalizzazione.

Le procedure di gestione logistico-amministrativa sono state rese più snelle e trasferite da ambienti proprietari ad ambienti standard, realizzando così significative economie nel settore e risolvendo anche i prefigurati problemi connessi al superamento dell'anno 2000.

È stato, altresì, avviato il progetto relativo alla completa realizzazione della rete digitale in ponte radio che raggiungerà i minori livelli ordinativi e consentirà la disponibilità di servizi evoluti, come la trasmissione in audio e video, oltre che di informazioni di valenza operativa.

Per raggiungere questi obiettivi, certamente ambiziosi, ma sicuramente conseguibili, l'Arma è strettamente collegata alle altre Forze di Polizia attraverso propri rappresentanti facenti parte di un gruppo di lavoro interforze istituito presso il Ministero dell'Interno, che sta anche portando avanti un rivoluzionario programma di sicurezza nel Mezzogiorno, con particolare attenzione alle aree di sviluppo industriale ed all'asse Salerno-Reggio Calabria. Il concetto di controllo del territorio deve essere oggi inteso nel senso più completo dell'accezione e cioè come la risultante di un sistema integrato di presidio, di attività e di conoscenze che debbono essere sempre completamente disponibili da parte di tutti, in ogni luogo, per consentire scelte aderenti in materia preventiva ed un corretto sviluppo delle attività investigative.



Ciò ha comportato una revisione della pianificazione operativa e delle procedure di servizio, sviluppando ulteriormente l'interazione ed il coordinamento con le altre Forze di Polizia.

Ne è derivata una maggiore esigenza di conoscere meglio ambiti particolari, a cui sono dedicati i nostri "reparti speciali".

Mi riferisco a quei fenomeni, sempre più presenti, di inquinamento ambientale, di abusivismo edilizio, di violazione delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza del lavoro, di sottrazione e danneggiamento del patrimonio artistico, nonché di frodi in materia di incentivi economici da parte dell'Unione Europea, che ormai rientrano nell'ottica di questa nuova dimensione globale che ha assunto la domanda di sicurezza.

In questo quadro, l'Arma sta sperimentando nuove modalità di servizio e adottando adeguate tecnologie di supporto, nei settori della tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché provvedimenti di riqualificazione del personale.

Il potenziamento del sistema gestito da un Centro di Analisi presso il Nucleo Operativo Ecologico verrà conseguito con la realizzazione di una Banca Dati contenente informazioni sul territorio di quelle Regioni e di quelle località che costituiscono obiettivi primari, in relazione alla concreta situazione di rischio o di degrado ambientale.

Questo sistema sarà collegato non solo con le unità della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale per la condivisione delle informazioni, ma sarà anche aperto ai corrispondenti Enti Amministrativi regionali e locali. Analogamente, nel settore della tutela dei beni culturali - specie in vista del maggior flusso turistico dovuto agli eventi giubilari - sono state adottate nuove misure tecnologiche per il miglioramento della vigilanza delle grandi aree archeologiche e museali, nonché per il potenziamento della rete di collegamento della Banca Dati del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico con i nuclei periferici, con le altre Forze di Polizia e con organismi di polizia esteri. Il progetto è completato dalla realizzazione di una mappatura aggiornata delle aree archeologiche e paesaggistiche da tutelare.

Ai provvedimenti sopra descritti, si affiancano iniziative formative per elevare ulteriormente la qualificazione professionale.

Oltre a proseguire nello svolgimento dei corsi di formazione manageriale volti alla specifica preparazione di una selezionata aliquota di Ufficiali Superiori, grande attenzione è stata rivolta anche alle diverse fasi del processo addestrativo, al fine di assicurare all'Istituzione quadri in possesso di valide conoscenze professionali e tecniche per disimpegnare con sempre migliore competenza i compiti assegnati.

L'importanza del descritto obiettivo si coniuga, inoltre, con la peculiare struttura ordinativa dell'Arma che impone una continua ricerca di moduli e procedure addestrative che privilegino lo sviluppo dell'attitudine all'autonomia decisionale ed organizzativa dei singoli.

In questo contesto di generale innalzamento culturale si inquadra, per i Marescialli dell'Arma, il programmato conseguimento, al termine di un intenso ciclo di studi di durata biennale, del Diploma Universitario in "Scienze criminologiche applicate" presso l'Università di Bologna. Il nuovo iter - avviato con il corso 1999-2000, ed articolato su numerosi insegnamenti interdisciplinari - prevede anche il riconoscimento accademico delle materie tecnico-professionali, necessarie per la formazione del futuro Comandante di Stazione.

Allo scopo, poi, di conferire all'azione didattica una più accentuata "dimensione pratica", sono state istituite, presso tutte le Scuole, apposite "sessioni di studio" per l'approfondimento di problematiche di servizio, attraverso l'esposizione di casi reali, nonché la predisposizione di simulazioni, affidando tale importante funzione addestrativa a Comandanti di Compagnia e di Stazione, selezionati in ambito nazionale.

Sono stati previsti cicli di istruzione, per Ufficiali e Marescialli, destinati per la prima volta ad assumere il Comando di Compagnia o Stazione, nonché corsi di aggiornamento presso la Scuola Superiore di Amministrazione Pubblica e degli Enti locali - CEIDA, in materia di contenzioso.

Altre numerose iniziative sono state intraprese, in stretta collaborazione con Atenei della Capitale, per qualificare sempre più il personale sotto il profilo linguistico.

Rilevante è stato, infine, l'impegno devoluto, in termini di risorse umane ed economiche, all'addestramento nel settore delle tecniche di polizia giudiziaria, secondo una duplice linea d'azione indirizzata sia al potenziamento della

formazione presso le strutture scolastiche, sia all'intensificazione delle attività riservate al comparto della specializzazione e dell'aggiornamento.

Questa costante tensione a migliorare il servizio trova, altresì, fondamento nella piena condivisione, sul piano concettuale ed attuativo, della importanza strategica del coordinamento con le altre Forze dell'Ordine.

La ricchezza di cui il Paese gode in termini di garanzie e di democrazia mantenendo una pluralità di Forze di Polizia, così come hanno da lungo tempo scelto di fare un gran numero di Nazioni dell'Occidente Europeo, e non solo, deve essere continuamente sostenuta da un sistema di regole, condivise e rispettate da tutti, per coronare dei massimi risultati gli sforzi a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Condivise strategie e regole del coordinamento, dicevo, che devono necessariamente partire dalla formazione degli uomini e dalla gestione congiunta di programmi e di realizzazioni.

È una mentalità che si è sempre più consolidata sino al livello individuale e, specie nell'ultimo anno, ha consentito di raggiungere traguardi di alto significato.

Mi riferisco a quanto è stato realizzato nella ripartizione degli oneri e delle responsabilità nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e degli Organismi Interforze, con particolare riguardo al riordino dell'Ufficio di Coordinamento e Pianificazione, nonché a quel poderoso sforzo concettuale, tecnologico e procedurale, già ricordato, che si sta realizzando per rendere sempre più efficace il sistema di prevenzione su tutto il territorio nazionale. Nuove strategie comuni e nuovi automezzi, dotati di specifici equipaggiamenti, che li configureranno come piattaforme tecnologiche in grado di utilizzare tutte le potenzialità dei nuovi sistemi di comunicazione ed informatici.

L'introduzione graduale di queste innovative tecnologie consente già di prevedere un rapido incremento della incisività dei servizi esterni, valorizzata dalla interconnessione fra le Centrali/Sale Operative che sta garantendo, nelle città ove è già operativa, spiccata comunione di intenti tra tutti gli addetti, reciprocità informativa, razionalizzazione dell'impiego delle risorse, elevata sinergia ed efficacia degli interventi.

Passando al campo dell'espletamento dei compiti militari, suscettibile di riordino e di messa a punto sulla base dei nuovi criteri che saranno introdotti dalla richiamata legge in via di approvazione, desidero soffermarmi brevemente sul significativo apporto che l'Arma ha fornito all'estero, soprattutto nel contesto delle operazioni di supporto alla pace, tema prioritario delle relazioni internazionali e testimonianza significativa dell'integrazione e cooperazione tra gli Stati nella gestione dei problemi di sicurezza. In questa attività l'Arma dei Carabinieri ha svolto e svolge un ruolo di primissimo piano ed è l'interprete di tipologie di intervento del tutto innovative che hanno modificato, completandola, la tradizionale concezione delle operazioni di pacificazione condotte da forze militari, nel quadro di più ampi programmi di assistenza finalizzati ad assicurare il rispetto dei diritti umani e la riorganizzazione di Istituzioni civili e militari. Guatemala, Palestina, Bosnia, Albania, Kosovo e Timor Est, sono paesi dove l'Arma è tuttora presente per l'assolvimento di tali compiti.

Proprio in favore della regione bosniaca è maturata, in ambito NATO, l'originale idea di costituire un'unità multinazionale specializzata, con compiti di promozione della sicurezza pubblica, assistenza ai profughi ed ai rifugiati, facilitazione dell'insediamento dei governi locali eletti dalle minoranze, nonché concorso alla gestione delle situazioni di crisi dell'ordine pubblico. L'organizzazione e la direzione dell'unità, denominata MSU (*Multinational Specialized Unit*), sono state affidate dalla comunità internazionale all'Arma dei Carabinieri, ritenuta più idonea ad attuare modalità d'intervento che coniugassero due tipi di professionalità: quella militare e quella di polizia.

I brillanti risultati raggiunti, che hanno suscitato incondizionati consensi in ambito internazionale e contribuito ad elevare il prestigio italiano, hanno altresì determinato la costituzione di analoghe unità in Albania e Kosovo, ed inducono a ritenere che anche in futuro tali procedure d'intervento costituiranno una componente indispensabile delle missioni di sostegno della pace.

Non posso concludere questa rapida panoramica sull'anno appena concluso, senza fare un grato riferimento alla recente declaratoria della Corte Costituzionale, che sancisce la legittimità della norma che vieta agli appartenenti alle Forze Armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e

comunque di aderire ad altri sindacati esistenti.

In essa è contenuto un principio fondamentale che - lungi dal mettere in discussione il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali, che loro competono al pari degli altri cittadini della Repubblica - ha autorevolmente affermato che in questa materia non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua Amministrazione e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) approntate dall'ordinamento, ma occorre rilevare, soprattutto, nel suo carattere assorbente, il servizio, reso in un "ambito speciale" come quello militare.

È stata confermata, quindi, rispetto all'ordinamento generale del pubblico impiego, la connotazione di specialità o specificità che contraddistingue il servizio prestato da parte delle Forze Armate e delle Forze di Polizia ad ordinamento militare.

A corollario di questa enunciazione, la Suprema Corte ha evidenziato l'attenzione mostrata dal legislatore verso le istanze avanzate dagli organi di rappresentanza delle Forze Armate con riguardo ad una più compiuta definizione degli spazi di intervento e di autonomia ad essi riservati, anche al fine di adeguare il contenuto delle procedure di concertazione e di valorizzare gli organismi di rappresentanza per quanto attiene al confronto sulle questioni che concernono il rapporto d'impiego.

In stretta correlazione con il quadro sin qui delineato, permangono alcuni problemi da risolvere, di rilevante importanza che, pur non essendo di natura propriamente operativa, determinano significativi riverberi sulla efficienza complessiva dell'Istituzione.

L'Arma, come è ben noto, si caratterizza in maniera del tutto peculiare, in quanto il suo assetto organizzativo principale è costituito da una miriade di presidi diffusi sul territorio, a stretto contatto con ogni realtà sociale.

Una così capillare e diversificata distribuzione comporta conseguentemente un notevole *turn-over* ed elevati indici di mobilità del personale, del tutto atipici rispetto ad ogni altro settore della Pubblica Amministrazione, con inevitabili ripercussioni su un rilevante numero di famiglie dei militari. È noto,

inoltre, quali siano le difficoltà, soprattutto nelle città e nelle località turistiche, per reperire unità abitative a canoni locativi compatibili con la retribuzione media del Carabiniere.

Questa difficile situazione incide pesantemente sul complessivo tenore di vita ed ancor più se si tiene conto che l'esecuzione delle attività istituzionali comporta, per ovvi motivi di imparzialità e trasparenza, l'impossibilità di operare nel comune d'origine del militare e della consorte o laddove siano anche solo ipotizzabili condizionamenti al regolare andamento del servizio.

Il quadro delineato mette in risalto la specificità della nostra Istituzione e rende necessario, in linea con gli impegni già assunti dal Governo in sede di concertazione, il riconoscimento, al personale dell'Arma, di benefici fiscali e facilitazioni creditizie connessi all'acquisto della prima abitazione, a prescindere dalla residenza anagrafica, in modo da consentire la fruizione di una agevolazione, ora di fatto preclusa ai carabinieri che cambiano spesso sede.

Analoghi sgravi fiscali e facilitazioni dovrebbero riguardare i canoni di locazione.

Andrebbe, poi, rifinanziata la legge 100/1987 nella parte riguardante le indennità di trasferimento ed incentivata una "politica" di costruzione di alloggi di servizio.

Anche in questo caso, il Governo ha sottoscritto una dichiarazione d'impegno a conclusione dell'ultimo provvedimento di concertazione.

Cito, per ultima, la problematica che riguarda l'arruolamento dei Carabinieri Ausiliari.

Il disegno di legge che istituisce il servizio militare professionale - attualmente all'esame della Commissione Difesa della Camera dei Deputati - condurrà ad un prossimo esaurimento di questa risorsa.

Ne deriva l'imprescindibile esigenza di prevedere, sin da ora, una progressiva immissione di un pari numero di Carabinieri effettivi per evitare una drastica riduzione delle potenzialità di contrasto istituzionale alle emergenze criminali.

Passo ora, con la brevità che le circostanze richiedono, ad un ultimo, fondamentale passo del mio intervento.

Vorrei delineare le nuove sfide che ci attendono, le linee evolutive dell'Isti-

tuzione, quello che dobbiamo fare nel corso dell'anno appena iniziato. Mi riferisco, anzitutto, alla legge di riordino che, proprio in queste ore, è all'esame assembleare della Camera dei Deputati.

Sento il dovere, prima di trattare lo specifico argomento, di rivolgere un sincero ringraziamento alla compagine di Governo ed ai gruppi parlamentari per la grande sensibilità che, ancora una volta, hanno dimostrato affrontando una problematica di così rilevante spessore, di concreto interesse del Paese, di importanza storica per l'Arma.

I criteri ed i principi informatori della delega contenuta nel Disegno di Legge consentiranno di tessere, entro sei mesi dalla sua approvazione, una trama di provvedimenti che porteranno la nostra Istituzione a corrispondere sempre più e sempre meglio alle richieste che provengono da una società giustamente sempre più esigente ed attenta alle condizioni di vivibilità del Paese.

L'Arma intende perseguire, in tempi brevi, con determinazione e meditate innovazioni strutturali e procedurali le finalità di fondo della legge: assicurare, cioè, economicità, speditezza e rispondenza al pubblico interesse delle attività istituzionali, in linea con i criteri che hanno ispirato i recenti interventi di riforma della Pubblica Amministrazione, nonché un sempre più efficace coordinamento con le altre Forze di Polizia.

Su queste linee guida saranno basate le nostre proposte in fatto di decreti legislativi e si fonderanno i provvedimenti concreti di attuazione.

Si procederà ad un'attenta revisione ordinamentale, alla attualizzazione dei compiti militari ed al riordino dei ruoli degli Ufficiali. Tutti aspetti intimamente connessi.

Esigenze di carattere funzionale impongono, infatti, di adeguare le strutture di alta direzione, per rendere più aderente il sistema complessivo di controllo e pervenire, così, ad una migliore risoluzione delle problematiche decisionali, organizzative ed operative.

Questa rivisitazione dell'area dirigenziale sarà estesa anche ai livelli direttivi e consentirà di gestire con maggiore efficacia la dislocazione capillare sul territorio di quasi 5.000 presidi, assicurando, nel contempo, la funzionalità della struttura complessiva, nonché la sua capacità di adattamento alle situazioni ed alle esigenze che si susseguono.

In tale quadro, realizzeremo un contestuale ammodernamento degli organi di comando e controllo nonché delle strutture di sostegno tecnico e logistico.

Nella logica dell'ottimizzazione dello strumento in ogni comparto, saranno assunti provvedimenti che permetteranno di:

- procedere alla graduale sburocratizzazione ed accelerazione delle procedure, a limitare i nodi decisionali e a differenziare le competenze dei vari livelli gerarchici, in modo da recuperare un maggior numero di personale dalle attività logistiche, amministrative e burocratiche, da dedicare al servizio d'Istituto;

- fornire all'intera Istituzione una più stretta aderenza ai principi sanciti in tema di organizzazione, competenze, responsabilità e potestà dell'area dirigenziale;

- valorizzare, sulla base dei criteri che ho indicato, le professionalità mediante un forte impulso all'utilizzazione delle nuove tecnologie, all'addestramento, alle specializzazioni, alla conoscenza delle lingue ed alla formazione finalizzata all'assolvimento di ciascun incarico di comando.

Ciò comporterà anche il riordino ed il potenziamento dei quadri dirigenti e direttivi, oggi fortemente sottodimensionati rispetto alle esigenze.

L'accentuata sensibilità dei cittadini ai problemi dell'ordine e della sicurezza pubblica rendono necessario l'affidamento del comando delle unità maggiormente impegnate ad Ufficiali dotati di una ben sedimentata esperienza.

In tale ottica:

- la responsabilità di tutti i Comandi Provinciali sarà attribuita al grado di Colonnello, coerentemente con le previsioni di legge in tema di responsabilità dei dirigenti della Pubblica Amministrazione;

- il comando dei reparti intermedi - oggi denominati Compagnie - di maggior peso sarà affidato ad Ufficiali superiori oltre che a Capitani anziani con adeguata esperienza ed anzianità di servizio;

- i presidi di base più impegnati, congruamente dotati di risorse, saranno devoluti ad esperti Ufficiali subalterni del ruolo speciale, provenienti dai Marescialli in possesso di adeguate qualificazioni;

- sarà incentivata la motivazione e valorizzato il portato di esperienza e professionalità della categoria degli Ispettori, prevedendo che una congrua parte di essi, che eccelle per capacità, qualificazione ed esperienza, possa conseguire la



progressione in carriera in posizione funzionale direttiva.

Quest'ultima previsione si rifletterà, altresì, sui ruoli dei Sovrintendenti e degli Appuntati e Carabinieri che potranno ottenere un più ampio sbocco ascensionale.

Si colloca, peraltro, in questo contesto il riordino dei ruoli del personale Ufficiali che dovrà necessariamente armonizzarsi con i contenuti della "Nuova legge di avanzamento degli Ufficiali delle Forze Armate", da cui l'Istituzione è stata, a suo tempo, esclusa.

Un primo aspetto, consequenziale anche alla mutata dipendenza dell'Arma, nell'ambito della Difesa, riguarderà la composizione delle Commissioni di avanzamento che saranno composte da Ufficiali dei Carabinieri, comunque in linea - per tipologia e partecipazione di specifiche cariche interforze - con quelle previste per le altre Forze Armate.

Questa circostanza consentirà, al di là dell'obbligo meramente formale, di attribuire la competenza delle valutazioni ad Autorità dotate di cognizioni professionali specifiche e, quindi, in grado di fornire un più aderente apprezzamento delle qualità evidenziate dai valutandi con idonei parametri di selezione e di conoscenza dei profili umani.

Si procederà, inoltre, ad opportune misure che favoriranno l'autonomo soddisfacimento delle esigenze tecnico-logistiche da parte dell'Arma.

Ne discenderà la trasformazione dell'attuale, esiguo ruolo tecnico degli Ufficiali in un altro analogo che comprenderà le componenti logistiche ed amministrative, di cui l'Esercito non può più farsi carico.

Una così articolata revisione, peraltro, riguarderà anche i temi del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento, con criteri armonici alla disciplina introdotta per le Forze Armate e, comunque, mai disallineati a quelli che regolano le altre Forze di Polizia.

In tale contesto, saranno portati a compimento molti altri progetti, alcuni già in fase di sperimentazione o di prima attuazione, che oltre allo sfruttamento sempre più completo delle moderne tecnologie, riguardano la terziarizzazione del "catering" per le grandi mense di servizio e del "ticket" per i militari celibi delle Stazioni distaccate, l'acquisto di auto e motomezzi con pacchetto di manutenzione garantita dalla casa produttrice, l'appalto a ditte private della

gestione completa dell'onere del vestiario (ivi comprese le operazioni di attagliamentamento, immagazzinamento, rinnovo e resa a domicilio), l'accentramento del traffico telefonico in un'unica Centrale di risposta per ogni città capoluogo e per la relativa provincia, l'accentramento con criterio areale in soli 5 poli di tutti i servizi di amministrazione ora dislocati presso ciascuna delle 18 Regioni Carabinieri e presso ogni altro Comando di Corpo delle organizzazioni Addestrativa, Mobile e Speciale.

Tutto ciò, se ben predisposto ed attuato, comporterà un recupero di personale dell'ordine delle migliaia per proseguire in maniera assai più consistente il programma finale di potenziamento delle strutture territoriali ed investigative.

L'anno 2000, insomma, potrà segnare, con il varo della legge di riordino, l'inizio di una nuova stagione per l'Arma dei Carabinieri.

Avviandomi a concludere, desidero rivolgermi ancora a voi, Ufficiali frequentatori.

L'impegno che vi è richiesto in questa Scuola è ricco di profondi significati in ragione della grande rilevanza delle finalità dei compiti che lo Stato affida all'Arma su alcuni dei quali ho appena avuto modo di soffermarmi. Per assolvere con successo a questa gravosa ma esaltante incombenza, dovrete contare su un assoluto rigore morale.

Il ciclo di studi, che caratterizza l'attuale *iter* formativo degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, si propone l'ambizioso obiettivo di porre le premesse e stabilire le condizioni intellettuali e culturali per saper operare con la dovuta sicurezza, autonomia e capacità professionale.

Sappiate vivere con entusiasmo l'impegno accademico quotidiano senza mai omettere di coltivare i valori che costituiscono l'essenza delle nostre ultrasecolari tradizioni.

Custodite gelosamente questo patrimonio spirituale - che ci onora e ci fa riscuotere, da quasi 186 anni, la stima e la fiducia della Nazione - così come ci è stato tramandato da chi ci ha preceduto sulla strada del dovere.

La carica interiore, che costantemente ravviva la spinta motivazionale, è in ultima analisi, la chiave per operare con successo all'interno di questa Istituzione, ove vige la difficile regola di adempiere i propri compiti in silenzio senza

protagonismi, spesso lontani dai propri affetti più cari, a volte addirittura lontani dalla stessa madre Patria.

Siate fieri del vostro “Status” di Militari e di Ufficiali. Esso comporta l’assunzione di delicate responsabilità e la gestione di complesse funzioni di indirizzo e coordinamento in seno all’organizzazione, ove vi proporrete nel delicato, ma esaltante, ruolo di Comandanti.

Da voi dipenderà l’entusiasmo, la dedizione e l’interesse che i vostri collaboratori sapranno porre nel servizio. Sappiate sollecitarli, non tanto e non solo con le parole, quanto e soprattutto con l’esempio.

La completa formazione di un Comandante richiede anche approfondita preparazione tecnico-professionale. Impegnatevi, dunque, con profitto negli studi, cercate di apprendere con grande fervore quanto vi verrà insegnato.

Sappiate approfittare delle nozioni che vi vengono trasmesse da un Corpo insegnanti che ritengo di primissimo piano ed al quale desidero rivolgere il mio plauso ed il mio più sentito ringraziamento.

Un grato e vivissimo compiacimento anche al Quadro Permanente che vi sostiene e vi segue con l’affetto di fratelli maggiori.

A tutti, dunque, l’augurio di un proficuo Anno Accademico.

Prego, ora, il Signor Ministro della Difesa di dichiarare ufficialmente aperto l’Anno Accademico 1999-2000 della Scuola Ufficiali Carabinieri.



## Intervento del Ministro della Difesa

Signor Presidente del Consiglio,

a Lei rivolgo il ringraziamento delle Forze Armate per questa Sua presenza che conferisce particolare risalto a questa cerimonia e testimonia la grande attenzione del Governo verso l'Arma dei Carabinieri e l'intero mondo militare.

Saluto il Comandante Generale e tutte le autorità civili, militari e religiose qui presenti che oggi partecipano ad un momento significativo della vita dell'Arma e dei suoi quadri Ufficiali.

Desidero rivolgere una sincera attestazione di stima al Comandante della Scuola, al corpo docente, al Quadro permanente ed a tutto il personale, ringraziandoli per il loro lavoro ed il costante impegno che consente all'Arma di disporre di una struttura formativa di grande valore, sempre all'altezza del suo difficile compito.

Ai giovani Tenenti che affrontano un nuovo e certamente impegnativo ciclo di studi le cui finalità sono state puntualmente sottolineate dal Comandante della Scuola, vorrei rivolgere l'incoraggiamento a proseguire lungo un percorso formativo sempre più ampio e profondo, quale premessa, indispensabile, di un costante ed approfondito impegno e dedizione al servizio della sicurezza dei cittadini, così efficacemente richiamati dal Comandante Generale.

Giovani Tenenti,

siete voi i protagonisti di questa giornata, ed è a voi che desidero rivolgermi direttamente. Certo, non avete bisogno delle parole del Ministro per sapere quanto alte siano, nel Paese e nell'Arma, le aspettative nei vostri confronti. I cittadini, prima ancora delle Istituzioni, si attendono molto dai Carabinieri e ripongono in voi e in tutta l'Arma, una fiducia che, nel tempo, si estende e si consolida.

Ho già avuto modo, pochi giorni orsono, a Palermo, di sottolineare quanto ritengo sia importante quel legame fra Carabinieri e Paese che costituisce la vera forza dell'Arma. Non è un caso se il sacrificio di Salvo D'Acquisto viene richiamato così spesso nelle vostre caserme, nei percorsi formativi degli allievi, dei Sottufficiali, degli Ufficiali.

E' da allora, da quegli anni terribili e confusi della guerra, in cui, con la dittatura, moriva anche il vecchio Stato autoritario, che la figura del Carabiniere



trova nuova collocazione, ancor più intensa, nel sentire civile del Paese: non più e non solo, come è giusto, rappresentante dell'autorità, ma anche punto di garanzia della vita democratica e primo riferimento per chi è in pericolo, per chi è vittima di ingiustizie e soprusi, per chi è sottoposto alla minaccia della criminalità.

La figura del Carabiniere si inserisce nel tessuto più profondo della società civile anche con nuove specializzazioni, ad alto contenuto tecnico e scientifico, come nel caso della tutela del patrimonio artistico, della tutela ecologica, della repressione frodi e sofisticazioni nel campo agroalimentare.

Svolgere queste osservazioni con voi, i primi Tenenti dell'Arma del duemila, consente di ricordare quanto sia importante, nella vostra professione futura, saper impostare un rapporto positivo con la società civile che siete chiamati a tutelare dall'illegalità. Le vostre stazioni, sparse su tutto il territorio nazionale, riescono a svolgere quella capillare opera di presenza e sensibilizzazione proprio perché non sono nuclei isolati ma, al contrario, costituiscono tessuto connettivo delle nostre comunità locali.

Un nuovo settore d'impegno è ora rappresentato dalle missioni all'estero, ove l'Arma riesce a bene valorizzare la sua duplice natura di forza di polizia ad ordinamento militare. In questi anni, l'Arma ha maturato una grande esperienza, dall'America centrale, al Medioriente, ai Balcani, riscuotendo ovunque unanime plauso. Non è un caso, infatti, che nelle unità multinazionali speciali in Bosnia e Kosovo il ruolo dei Carabinieri sia di primo piano sia sotto il livello qualitativo, per le responsabilità di comando che ci sono state attribuite, sia sotto quello quantitativo, per l'entità della nostra presenza. Si tratta di una rilevante responsabilità che premia l'Arma per il suo impegno, per la sua preparazione, per la sua determinazione ed

il suo coraggio: tutte doti che hanno trovato molti estimatori anche al di fuori dei confini nazionali come mi ha personalmente manifestato Robertson, il Segretario Generale della NATO, pochi giorni addietro. L'Arma, oltre a tutelare la sicurezza dei cittadini nel nostro Paese, è chiamata spesso dalla Comunità Internazionale ad assicurare questa sicurezza ai cittadini di altre regioni del mondo.

Queste ragioni sorreggono ulteriormente l'esigenza di sollecita approvazione della nuova normativa di riordino dell'Arma dei Carabinieri. Il prezzo per mantenere alto il patrimonio di efficienza, affetto e fiducia che circonda l'Arma in Italia ed all'estero è certamente elevato e richiede adeguata preparazione e impegno costante, che sono le caratteristiche di questa Scuola.

Si tratta di un prezzo di serietà che nell'Arma è sempre stato pienamente assicurato.

Signor Presidente del Consiglio,

nel ringraziarLa nuovamente per la Sua presenza e nel rinnovare l'augurio di "buon lavoro" agli Ufficiali Allievi del corso, dichiaro aperto l'Anno Accademico 1999/2000 della Scuola Ufficiali Carabinieri.



## **Intervento del Presidente del Consiglio**

Signor Comandante Generale, amici ministri, parlamentari, Autorità Civili e Militari presenti oggi in questo storico Istituto, è per me motivo di orgoglio poter rappresentare qui il sentimento di gratitudine del Governo e del Paese verso l'Arma dei Carabinieri.

Vorrei rivolgere un caloroso saluto al Comandante Generale, di cui apprezzo sinceramente l'opera svolta al servizio del Paese.

Vorrei anche cogliere l'occasione per rivolgermi agli amici Sergio Mattarella ed Enzo Bianco chiamati a svolgere funzioni nuove, delicate, importanti, nelle quali sapranno mettere a frutto le loro doti di equilibrio e di passione politica e istituzionale.

Un cordiale saluto al Comandante ed a tutto il quadro permanente della Scuola che con la loro dedizione ed il loro impegno consentono di mantenere su livelli assai elevati gli standards di formazione degli Ufficiali dell'Arma.

A Voi giovani Ufficiali frequentatori un saluto particolarmente affettuoso. So che, non solo da parte mia ma da parte di tutti gli italiani, vi è stima e gratitudine per la vostra scelta di mettere la passione giovanile al servizio della comunità nazionale: una scelta impegnativa, che comporta coraggio, che comporta la condivisione piena dei valori e di quei nobili ideali che sono la forza dell'Arma dei carabinieri e del prezioso legame che la unisce al Paese.

Si tratta di una scelta difficile, che richiede il possesso di qualità importanti, non comuni: la preparazione, il rigore morale, lo spirito di sacrificio, il senso della disciplina e soprattutto una forte motivazione che storicamente sono alla base del legame dell'Arma con il Paese e costituiscono l'energia che fa dell'esigenza di sicurezza delle Istituzioni e di ogni singolo cittadino lo scopo primario di ogni vostra azione.

Vorrei cogliere quest'occasione per esprimere un grande apprezzamento per il lavoro svolto dall'Arma e per i risultati conseguiti nell'anno appena trascorso.

Il Comandante Generale nella sua relazione ha tratto un quadro significativo, un quadro dei nuovi problemi, delle nuove sfide legate all'insorgere di una criminalità non meno pericolosa di quella che abbiamo tradizionalmente affrontato. Una criminalità diffusa e colpevole di insidie al senso di sicurezza dei cittadini.



Una criminalità organizzata in parte nuova legata al fenomeno della immigrazione: un grande e complesso fenomeno che dobbiamo saper governare e padroneggiare, e non dobbiamo temere e demonizzare, per coglierne tutte le opportunità di crescita economica e civile per il nostro Paese e, nello stesso tempo, contrastarne gli aspetti di illegalità e di insicurezza.

Al di là del valore statistico, io credo che si tratta di successi di grande importanza, e mi pare assai significativo che uno dei più seri istituti di ricerche sulle opinioni degli italiani ci abbia detto che nel corso degli ultimi otto mesi la preoccupazione degli ita-

liani per la loro sicurezza personale, che pure resta elevata, è significativamente calata. E' il segno che la risposta dello Stato, delle Forze dell'Ordine, dell'Arma dei Carabinieri è stata una risposta efficace, percepita in tante aeree urbane del Paese come una risposta pronta e in grado di generare sicurezza.

Le azioni si sono concretizzate in centinaia di brillanti operazioni contro la criminalità nelle sue più diverse e pericolose forme, a testimonianza delle capacità professionali, dell'impegno e dell'efficienza di tutte le componenti dell'Arma ed anche di una collaborazione che auspichiamo via via più stretta ed efficace con le altre Forze di Polizia.

In questo quadro, desidero in particolare rilevare le operazioni condotte in ambito internazionale, in stretto coordinamento con le Forze dell'ordine di altri Paesi, che hanno consentito di sviluppare nuove tecniche e strategie d'intervento per la lotta comune alla criminalità organizzata, metterle in atto e conseguire risultati decisivi con la cattura di numerosi e pericolosi latitanti, alcuni ricercati da lungo tempo. Questo è sicuramente uno dei settori decisivi per la cooperazione e la sicurezza con gli altri Paesi, di fronte a fenomeni criminali che hanno sempre più



un carattere transnazionale e comportano una politica che sappia coniugare sicurezza esterna e sicurezza interna.

Sotto questo profilo, un momento molto importante nella politica per la sicurezza del nostro Paese e per la difesa dell'ordine contro la criminalità, sarà la Conferenza per la Sicurezza dell'Adriatico e dello Ionio: un evento in cui vogliamo rinsaldare la rete dei legami che siamo venuti tessendo con i Paesi rivieraschi per garantire la sicurezza in un'area che è tra le più delicate e pericolose per l'intero scacchiere europeo, quel confine tra l'Unione Europea e i Balcani di cui l'Italia porta largamente il peso e i rischi.

L'anno appena trascorso ha anche visto l'Arma impegnata, unitamente a tutte le diverse componenti militari del nostro Paese, in numerose e qualificanti missioni internazionali a supporto della pace e della libertà di popoli sopraffatti da guerre e da manifestazioni di odio etnico di inaudita violenza.

Noi vediamo oggi nel Kosovo, per la prima volta nel dopoguerra, sventolare la bandiera italiana al comando di una brigata in territorio straniero, segno del riconoscimento del ruolo accresciuto del nostro Paese sullo scacchiere internazionale.

Questo ruolo accresciuto è legato in gran parte alla professionalità delle nostre forze armate, alla grande capacità che esse hanno dimostrato e, nello stesso tempo, allo spirito di umanità che fa, dei militari italiani, militari fra i più capaci nel mondo a partecipare a missioni di mantenimento della pace che hanno, inevitabilmente, un carattere complesso, non meramente tecnico-militare ma comportano capacità politiche, capacità di rapporti umani con le popolazioni, capacità di gestione di situazioni complesse.

In questo quadro l'Arma dei carabinieri ha svolto - come è stato ricordato - un ruolo prezioso: un corpo in grado di esprimere, nello stesso tempo, unitarietà e competenza di polizia, capacità di organizzazione e forza militare, capacità di rapporto con le persone e di gestione di situazioni complesse di controllo dell'ordine pubblico, caratteristiche che non sono proprie dei corpi militari ordinari.

In questo senso l'Arma dei carabinieri si è rivelata uno strumento essenziale della politica di sicurezza, una forza che ci consente di partecipare in modo ancora più autorevole ed efficace a complesse missioni internazionali.

Non c'è dubbio che il riconoscimento da parte dei Paesi amici alleati è ancora più prezioso perché legato al sentimento delle popolazioni delle quali resta la memoria e l'opera della presenza dell'Arma dei carabinieri.

Io ho vissuto una giornata straordinaria dopo la tragedia della guerra nel Kosovo: nella conferenza dei capi di Stato e di Governo a Sarajevo, ho sentito l'orgoglio di vedere personalità rappresentative di tanti Paesi di ogni parte del mondo, riuniti lì in condizioni sicuramente difficili, sotto l'attenta sorveglianza dei nostri carabinieri, segno questo di un riconoscimento che senza dubbio legittima la soddisfazione.

Questi risultati non devono tuttavia distogliere l'attenzione su quanto ancora c'è da fare.

Nessuno può certamente permettersi di abbassare la guardia, come ha sottolineato il Comandante Generale.

La sicurezza delle Istituzioni, la serenità di ogni famiglia, la tranquillità di ogni cittadino costituiscono beni preziosi che vanno conquistati e mantenuti giorno per giorno con immutato impegno, volontà e determinazione.

Al di là delle statistiche che poco contano in tema di sicurezza (sono importanti ma non valgono a generare sicurezza nei cittadini, anche perché noi sappiamo bene che mentre la strage di mafia può apparire lontana e non minacciosa al cittadino comune, lo scippo della vicina di casa genera paura e insicurezza molto più di quanto non risulti dalle statistiche), il problema della sicurezza sta anche nella capacità crescente di presidiare il territorio, di essere vicini ai cittadini, di essere presenti nel momento in cui si manifesta la minaccia, nella misura del possibile prevenire e normalizzare.

Ciò richiede un forte coordinamento, l'uso di nuove tecnologie, la volontà di procedere in quei programmi di innovazione ai quali il Comandante Generale si è riferito e che costituiscono l'impegno prioritario del Governo.

Occorre ridurre lo spazio della criminalità, occorre garantire in tutto il territorio del Paese la legalità, la difesa dei principi della giustizia e della sicurezza del cittadino.

Continueremo su questa strada con determinazione, con tutta l'attenzione che il problema merita, non lesinando energie e risorse, nella consapevolezza che non verrà mai a mancare l'apporto determinante di tutte le Forze dell'Ordine.

Ho ascoltato con molta attenzione le linee d'azione e programmatiche tracciate dal Generale Comandante volte a far sì che l'Arma dei Carabinieri possa corrispondere sempre più e meglio alle nuove e più esigenti attese della collettività.

Condivido pienamente i programmi delineati, confermo l'impegno del Governo a perseguire con coerenza e continuità, nell'ambito delle proprie competenze, gli obiettivi da tempo individuati per la preparazione di nuove normative, alcune delle quali ormai in fase di approvazione.

Abbiamo piena fiducia nella valenza innovatrice della legge di riordino che il Governo, nello spirito della delega conferitagli dal Legislatore, ha sostenuto e continuerà a sostenere in sede parlamentare sino alla sua approvazione, che auspichiamo sollecita.

Condividiamo l'esigenza di conferire alla Rappresentanza Militare maggiore efficacia nel suo ruolo propositivo delle istanze del personale; d'altro canto questo è anche il senso del pronunciamento della Corte Costituzionale che, ribadendo la proibizione dell'organizzazione sindacale nell'ambito delle forze armate, ha tuttavia indicato che ciò non deve essere lesivo del diritto a vedere tutelati i loro diritti.

In ogni caso desidero confermare, anche in questa sede, la disponibilità piena del Governo a continuare nel programma di incontri con organismi rappresentativi affinché nessuna opportunità sia trascurata per individuare la soluzione dei problemi attinenti alla condizione militare di ogni grado e categoria, così come alla qualità della vita delle loro famiglie.

Abbiamo ben presenti le peculiarità della condizione militare, le specificità connesse ai servizi di polizia, i sacrifici e le difficoltà che spesso coinvolgono le vostre famiglie e riteniamo opportuno un esame attento di questa materia per la ricerca di soluzioni che, in termini compatibili con il quadro complessivo, possano risultare soddisfacenti sotto il profilo dell'inquadramento normativo e contrattuale.

Riteniamo necessaria l'adozione di iniziative legislative destinate ad armonizzare le misure previste per le vittime della criminalità comune con quanto disposto dalla legge n. 407/1998 in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Così come riteniamo non più procrastinabile una revisione delle norme relative al riordino dei ruoli del personale non direttivo e non dirigente dell'Arma

dei Carabinieri già oggetto d'impegno assunto dal Governo davanti all'assemblea del Senato.

Tutti i provvedimenti elencati costituiscono punti qualificanti del programma di questo Governo verso le Forze Armate e di Polizia, costituiscono il presupposto necessario per consentire la creazione di un nuovo modello organizzativo dell'Arma ancora più efficace e rispondente alle esigenze di una società sempre più complessa e tecnologicamente organizzata.

Concludo con un augurio sincero a Voi giovani Ufficiali che vi accingete ad iniziare questo nuovo ciclo di studi affinché non vi manchi mai l'entusiasmo e la volontà per superare gli ostacoli, le difficoltà e le molte insidie che incontrerete nello svolgimento dei compiti che vi verranno man mano affidati: vi sarà di grande aiuto quanto imparerete in questi anni di studio e di formazione, attraverso programmi che sono il frutto dell'esperienza e del costante aggiornamento di un corpo insegnante di assoluto valore, che ha così contribuito a formare brillanti Ufficiali e cittadini esemplari che sono stati e sono un punto di riferimento sicuro per ogni persona in difficoltà ed un baluardo per le istituzioni democratiche del Paese.

L'istanza di protezione e di sicurezza che proviene da tutti gli strati sociali della popolazione è forte e continua, così come i nemici sono numerosi e ben organizzati, talora feroci.

Non mancheranno nella vostra carriera momenti di difficoltà, forse anche di delusione, ma vi sia di conforto sapere che, in ogni momento, avrete sempre al vostro fianco l'affetto, la stima e la gratitudine del popolo italiano.



**GAZZETTA  
UFFICIALE**

*Si segnalano i seguenti  
provvedimenti normativi:*

**DECRETO 4 AGOSTO 1999, N. 406**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 263 del 9 novembre 1999)*

**REGOLAMENTO RECANTE NORME PER L'ISTITUZIONE DEL SERVIZIO DI CONTROLLO  
INTERNO DEL MINISTERO DELLA DIFESA E LA DISCIPLINA DEI TERMINI E DELLE  
MODALITÀ DI ATTUAZIONE DI VERIFICA DEI RISULTATI DEI DIRIGENTI**

Il regolamento stabilisce compiti e composizione del servizio di controllo interno del Ministero della difesa. In particolare il servizio verifica, nei settori amministrativo-contabili e di gestione patrimoniale delle strutture centrali e periferiche - rientranti nell'area tecnico-amministrativa del ministero -, la corretta ed economica gestione delle risorse, nonché l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa; inoltre accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti.

Alla direzione del servizio è preposto un collegio di tre membri che opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente al Ministro della difesa.

**DECRETO 19 OTTOBRE 1999, N. 459**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 286 del 6 dicembre 1999)*

**REGOLAMENTO RECANTE NORME CONCERNENTI I PRINCIPI FONDAMENTALI PER  
L'ORGANIZZAZIONE DI BORDO DELLE NAVI DELLA MARINA MILITARE**

Il regolamento disciplina l'area di applicazione di pertinenza, l'autorità preposta all'organizzazione dello strumento navale ed i doveri del personale imbarcato. L'art. 3 specifica che due o più navi possono essere costituite in gruppo,

squadriglie, flottiglie, divisione, ricomprese nella locuzione “reparto navale”. Vengono inoltre dettati responsabilità e compiti riguardanti: il comandante in capo della squadra navale (art. 5), il comandante del reparto navale (art. 6), il comandante di nave (art. 7), gli ufficiali (art. 8), i sottufficiali ed i marinai (artt. 9 e 10).

### **LEGGE 24 NOVEMBRE 1999, N. 468**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 293 del 15 dicembre 1999)*

**MODIFICHE ALLA LEGGE 21 NOVEMBRE 1991, N. 374, RECANTE ISTITUZIONE DEL GIUDICE DI PACE. DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI COMPETENZA PENALE DEL GIUDICE DI PACE E MODIFICA DELL'ARTICOLO 593 DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE.**

La legge apporta alcune sensibili modificazioni alla normativa sul giudice di pace riguardanti: il tirocinio ed i requisiti della nomina, la durata dell'ufficio e l'eventuale conferma, le incompatibilità, la decadenza, la dispensa, le sanzioni disciplinari ed altri particolari aspetti.

Il secondo capo della legge introduce principi e criteri direttivi, di cui deve tenere conto il Governo nell'attuazione della espressa delega legislativa, concernenti la competenza penale del giudice di pace (in particolare, in materia di sanzioni, procedimento penale, competenza per il grado di appello ed altro).

### **LEGGE 13 DICEMBRE 1999, N. 475**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 295 del 17 dicembre 1999)*

**MODIFICHE ALL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE 19 MARZO 1990, N. 55, E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI**

La legge apporta importanti modifiche alla normativa posta a tutela della trasparenza dell'attività delle regioni e degli enti locali. In particolare, tra le varie

circostanze ostative alla candidatura alle elezioni amministrative, è stato sancito il necessario carattere definitivo delle condanne per i particolari reati ivi contemplati. Inoltre la sentenza di patteggiamento, per gli effetti ostativi di cui sopra, viene equiparata a condanna. Infine viene introdotto un peculiare regime di sospensione dalle cariche amministrative prese in considerazione dalla legge n. 55/1990.

## **LEGGE 16 DICEMBRE 1999, N. 479**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 296 del 18 dicembre 1999)*

**MODIFICHE ALLE DISPOSIZIONI SUL PROCEDIMENTO DAVANTI AL TRIBUNALE IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA E ALTRE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE. MODIFICHE AL CODICE PENALE E ALL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTENZIOSO CIVILE PENDENTE, DI INDENNITÀ SPETTANTI AL GIUDICE DI PACE E DI ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE FORENSE**

Come emerge dal titolo, il provvedimento legislativo in argomento rappresenta un insieme di modifiche negli ambiti disciplinari più diversi. In particolare, per quel che riguarda il codice di procedura penale (il testo che subisce, ad opera della presente legge, le più numerose e significative modificazioni) vengono apportate sensibili novità in merito a: le disposizioni sull'attribuzione degli affari penali al tribunale in composizione collegiale o in composizione monocratica; le disposizioni sull'incompatibilità, sull'astensione e sulla ricusazione del giudice; il controllo della competenza nel corso delle indagini; il difensore; il divieto di pubblicazione di atti e di immagini; la riparazione per l'ingiusta detenzione; le indagini preliminari (con la riformulazione dell'art. 415, riguardante il reato commesso da persone ignote e l'introduzione dell'art. 415-*bis*, relativo all'avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari); l'udienza preliminare; i procedimenti speciali; le disposizioni sul giudizio; il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica (con la completa sostituzione del libro VIII del codice di procedura penale); le disposizioni in materia di opposizione al decreto penale di condanna e di impugnazioni.

## **DECRETO 3 NOVEMBRE 1999, N. 486**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 298 del 21 dicembre 1999)*

**REGOLAMENTO RECANTE MODIFICAZIONI AL REGOLAMENTO CONCERNENTE LE CATEGORIE DI DOCUMENTI SOTTRATTI AL DIRITTO DI ACCESSO, ADOTTATO CON DECRETO MINISTERIALE 14 GIUGNO 1995, N. 519**

Il regolamento in questione dispone la sostituzione del n. 10 dell'allegato 3 del decreto ministeriale n. 519/1995, relativo alla documentazione caratteristica e matricolare.

Il periodo massimo di sottrazione all'accesso viene ridefinito: per la documentazione caratteristica in 50 anni per i terzi, per la documentazione matricolare in 50 anni per le sole informazioni la cui conoscenza possa ledere il diritto alla riservatezza dei terzi ai quali la documentazione si riferisce.

## **LEGGE COSTITUZIONALE 23 NOVEMBRE 1999, N. 2**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 300 del 23 dicembre 1999)*

**INSERIMENTO DEI PRINCIPI DEL GIUSTO PROCESSO NELL'ARTICOLO 111 DELLA COSTITUZIONE**

Si riportano integralmente i commi aggiunti (premessi al primo comma) all'art. 111 Cost.: "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la



convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Il processo penale è regolato del principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita".

## DECRETO LEGISLATIVO 29 OTTOBRE 1999, N. 490

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale Supplemento ordinario n. 229/L del 27 dicembre 1999)*

**TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI LEGISLATIVE IN MATERIA DI BENI CULTURALI E AMBIENTALI, A NORMA DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 8 OTTOBRE 1997, N. 352**

Il testo unico - composto da 166 articoli - si suddivide in due titoli, riguardanti rispettivamente i beni culturali ed i beni paesaggistici e ambientali. Il Titolo I è ripartito in sette capi - a loro volta suddivisi in sezioni -, inerenti gli argomenti di seguito elencati: oggetto della tutela (tipologia dei beni, individuazione, disposizioni generali e transitorie); conservazione (controlli, restauro ed altri interventi, altre forme di protezione); circolazione in ambito nazionale (alienazione, prelazione, commercio); circolazione in ambito internazionale (uscita e ingresso nel territorio nazionale, esportazione dal territorio dell'Unione europea, restituzione dei beni culturali illecitamente usciti dal territorio di uno Stato dell'Unione europea); ritrovamenti e scoperte; valorizzazione e godimento pubblico (espropriazione, fruizione, uso individuale); sanzioni (sanzioni penali, sanzioni amministrative).

Il Titolo II è ripartito in tre capi, riguardanti: individuazione, gestione dei beni, sanzioni penali e amministrative.

**DECRETO LEGISLATIVO 30 DICEMBRE 1999, N. 507**

*(Gazzetta Ufficiale Serie Generale Supplemento ordinario n. 233/L del 31 dicembre 1999)*

**DEPENALIZZAZIONE DEI REATI MINORI E RIFORMA DEL SISTEMA SANZIONATORIO, AI  
SENSI DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 25 GIUGNO 1999, N. 205**

L'importante provvedimento legislativo riguarda la riforma del sistema sanzionatorio in materia di: alimenti, circolazione stradale, disciplina della navigazione, violazioni finanziarie, assegni bancari e postali.

Viene anche disposta la depenalizzazione dei seguenti reati previsti dal codice penale: offesa all'autorità mediante danneggiamento di affissioni; agevolazione colposa della violazione di sigilli; vendita di stampati dei quali è stato ordinato il sequestro; uso di biglietti falsificati di pubbliche imprese di trasporto; alterazione di segni nei valori di bollo o nei biglietti usati; usurpazione di titoli ed onori; atti osceni commessi per colpa; grida e manifestazioni sediziose; vendita, distribuzione o affissione abusiva di scritti o disegni; divulgazione di stampa clandestina; distruzione o deterioramento di affissioni; spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza; collocamento pericoloso di cose; rovina di edifici o di altre costruzioni; fabbricazione o commercio abusivi di liquori o droghe; ubriachezza; detenzione di misure e pesi illegali; commercio non autorizzato di cose preziose; bestemmia e manifestazioni oltraggiose verso i defunti; commercio di scritti, disegni o altri oggetti contrari alla pubblica decenza.

Inoltre sono stati depenalizzati numerosi reati previsti da leggi speciali, tra cui l'invito al libertinaggio contenuto nella legge n. 75/1958.

Infine il decreto legislativo introduce significative modificazioni ed integrazioni alla legge n. 689/1981, con particolare riguardo a: la reiterazione delle violazioni amministrative, il principio di specialità, l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione, il giudizio di opposizione.



## QUESTIONI MILITARI



### RIVISTA MILITARE

*Editoriale del Capo di Stato Maggiore dell'Esercito, Ten. Gen. Francesco Cervoni*

**N. 6, novembre-dicembre 1999**

L'ultima edizione del millennio della Rivista Militare, che ripercorre gli eventi più importanti che hanno caratterizzato, anno per anno, il XX secolo, si

apre con l'editoriale del Capo di Stato Maggiore dell'Esercito.

L'illustre Autore esordisce citando una definizione dello storico Eric Hobsbawm, secondo il quale quello appena conclusosi sarebbe stato "il secolo breve" in quanto l'essenza di tale periodo storico si sarebbe manifestata tra la prima guerra mondiale e la fine della guerra fredda. Ma non solo gli eventi drammatici o rivoluzionari segnano il corso della storia, così come aveva invece ritenuto un intellettuale americano sconosciuto ai più, Francis Fukuyama, azzardando l'ipotesi che, con la caduta del muro di Berlino, il futuro dell'umanità sarebbe stato connotato soltanto da positive certezze.

Gli avvenimenti degli ultimi dieci anni hanno, purtroppo, dimostrato non soltanto che la storia ha ulteriormente accelerato - se possibile - il proprio corso, frantumando equilibri ormai stabilizzati, ma hanno altresì ripresentato scenari che sembravano appartenere ad altre epoche (dalle forme di nazionalismo esasperate sino agli orrori delle pulizie etniche).

Dalla profondità di queste riflessioni, l'alto Ufficiale trae spunto per ricordare quanto sia stata presente l'istituzione militare in questo secolo tumultuoso e singolare, nella storia nazionale e, da diversi anni, non solo in questa.

Ancor più bisogna dare atto alla Rivista Militare di aver sempre interpre-



tato liberamente e coraggiosamente gli eventi storici, accompagnando i cambiamenti talvolta epocali che essi hanno provocato all'interno delle Forze Armate e, in particolare, dell'Esercito Italiano. Ed è proprio a questo modo di confrontarsi liberamente, tipico degli studi che sono apparsi sulle pagine della Rivista Militare, soprattutto in periodi in cui era difficile sostenere le proprie idee - così come testimonia questo numero speciale - che guardiamo con grande ammirazione e rispetto.

## RIVISTA MARITTIMA

Alessandro CORNELI

*La guerra del Kosovo e i cambiamenti nelle relazioni internazionali*

**N. 10, ottobre 1999**

Piuttosto che sotto il profilo strettamente militare o quello relativo alla politica regionale, l'analisi della recente crisi del Kosovo viene sviluppata dall'Autore al fine, pienamente conseguito, di individuare gli eventuali nuovi criteri metodologici emersi nella gestione delle relazioni internazionali.

Ripercorrendo le fasi dell'intera crisi, poi sfociata nell'intervento militare iniziato il 23 giugno 1999 e concluso il 29 giugno dello stesso anno, si rilevano alcuni elementi di interesse.

Il primo di essi consiste nel fatto che sulla decisione militare hanno influito diversi fattori, tra cui: alcuni governi europei; gli sforzi diplomatici statunitensi; il ruolo del cd. "Gruppo di contatto" (USA, Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Russia), istituito durante la crisi della Bosnia-Erzegovina, nonché del Consiglio della NATO; il limitato coinvolgimento dell'ONU e, verso la fine delle operazioni militari, l'intervento del G8 che, nella riunione di Colonia dell'8 giugno scorso, ha deciso la costituzione della KFOR, poi approvata e legittimata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Una seconda novità è risultato il primo impegno militare autonomamente deciso dalla NATO dai tempi della propria istituzione che, oltre a rinsaldare il vincolo atlantico, ha stimolato nei Russi l'interesse a convergere con gli Americani, gettando le basi di un neobipolarismo.

Altro aspetto peculiare dell'ultimo conflitto nei Balcani è apparso il fatto che l'intervento umanitario, mentre in passato è stato sempre successivo alla conclusione delle attività militari, stavolta è stato coordinato con l'intervento militare.

In conclusione, la vicenda militare kosovara ha consentito alla NATO di guadagnare posizioni e prestigio e ad alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, la

Germania e la Spagna, di verificare per la prima volta dalla fine della II guerra mondiale i reali livelli di efficienza operativa e di coordinamento.

## RIVISTA AERONAUTICA

Luciano BOZZO

*Kosovo: il dopoguerra*

N. 5, 1999

Lo scopo del presente articolo è quello di analizzare gli effetti che il conflitto in Kosovo può aver prodotto sulla politica internazionale postbipolare, senza trascurare la posizione assunta dall'Italia, ritenuta più che dignitosa nonostante la contrapposizione tra i contrari al coinvolgimento italiano e coloro i quali richiedevano di tenere fede agli obblighi assunti a livello internazionale.

Molto lucida appare la successiva disamina circa gli obiettivi, dichiarati e reali, della guerra per il Kosovo. Tra i primi, l'Autore individua quelli indicati dal presidente statunitense:


- la tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze;
- la limitazione del conflitto tra serbi ed albanesi;
- la stabilizzazione della regione balcanica, in fermento sin dalla fine della contrapposizione bipolare.

Tra gli altri, prevale essenzialmen-

te il desiderio americano di mantenere il controllo del corridoio balcanico per finalità puramente economico-commerciali. Mentre i primi due obiettivi esplicitati possono essere considerati sostanzialmente raggiunti, è sul conseguimento del terzo e, soprattutto, sulle considerazioni giuridiche che ne sono alla base, che sorgono molti dubbi.

Sul punto, la conclusione cui si giunge avallando tali premesse induce a ritenere che, se da un lato si viene a minare il principio della sovranità nazionale, dall'altro si consolida pericolosamente il diritto di pochi (i più forti) di decidere ove e contro chi applicare il diritto di ingerenza per motivi umanitari.

La strada intrapresa dalle potenze occidentali, *in primis* dagli USA, è stata comunque quella di ristabilire nel turbolento teatro balcanico una situazione d'equilibrio attorno ad un gruppo ristretto di attori forti. Anche l'analisi della politica americana nei Balcani risulta un concentrato di lungimiranza ed acume dell'Autore il quale, oltre ad evidenziare le scelte diametralmente opposte intraprese dagli USA in Kosovo, rispetto a quelle decise in Bosnia Erzegovina, individua i motivi delle scelte della "iperpotenza" nella c.d. *domino theory* e nella volontà di esportare e difendere sulla scena internazionale il peculiare sistema di valori di cui essa è, al tempo stesso, espressione e portatrice.



Secondo la teoria del *domino*, la politica internazionale è totalmente condizionata dal fatto che la potenza dominante non può disinteressarsi della sorte di alcuna delle tessere del gioco in quanto, qualora non intervenisse tempestivamente anche in una soltanto delle aree di crisi, indurrebbe tutti i potenziali sfidanti a tentare di metterne alla prova la risolutezza.

La prima delle probabili conseguenze future di questa situazione potrebbe, quindi, essere un'instabilità permanente di bassa intensità nei Balcani meridionali, pilotata dall'iperpotenza e dai propri alleati attraverso la creazione di protettorati internazionali.

In secondo luogo, l'isolamento della Serbia e le difficoltà economiche di tutti i paesi balcanici hanno incrementato il potere del crimine organizzato che ha finito con l'exasperare ulteriormente la generalizzata condizione di instabilità. Ciò potrebbe condurre, nel breve termine, alla disintegrazione delle compagini statali esistenti, prima tra tutte la Federazione Jugoslava che potrebbe subire il distacco del Montenegro.

In ultimo, la recente crisi del Kosovo ha confermato, ancora una volta, l'impossibilità di interventi militari europei, degni di tale definizione, senza l'appoggio statunitense. D'altra parte, il *gapeconomico* e tecnologico tra gli USA ed i *partners* europei finirà col relegare

questi ultimi al ruolo di comprimari, con il compito principale di fornire la componente umana necessaria per assicurare il presidio delle zone soggette a controllo o per operazioni militari di terra contro avversari regionali.

## RIVISTA DELLA NATO

Mike JACKSON

*KFOR: fornire la sicurezza per costruire un futuro migliore per il Kosovo*

**N. 3, autunno 1999**

La ricostruzione del dispiegamento della KFOR in Kosovo, effettuata nel presente articolo, assume una particolare importanza in quanto scritta di proprio pugno dal Ten. Gen. Jackson, Comandante della Forza per il Kosovo.

La descrizione prende le mosse dagli eventi che condussero al D-day (12 giugno 1999) e che trasformarono improvvisamente una situazione apparentemente senza uscita in un'azione militare tattica sul terreno, grazie all'abile attività diplomatica condotta dagli inviati dell'Unione Europea e della Russia.

Lo sviluppo degli accordi di pace, presentati dal G8 e ratificati dal parlamento serbo, determinarono un Accordo tecnico militare (MTA) cui seguì, il 10 giugno 1999, la Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU che

formalizzava l'invio della KFOR a guida NATO. Dopo aver illustrato le fasi della manovra di dispiegamento delle Brigate Multinazionali, avvenuto in sincronia con il ritiro delle forze iugoslave da tre zone prestabilite del Kosovo attraverso quattro vie predefinite, COMKFOR cita l'imprevedibile episodio che vide i soldati russi occupare l'aeroporto di Pristina prima delle truppe inglesi, di ciò incaricate. Ciò non comportò alcun significativo effetto militare sull'operazione, bensì una gestione congiunta dell'aeroporto tra la Russia ed un contingente della NATO, alle dipendenze del Direttore per le operazioni aeree in Kosovo della KFOR.

Appena ultimato il ritiro iugoslavo, a seguito dell'impegno di smobilitazione e trasformazione sottoscritto dal Comandante in capo dell'UCK, fu prevista la cessazione dell'esistenza della predetta organizzazione paramilitare (avvenuta il 21 settembre scorso) e la reintegrazione dei suoi membri nella società civile.

Con il progressivo ritorno dei profughi kosovari, la situazione cominciò a tornare alla normalità sebbene rimanesse da colmare il vuoto lasciato dalla scomparsa dell'amministrazione civile. Tale incarico, inizialmente assolto da KFOR fu successivamente ceduto all'Autorità civile dell'ONU che, sotto la sigla UNMIK, comprende ora

l'UNHCR (sostegno umanitario), una amministrazione civile, la creazione degli elementi istituzionali, attribuita all'OSCE, e la ricostruzione, affidata alla UE.

## INFORMAZIONI DELLA DIFESA

Pier Paolo LUNELLI


*Le regole di ingaggio*

**N. 2, novembre 1999**

L'interessante articolo in tema di cooperazione internazionale inizia con il racconto di un episodio reale, avvenuto durante le ultime fasi preparatorie della guerra del Golfo, attraverso il quale l'Autore evidenzia, in modo inequivocabile, l'estrema importanza delle regole di ingaggio in un Teatro di operazioni.

Tale osservazione è valida, più che per i politici, per i militari i quali sono perfettamente consapevoli che le regole di ingaggio spesso possono risolvere questioni di vita o di morte o il cui mancato rispetto potrebbe far scivolare una situazione di crisi nel precipizio della guerra (magari solo a causa del comportamento errato di un singolo soldato).

Partendo dalla definizione delle regole di ingaggio, ritenute istruzioni per i Comandanti che definiscono il grado e le modalità attraverso le quali la forza può essere applicata, lo sviluppo di queste



ultime si polarizza nell'ambito di tre aree fondamentali. La prima di esse riguarda le direttive politiche, il consenso interno e l'atteggiamento dei media. La seconda investe le norme di diritto internazionale. L'ultima e più importante riguarda la natura delle operazioni che influenza notevolmente le ROE, imponendo più o meno pesanti limitazioni alla libertà d'azione dei Comandanti, a seconda che ci si trovi in operazioni di pace, in uno stato di guerra o di crisi.

Le regole di ingaggio adottate nelle recenti operazioni militari hanno evidenziato il ripetuto ricorso a concetti quali il diritto all'autodifesa, l'atto e l'intento ostile, l'uso minimo della forza e la risposta proporzionale alla minaccia, che l'Autore descrive egregiamente attraverso la rappresentazione di alcuni eventi bellici estremamente significativi.

Dallo studio di tali casi si deduce che le regole di ingaggio devono essere non soltanto flessibili, ma anche seguire un meccanismo di adeguamento alla situazione contingente con maggiori o minori vincoli e limitazioni. Subito dopo, viene espresso il concetto di Comandante autorizzato, individuato in colui al quale risale l'autorità di implementare un *set* di regole di ingaggio meno restrittive ovvero delegare l'autorità o impiegare particolari tipologie di armi, quando la situazione lo richieda.

Difatti, non potendo essere sem-

pre prossimo al luogo ove si origina il problema da risolvere, il Comandante autorizzato, dopo aver valutato la situazione, dovrà necessariamente delegare l'autorità al Comandante sul posto, mantenendo, in ogni caso, la responsabilità.

L'ultimo paragrafo è dedicato alle regole d'ingaggio nell'ambito di una coalizione che, alla luce delle numerose esperienze maturate nell'ambito di recenti situazioni belliche e/o di crisi, dovrebbero essere uniche per tutti i contingenti nazionali, mentre nella realtà ciascuna nazione partecipante è libera di applicare le proprie regole di ingaggio, in linea con la prospettiva politica nazionale.

## SOCIETÀ GLOBALE

Giorgio PRINZI

*Sbalcanizzare i Balcani*

**Numero unico, giugno 1999**

Esordendo con il richiamo di una delle massime più celebri di von Clausewitz che riteneva che "la guerra (espressione oggi traducibile nell'impiego della forza militare) è la continuazione della politica con altri mezzi", l'Autore connota in modo difficilmente equivocabile il proprio articolo e sgombra subito il campo da "contaminazioni morali o moraleggianti", causa di erronee valutazioni ri-



guardo l'uso dello strumento militare.

Anche in ordine al concetto d'ingerenza umanitaria, essa va vista sotto un profilo eminentemente pragmatico secondo il quale, se viene a mancare l'accettazione dell'interposizione di terzi da parte delle fazioni in lotta, è necessario procedere con misure progressive di coartazione sino al ricorso all'uso della forza militare. Proprio ciò si è verificato nei Balcani ove la NATO, vinte le iniziali diffidenze, ha lentamente avviato il processo di allargamento ad Est, nel corso del quale si è verificato l'avvio della disgregazione della Jugoslavia.

L'autoridimensionamento dello Stato più pericoloso della regione non procurò alcuno scrupolo agli Alleati che poterono così guardare con maggiore

tranquillità verso i Paesi dell'Europa orientale più penalizzati dalla storia recente: Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, senza trascurare gli sforzi compiuti dalla Romania per rientrare nei parametri NATO o le particolari relazioni di cooperazione allacciate con l'Ucraina.

In tale contesto, appare facilmente comprensibile perché gli Stati Uniti ed i partner europei siano intervenuti nell'area balcanica per guidarla verso equilibri più stabili che favoriscono le medie potenze regionali, prima fra tutte l'Italia, maggiormente esposta per la vicinanza geografica e per la propria vulnerabilità fisica, dovuta alla difficile controllabilità delle frontiere marittime.

Magg. CC t.SG Alfonso Manzo



## QUESTIONI PROFESSIONALI



### RIVISTA DELLA GUARDIA DI FINANZA

Luciano CARTA

*Accesso, privacy, comunicazione: diritti, doveri, incongruenze*

Anno XLVIII, n. 6, novembre-dicembre 1999

L'autore esplora il complesso spa-

zio tecnico-giuridico della *privacy* nell'era della globalizzazione, in cui l'evoluzione tecnologica della comunicazione e le sofisticate e persuasive forme attraverso cui essa si realizza possono frequentemente incidere sul pieno rispetto delle esigenze di riservatezza, ritenute necessarie dalla collettività.

Ad esempio, anche Internet rappresenta un universo relazionale moderno in cui la libertà dei collegamenti deve essere protetta da subdole forme di inferenze e di condizionamento.

Quindi, la norma non deve essere considerata frustrante delle aspettative libertarie degli utenti, ma una loro specifica tutela, soprattutto in merito alla c.d. "privacy informatica".

Carta traccia poi le linee giuridiche essenziali che segnano l'ambito dialettico in cui si confrontano l'esigenza dell'informazione e quella della *privacy*:

- a livello costituzionale: il diritto di libertà all'informazione (art. 21 Cost.), il principio di trasparenza, imparzialità e buona amministrazione della P.A. (art. 97 Cost.) ed il diritto alla libera e piena estrinsecazione della personalità umana;

- a livello ordinario: gli interventi speciali della L. 241/90 che garantisce la necessità pubblica del diritto all'informazione, la L. 675/1996 che tutela la *privacy*, il D. Lvo 171/1998 ed il codice deontologico relativo all'esercizio dell'attività giornalistica.

Al primato della pubblicità dell'attività amministrativa che solo eccezionalmente può vantare ipotesi di segretezza - ciò giustificandosi con l'affermazione progressiva del nuovo modello di amministrazione regolatrice dei servizi pubblici e non più solo dei comportamenti dei cittadini (L. 241/90) - l'ordinamento fa corrispondere i caratteri spiccatamente privatistici della recente Legge sulla trasparenza (L. 675/96).

Entrambi gli interventi normativi contribuiscono all'elaborazione del concetto di *dati sensibili*, sebbene lo sviluppino in schemi differenziati di valore ed utilità.

La disposizione sulla *privacy*, a seguito della direttiva CEE 97/66, offre più ampi margini all'autonomia del giornalista, vincolata al rispetto della verità ed all'obiettività della notizia.

L'autore pone la questione della *privacy* di un individuo "pubblico", ove, ad esempio, vicende private non ineriscano al suo mandato e siano pregiudizievoli della libertà individuale.

Il bilanciamento tra diritto di cronaca - socialmente apprezzabile solo se esplicito correttamente ed obbiettivamente - e tutela della *privacy*, soprattutto in considerazione dell'inarrestabile potere che le tecniche avanzate di comunicazione conferiscono alla *lobby* dell'informazione, rappresenta la prioritaria esigenza di una società moderna e democratica.

L'articolo, che segue le scansioni logico-formali di un intervento ad un convegno, è certamente apprezzabile e suggerisce approfondimenti tematici nel settore.

## RIVISTA DI POLIZIA

Enrico GULLOTTI

*Tutela del segreto di Stato e tutela del diritto alla riservatezza: un difficile bilanciamento*


**Anno LII, fascicolo XI-XII, novembre - dicembre 1999.**

Il tema del segreto di Stato è da sempre oggetto di analisi e valutazioni contraddittorie.

Spesso l'approccio anamorfico di parte della dottrina non consente di dirimere le generalizzate perplessità che frequentemente agitano il consesso sociale, soprattutto in riferimento al bilanciamento del suddetto segreto con la tutela del diritto alla riservatezza, oggi viepiù garantito ed "avvertito" dalla collettività.

L'autore ha il merito di costruire preliminarmente la cornice tecnico - giuridica degli istituti esaminati, nell'alveo sacro dei principi costituzionali.

Sviscera inoltre le categorie del segreto secondo parametri funzionali, non senza vivaci censure talvolta ad una prete-



sa ripartizione logico formale di ambiti dottrinari tradizionali, oggi non più aderente alle dinamiche sociali nazionali ed internazionali.

Così, ad esempio, appare inattuale ed improponibile l'interpretazione estensiva della tutela del segreto delle relazioni con gli altri Stati, che meriterebbe un'esatta specificazione per restringere il campo d'applicazione a forme relazionali aggressive e concretamente contrarie alla sicurezza nazionale, altrimenti parrebbe affermazione di un ridicolo retaggio di altro secolo.

Di particolare interesse anche la valutazione sul limite del segreto di Stato per fatti eversivi dell'ordine costituzionale, la cui effettività però dipende dalla chiarezza giuridica e pratica del concetto d'eversione e - a seguito della recente previsione dell'art. 3 della L. 509/96 - per fatti di mafia, di cui è emersa la capacità minatoria dell'ordine sociale, politico ed economico dello Stato.

In sintesi il legislatore ha voluto ancorare il segreto di Stato ad ipotesi obiettive e vincolanti, distinguendolo da altre forme di riservatezza cui è, infatti, assegnata una tutela affievolita (ammettendo il diritto d'accesso seppure con limiti e condizionamenti).

In merito al coordinamento del segreto di Stato con le disposizioni contenute nella L. 675/96 l'autore - pur apprezzando le deroghe parziali previste a favore

dell'attività dei servizi segreti - tuttavia sottolinea l'incongruenza del potere conferito all'ufficio del Garante di esercitare quegli accertamenti che sono però non riconosciuti all'Autorità Giudiziaria.

Occorre quindi, come da più parti sollecitato, una riforma complessiva della disciplina del segreto di stato che armonizzi e bilanci - in modo chiaro e coerente - le diverse esigenze della collettività e delle istituzioni nella delicata materia.

## LE FIAMME D'ARGENTO

Nicolò MIRENNA

*Carabinieri e droga*

**Anno XLIV, n. 1, gennaio 2000**

L'autore è sicuramente una delle voci più qualificate nel campo dell'analisi e dello studio del fenomeno della droga in Italia.

Le sue esperienze di Ufficiale dei carabinieri consentono di elaborare nell'articolo una valutazione globale delle necessità e delle urgenze imputabili all'azione anticrimine dell'Arma, sotto il duplice aspetto di recupero del controllo del territorio - al fine di prevenire manifestazioni devianti tipiche delle tossicodipendenze - e di repressione delle organizzazioni nazionali ed internazionali dedite al narcotraffico.

La capillarità strutturale dell'Arma e la sua conseguente aderenza alle dinamiche proprie della collettività consente ai militari di ogni livello gerarchico di programmare un efficace intervento, prima di tutto quali attori sociali capaci di individuare, valutare ed affrontare le zone critiche del contesto in cui si evolve la specifica devianza, e poi quali professionisti che commisurino le azioni correttive alla reale entità dei vettori criminogeni del fenomeno; condizione essenziale per una corale risposta istituzionale che reprimi l'illecito, ma segnali anche le motivazioni del degrado, ipotizzando idonee strategie di recupero.

L'articolo si propone così di sollecitare la sensibilità specifica al tema della droga da parte dei giovani carabinieri, in chiave tecnico-professionale ed in quella più generalmente "sociale".

## RIVISTA GIURIDICA DELLA CIRCOLAZIONE E DEI TRASPORTI

Carlo PUTIGNANO

Lucia PENNISI

*Costo sociale degli incidenti stradali*

**Quaderno n. 29, suppl. al n. 3, maggio-giugno 1999**

L'analisi dei costi sociali dell'incidentalità stradale offre notevoli spunti:

- sulle difficoltà di collazionare in

modo affidabile i dati per l'assenza di procedure informative cogenti e di strutture centrali a ciò deputate, talché le fonti sono polverizzate e non rappresentative dalla globalità del fenomeno;

- sull'evoluzione della motorizzazione che comporta nuove aree di rischio per la società moderna;

- sull'incidenza economica del fenomeno che appare tutt'altro che trascurabile e per tale motivo coinvolge parimenti ogni consociato e le istituzioni di gestione e di controllo politico-economiche.


Lo studio è interessante anche perché consente di disegnare il profilo sociale italiano nel settore, anche comparandolo a quello di altri Paesi ad alto indice di motorizzazione, e di individuare i fattori di sviluppo del fenomeno:

- l'aumento dell'uso dei veicoli determina la crescita di sinistrosità che nel nostro Paese ha raggiunto l'apice nel 1972 e che si è stabilizzata nonostante sia accresciuto il traffico;

- il codice della strada ha l'ulteriore funzione di educazione stradale, orientando l'atteggiamento degli utenti ed imponendo vincoli di sicurezza;

- l'evoluzione dell'assistenza sanitaria consente di ridurre i rischi, attraverso sia sistemi rapidi di soccorso stradale sia tecniche mediche avanzate che limitano i danni personali;

- è stata acquisita una maggiore sensibilità alla sicurezza stradale che si



manifesta con la cura e l'efficienza delle infrastrutture stradali (tipo di strade, segnaletica, illuminazione) e con la verifica di qualità delle caratteristiche dei veicoli circolanti.

La fonte statistica utilizzata dai ricercatori è l'indagine ISTAT-ACI sull'infortunistica, alimentata dai rapporti inviati dalle autorità di polizia intervenute sul luogo dell'incidente, in cui siano state provocate lesioni alle persone, ed orientata essenzialmente sul rischio umano e sui costi sociali relativi.

Questi ultimi sono frutto degli oneri sanitari, d'intervento (polizia, vigili del fuoco, etc.), di giustizia (contenziosi) e soprattutto produttivi (lavoro).

La scelta dei parametri d'individuazione dei costi - obiettivo della ricerca - risponde a criteri metodologici funzionali, poiché sarebbe impossibile e forse anche discutibile analizzare tutti i fattori che variamente incidono in un contesto sociale e relazionale tanto complesso quale quello moderno.

Tuttavia l'organizzazione dello studio ed il suo sviluppo sono efficaci e riescono a rappresentare il tema con semplicità ed esaustivamente, contribuendo all'informazione qualificata di un fenomeno che troppo spesso la collettività non intellige correttamente, per difetto di armamentario specialistico di supporto.

Quindi il quaderno non è solo

un'utile analisi per gli addetti ai lavori, ma anche uno spazio dialettico politico-sociale in cui confrontare e misurare le esigenze dei consociati utenti del servizio stradale e le istituzioni.

## SOCIOLOGIA

Pierfranco MALIZIA

*“Sommerso”, “illegale”, “culturale”. Una ricerca sul “caporalato” ed il lavoro “nero” in agricoltura*

N. 2/1999

L'autore esamina scientificamente il fenomeno del “caporalato”, sia sotto l'aspetto storico-sociale ed economico sia sotto quello criminogenico.

Non a caso il fenomeno, esaminato ciclicamente, suscita un allarme delle istituzioni deputate alla sicurezza pubblica, per le implicazioni devastanti nel mercato del lavoro di molte aree del territorio nazionale e per le connessioni - qualificate investigativamente - del “caporalato” con espressioni ed interessi dalla criminalità organizzata.

Malizia si proietta al di là delle consuete velleità tassonomiche, indaga i fenomeni devianti tipici dell'ambito agropastorale e, tra le cause del ritardo o dei condizionamenti delle dinamiche innovative, individua nel caporalato la forma tra le più insidiose e resistenti.

Sebbene infatti tale forma d'intermediazione inibisca i processi di modernizzazione e penalizzi le esigenze di sviluppo, soprattutto in chiave organizzativa, tuttavia la collettività non sempre sembra stimolata ad una credibile reazione, anche per i rilevanti interessi delle aziende e degli stessi lavoratori sfruttati. Per intellighere congruamente il motivo, l'autore sottolinea come sia importante che il ricercatore metta in relazione il fenomeno ed il territorio.

Infatti il "caporalato" è presente in zone di maggiore mobilità e stagionalità della manodopera, ma si radica con forme ancora più pericolose negli ambiti ove sia meno avvertito il sentimento della legalità e sia più cogente il carattere impositivo dell'agire mafioso.

Esso ha acquisito il profilo di una compagnia di servizio e d'intermediazione ed ha sempre goduto del tacito assenso delle aziende, finendo per gestire un volume rilevante del mercato nero del lavoro e favorendo la sopravvivenza di sacche

devianti e clandestine di extracomunitari.

In tal modo la mafia funge da "mediatore sommerso" e costruisce la sua rete d'interessi, di collusione e di favoreggiamento.

Giustamente la ricerca evidenzia l'errato convincimento della funzione di pratico regolatore socio-economico in un contesto precario e il vizio interpretativo della sottovalutazione, della tolleranza, della giustificazione e della "resa disillusa" che tende a marginalizzare il caporalato nello scenario dei rischi sociali.

Infine Malizia disegna una "mappa cognitiva" del fenomeno per cogliere i suoi reconditi significati e valori culturali, sociali e tecnico-giuridici, affinché si percepisca l'urgenza di prestare la massima attenzione ad istituti c.d. "primitivi" che, a ben vedere, sopravvivono anche nell'era della modernizzazione e della globalizzazione.

Magg. CC Alessandro Ferrara



## QUESTIONI GIURIDICHE



### CASSAZIONE PENALE

*Sulla responsabilità penale delle persone giuridiche*

**Vol. XXXIX, Settembre-Novembre 1999**

Il tema che si segnala è stato oggetto di due interventi pubblicati su *CASSAZIONE PENALE*, nei numeri 9 e 11.

Nell'articolo comparso sul n.9, *La responsabilità penale della persona giuridica*

ca a cura di Nicola Selvaggi, sono sinteticamente illustrati i lavori del convegno organizzato dal Ministero della Giustizia - Direzione Generale degli Affari Penali, nell'ambito del programma comunitario *Grotius*.

I relatori, durante i tre giorni del convegno, sottolineata l'attualità dell'argomento, si sono interrogati sulla reale necessità e sulle conseguenti implicazioni sovranazionali della responsabilità della "societas".

In particolare, l'autore evidenzia tra i principali temi sviluppati:

- le esigenze di politica criminale, volte a conseguire una efficace risposta sanzionatoria e di contrasto all'evoluzione organizzativa dell'impresa criminale;

- la spinta armonizzatrice comunitaria, che attraverso lo strumento dell'"azione comune", richiama sempre più frequentemente l'attenzione degli Stati membri circa la responsabilità della persona giuridica (secondo protocollo alla convenzione P.I.F. e la convenzione OCSE sulla corruzione);

- la concreta esigenza di creare un sistema di tutela degli interessi finanziari comunitari a fronte di condotte societarie sempre più offensive delle libertà economiche e degli Stati membri;

- la "relazione Cretin", in cui all'art. 3 del Protocollo aggiuntivo alla seconda convenzione P.I.F. (protezione degli interessi finanziari) si chiede che ciascun



Stato adottate le misure necessarie per poter imputare all'Ente la frode, la corruzione attiva ed il riciclaggio, perpetrati a loro vantaggio da qualsiasi persona che operi individualmente o collettivamente quale detentore per nome e per conto di essa del potere/funzioni di rappresentanza, potestà decisionale e controllo.

- il "Piano d'azione sulla Criminalità organizzata", in cui all'art. 3 dell'Azione comune del 21 dicembre 1998 si prevede che gli Stati membri assicurino la responsabilità penale o non delle società per i reati di criminalità organizzata;

- la Raccomandazione R. (88) 18 del Consiglio d'Europa che evidenzia la necessità di una responsabilità diretta e di conseguenti sanzioni penali all'impresa in ragione dell'illecito consumato (responsabilità non disgiunta da quella, eventuale amministrativa) che non escludono le imputazioni individuali;

- la relazione Bolognese sugli elementi negativi del fatto imputabile all'ente tra cui: l'estraneità dell'amministratore dell'impresa al reato, la previsione di misure adeguate ad impedire la commissione del reato e l'esercizio non rimproverabile della necessaria diligenza;

L'intervento si conclude con la significativa esposizione comparativa dei modelli sanzionatori penali ed amministrativi adottati da vari paesi: Francia, Regno Unito, Olanda, Danimarca, Portogallo, Irlanda, Svezia, Finlandia.

Per quanto riguarda l'Italia, l'autore - sintetizzando la relazione Paliero - riporta i criteri guida che hanno ispirato la creazione di un meccanismo di imputazione rispettoso dei limiti posti dall'art. 27 Cost., comma 1, in termini di possibilità di "formazione autonoma della volontà colpevole dell'ente", ascrivendo soggettivamente al reo il dolo eventuale o la "culpa in vigilando".

Circa gli aspetti sanzionatori (evidenziati nelle relazioni Manna e Spagnolo), esclusa la prevedibilità della pena detentiva, il modello si baserebbe su sanzioni pecuniarie, su misure interdittive e/o che impediscano l'attività d'impresa, non escludendo la possibilità di adottare presidi amministrativi per un "controllo esterno dell'impresa".

Il secondo intervento, pubblicato sul n.11 della rivista, *Introduzione di un sistema di responsabilità penale o amministrativa delle persone giuridiche e ricadute sul piano processuale*, a cura di Giorgio Fidelbio, parte dalla considerazione che i numerosi interventi pattizi a livello comunitario sono orientati a scoraggiare la conservazione dello schermo d'impunità garantito alla persona giuridica.

I punti centrali trattati dall'autore si concentrano su:

- la rappresentanza delle persone giuridiche ed il possibile conflitto d'interessi che può sorgere quando sia il legale rappresentante, sia la società, sono incriminate.

minati per gli stessi fatti, da risolvere con una disciplina *ad hoc* piuttosto che attraverso richiami alle tradizionali figure del testimone, civilmente obbligato o imputato;

- la persona giuridica nel procedimento, in particolare: l'interrogatorio (il ruolo del rappresentante legale), le misure cautelari (sequestro, sospensione dell'attività, cauzione, eliminazione del danno), riti alternativi (definizione anticipata con effetto liberatorio anche sul versante amministrativo), l'applicazione delle sanzioni (quelle amministrative - che garantiscono maggiore rapidità ed efficacia -, la sospensione condizionale, la messa alla prova), le impugnazioni (appello e ricorso per cassazione, ovvero regime previsto dalla 689/81, art. 23);

- il procedimento per responsabilità esclusiva della persona giuridica, che risulta essere di massima di "rimbalzo", cioè derivata da quella delle persone fisiche.

L'autore conclude auspicando l'adozione per il nostro sistema della "responsabilità amministrativa integrale", che prevenga la ripartizione delle competenze tra sistema penale ed amministrativo, dove la sentenza definitiva costituisca il punto di partenza per l'avvio della procedura sanzionatoria. Secondo l'autore, il collegamento con il sistema penale verrebbe mantenuto per mezzo della trasmissione della predetta sentenza da parte dell'A.G.

D'altro canto, viene sostenuto che la possibile scelta del modello penale avrebbe comportato la rivisitazione di numerosi istituti anche dal punto di vista processuale oltre che sostanziale.

L'autore è favorevole alla predisposizione di un "minisistema sostanziale e processuale", che produca un graduale processo di astrazione del modello penale e processuale fondato antropomorficamente sulla responsabilità della persona fisica. Ad esempio dovrà essere pensato il casellario giudiziario degli enti, le misure cautelari che comunque garantiscano patrimonialmente i creditori, etc.

Antonio LO MONACO

*Modificare la normativa antiriciclaggio*

**Vol. XXXIX, Dicembre 1999.**

L'articolo esamina le proposte di modifica alla normativa antiriciclaggio contenuti nella Risoluzione A4-93/99 del Parlamento europeo originata dai lavori della Commissione sull'applicazione della Direttiva comunitaria n.91/308.

In particolare, l'attenzione si sofferma sulla necessità di estendere alle libere professioni (avvocato, commercialista, notaio) il campo di applicazione della normativa comunitaria, tenuto conto dell'obbligo previsto dall'art. 12 della predetta Direttiva.

L'autore sottolinea la peculiarità dell'opzione normativa italiana, sviluppatasi nel tempo su tre direttrici principali:

- "limitazione sull'uso del contante e dei titoli al portatore" nelle operazioni a qualsiasi titolo effettuate;

- "presidi operativi" relativi all'attività degli intermediari (obblighi di identificazione, segnalazione di operazioni sospette);

- "presidi strutturali" compendati nel Titolo V del Testo Unico della legislazione bancaria e creditizia, per garantire la credibilità e l'onorabilità del sistema finanziario da pericolose infiltrazioni.

L'autore, dopo essersi soffermato sul sistema delle aggravanti per i fatti *ex artt.* 648, 648- *bis* e *ter*, commessi nell'esercizio di attività bancaria professionale o di cambio valuta, osserva che gli attuali codici deontologici non prendono in considerazione l'eventualità che il libero professionista possa essere coinvolto nel riciclaggio.

I doveri richiamati riguardano gli obblighi di dignità, decoro, lealtà, correttezza e fedeltà nell'esercizio del mandato/incarico assunto.

In tale quadro, ancor più rilevante diventa la possibile contrapposizione tra obbligo di segnalazione e segreto professionale del libero professionista, che postula l'auspicata adozione di un "codice europeo di buona condotta" ovvero di "codici di autoregolamentazione per ciascuna professione".

Nel senso, il 27 luglio 1999 è stata sottoscritta la "Carta delle Associazioni professionali europee per la lotta al crimine organizzato".

L'autore conclude l'intervento ribadendo la "forza" ed il ruolo giuridico-sociale dei codici deontologici, che rappresentano un concreto vincolo per tutti gli "operatori giuridico-contabili" aderenti, nonché una fondamentale garanzia di trasparenza ed affidabilità dell'operatore di fronte a tutta la collettività.

## IL FORO ITALIANO

Carlo Federico GROSSO

*Condotte ed eventi del delitto di abuso d'ufficio*

Anno CXXIV, n.12 Dicembre 1999

L'intervento esamina l'applicazione dell'art. 323 C.P. dopo le novelle del 26 aprile 1990, n. 86 e 16 luglio 1997, n.234.

Fatte alcune considerazioni introduttive sull'evoluzione della fattispecie e sulla *ratio* che ha portato alle citate modifiche, l'articolo sposta l'attenzione sulla condotta del reato.

In particolare, il primo interrogativo che l'autore si pone è se la novella del 1997 abbia "conseguito lo scopo prefissato", cioè quello di limitare l'indetermina-

tezza della fattispecie.

Dalla ricognizione della dottrina fatta dall'autore sembrerebbe di sì, atteso che tutto ciò che rappresenta "eccesso di discrezionalità della pubblica amministrazione", ma non violazione di legge o di regolamento, ovvero dovere di astensione per conflitto d'interesse non rientra nei comportamenti di rilevanza penale.

Pertanto, il presupposto necessario (quindi elemento costitutivo del reato) è proprio "l'inosservanza da parte dell'agente di specifiche prescrizioni normative durante l'*iter* di formazione del provvedimento".

Nella violazione di legge rientrerebbero tutti i vizi riguardanti la forma, l'oggetto ed il contenuto dell'atto, compresi la mancata richiesta di parere obbligatorio o il vizio di motivazione ai sensi della l. 241/90. Le norme regolamentari sono quelle previste, sia dalla legge n. 400/1988, sia dagli atti dispositivi che conferiscono potestà normativa all'ente pubblico (statuti regionali, comunali, nonché regolamenti organici, comunali e provinciali). Sarebbero invece escluse le ordinanze prefettizie o del sindaco per motivi di ordine e sicurezza pubblica, ovvero le circolari.

Tale impostazione viene criticata dall'autore, secondo il quale se l'indagine sulla colpevolezza della condotta si limitasse a registrare meramente le violazioni, ancorché di norme, verrebbero escluse da

censure i "gravi comportamenti consistenti nella dolosa utilizzazione deviata della discrezionalità amministrativa per scopi d'interesse privato in luogo di quello pubblico".

"L'interpretazione più convincente", proposta da Grosso fa riferimento per esigenze di difesa sociale al principio costituzionale "Buon ed imparziale andamento della P.A." *ex art.* 97, comma 1, Cost. la cui violazione da parte del pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni costituirebbe illecito penalmente rilevante. Come fa osservare Grosso, il legislatore non specifica dettagliatamente "la natura o il tipo di legge la cui violazione di legge può costituire condotta costitutiva del reato".

Il rischio riscontrato è che si assista ad una dilatata espansione della sanzione penale anche per le mere infrazioni o irregolarità della norma amministrativa, in contrasto proprio con la predetta *ratio* alla base della riforma dei reati contro la P.A.

La via suggerita dall'autore è quella di ricercare un giusto equilibrio tra la repressione degli abusi nell'esercizio dell'attività discrezionale pubblica e l'osservanza del principio di tassatività, attraverso una specifica oggettivazione dello "sfruttamento dell'ufficio pubblico per interessi privati".

Molto interessante risulta il richiamo ai lavori della Commissione ministeriale del 1996, composta da autorevoli

giuristi, la quale, dopo aver distinto “l’abuso in danno” da quello “a vantaggio”, aveva individuato le seguenti fattispecie: “prevaricazione”, “favoritismo affaristico” e “sfruttamento privato dell’ufficio”.

Grosso, dopo essersi soffermato anche sul conflitto d’interessi e sul dovere di astensione, critica la mancata esclusione del tentativo nel reato di evento, svuotando di fatto di tassatività la condotta di abuso.

Il danno ed il vantaggio devono essere ingiusti, non importa se siano di natura patrimoniale o meno. Inoltre, il legislatore non ha risolto il dubbio se nella condotta censurata dell’altrui danno/vantaggio rientri, oltre a quello proprio, anche quello diretto verso l’ente, ufficio per cui lavora.

Grosso conclude l’intervento rammentando che la pregressa ipotesi di peculato per distrazione viene assorbita nell’abuso d’ufficio, essendo l’infrazione della norma sulla competenza un chiaro esempio di violazione di legge/regolamento.

Costantino VISCONTI

*Imprenditori e camorra: l’ineluttabile coartazione come criterio descrittivo tra complici e vittime*

**Anno CXXIV, n.11 Novembre 1999**

Nella nota, relativa alla sentenza della Corte di Cassazione, sezione I<sup>a</sup> penale, 5 gennaio 1999, l’autore sottolinea

l’importanza del pronunciamento, che in motivazione ha pregevolmente esaminato i temi:


- del valore probatorio delle *massime d’esperienza* di carattere socio-criminologico, ai fini della decisione in riferimento all’art. 192 c.p.p.;

- della “contiguità imprenditoriale” alle organizzazioni mafiose, tentando di delineare un distinguo tra la punibilità dell’imprenditore “compiacente” ed il suo stato di “soggiacenza” e, quindi, di vittima nei confronti delle associazioni mafiose, in riferimento agli artt. 110, 416- *bis* e 629 c.p.

Circa il *primo argomento*, l’autore evidenzia l’orientamento della Corte di evitare le soluzioni estreme: “sia quella che ammette l’uso indiscriminato di schemi sociologici, avulsi dalle singole e specifiche situazioni probatorie, sia quella che nega, puramente e semplicemente, qualsiasi rilevanza ai dati avvalorati da obiettive realtà ambientali analizzate dalle discipline socio - criminologiche”.

La linea da scegliere è quella mediana orientata verso il “prudente apprezzamento” dei predetti elementi di conoscenza, quali “utili strumenti di interpretazione dei risultati probatori” i quali vanno però necessariamente correlati ai mezzi di prova, determinanti per ricostruire gli “specifici e concreti fatti che formano l’oggetto del processo”.

Pertanto, “corrisponde ad un’accettabile astrazione generalizzante il mo-



dello sociologico di comportamento adottato come parametro dal tribunale del riesame” secondo il quale “nelle zone dell’Italia meridionale dominate da organizzazioni di stampo mafioso gli imprenditori sono costretti a venire a patti con i gruppi criminali, trovandosi nella ineluttabile necessità di accettare richieste estorsive”.

Un “dato di natura socio-economica e criminale non sussumibile nella categoria delle regole di comportamento e delle massime di esperienza” non può costituire autonomamente e “pedissequamente” l’elemento per la decisione, omettendo un “attento vaglio critico” dei mezzi e delle fonti di prova (che potrebbe dar luogo a conseguenti censure di illogicità manifesta).

In merito al *secondo tema*, secondo l’autore la partita si gioca intorno alla condizione della “ineluttabile coartazione” in cui l’imprenditore più o meno si possa trovare e da cui derivano gli opposti ruoli di consociato nell’organizzazione mafiosa, ovvero di vittima.

Viene ricordato che la “contiguità soggiacente” non può divenire una causa di non punibilità, ma la posizione di vittima deve essere inquadrata nella situazione soggettiva di chi si sia ritrovato di fronte ad una “condizione di ineluttabile coartazione”.

Tale sarebbe la condizione psicologica di chi è in presenza di una concreta,

diretta ed intensa limitazione della libertà del consenso o di autodeterminazione.

Peraltro, adottando la predetta opzione mediana seguita dalla Corte, come deve essere allora individuato il soggetto passivo del reato di estorsione?

L’autore ricorda come sia la dottrina sia la giurisprudenza maggioritaria abbiano fondato proprio la graduazione dello stato di coartazione subito dalla vittima, per tracciare i confini tra estorsione e rapina che, in presenza di “una ineluttabile coartazione”, sembrano svanire. Quindi “più plausibilmente” il predetto stato soggettivo, utilizzato dalla corte per distinguere il compartecipe o concorrente esterno dalla vittima dell’estorsione, va riferita al caso concreto.

Nel merito l’autore sottolinea che la Cassazione ha trovato nell’*ineluttabile coartazione*, un criterio di valutazione gnoseologica che, temporalmente collocato nella ricostruzione della condotta, esclude la possibilità di essere vittime di estorsione, se l’imprenditore prima dei fatti di intimidazione e/o di violenza, “si era attivato per stipulare con i capi dei clan camorristici un contratto di protezione”.

Peraltro, tale criterio si presta a delle critiche in termini di politica criminale, se applicato nei territori ad alto indice di criminalità, dove l’imprenditore opera in uno scenario pervaso dalla forza intimidatrice del vincolo associativo, dalla con-

dizione di assoggettamento ed omertà che offusca i confini tra compartecipe all'associazione- concorrente esterno, ovvero vittima dell'estorsione o della c.d. "estorsione ambientale".

L'autore conclude sottolineando che seguire nello specifico campo l'adozione di rigidi schemi dogmatici per delineare i termini della responsabilità penale dell'imprenditore soggiacente, ineluttabilmente coartato ovvero compiacente, è controproducente.

Bisogna caso per caso seguire la citata prudenza della "via mediana".

Magg. CC Roberto del Piano

### **ZACCHIA. Archivio di Medicina Legale, Sociale e Criminologica**

Alessandro ZACHEO

Maria Pia TACCONI

Veronica Laura FERRARI DE STEFANO

*Il mito della bellezza contemporanea*

**Anno 72, n.17, luglio-settembre 1999**

L'articolo affronta il tema della "chirurgia estetica" sotto l'aspetto sociale e giuridico, con un'ottima capacità di far interagire i due piani di analisi.

Prendendo spunto dal mito della "bellezza fisica" e dall'atteggiamento della collettività moderna, particolarmente

orientato al culto della perfezione - più per motivi estetici che di salute -, l'autore indaga il fenomeno rilevante delle richieste di chirurgia estetica da cui dipende un crescente ricorso alla tutela giurisdizionale per i danni che talvolta ne derivano.

Il tema propone una preliminare distinzione tra chirurgia plastica ricostruttiva e chirurgia estetica: alla prima sarebbero collegati l'obbligazione di mezzi e la responsabilità extracontrattuale, mentre alla seconda l'obbligazione di risultato e la responsabilità contrattuale.

Il discrimine quindi sarebbe rappresentato dal movente chirurgico e dall'esistenza di una "patologia" che certifi- chi la necessità terapeutica dell'interven- to, che è fattore distintivo della chirurgia ricostruttiva.

Tuttavia, un sempre maggior numero di autori afferma che anche la chirurgia estetica opera a fronte di una malattia, sebbene di origine psicologica, a cui le dinamiche sociali e relazionali impongono un plusvalore tanto intenso da incidere sicuramente sul comportamen- to individuale e collettivo.

Infine gli autori affrontano l'istitu- to del consenso del paziente che deve essere reso edotto sulla natura e sui rischi dell'intervento perché possa espri- mere una volontà cosciente e "respon- sabile".

Il consenso informato costituisce in



tal modo “legittimazione e fondamento dell’atto medico” sotto l’aspetto giuridico e deontologico.

Oltre quindi a garantire la necessaria perizia tecnico-professionale, il medico deve anche assicurare la correttezza e la

piena aderenza del consenso informato che, infatti, se non adeguato, viziato o irregolare diventa fonte autonoma di responsabilità.

Magg. CC Alessandro Ferrara





**NOTIZIE DALL'ESTERO**

*(Notizie tratte da vari organi di informazione e diffusione e, in particolare, der Spiegel, Truppendienst, Revue de la Gendarmerie Nationale e Schriftenreihe der Polizei - Fuehrungsakademie).*



FRANCIA

**La dualità delle forze di polizia e la posizione della Gendarmerie Nationale nel quadro istituzionale francese**

Nell'autunno scorso è stata organizzata nella prestigiosa sede del senato francese una giornata di studi sul tema "la Gendarmeria Nazionale", un'istituzione repubblicana al servizio del cittadino.

Questo momento di riflessione ha assunto un particolare significato anche in relazione ad alcuni fatti di cronaca che avevano messo in una luce non sempre positiva l'operato di alcuni appartenenti alla Gendarmeria.

Il ministro della difesa Alain Richard ha affrontato nel suo intervento alcune tematiche di notevole interesse fra le quali spicca sicuramente quella relativa alla presenza, nell'ordinamento francese, di una duplicità di forze di polizia.

Il relatore ha evidenziato in primo luogo che la scelta di avvalersi di due forze di polizia non costituisce una rarità nel panorama dei paesi ad ordinamento democratico e ha evidenziato - però - l'esistenza di interrogativi che tale scelta suscita, non solo in relazione alla dualità, ma anche in considerazione che una delle due forze di polizia, la Gendarmerie Nationale appunto, sia ad ordinamento militare.

Gli interrogativi si fondano sulla domanda, sicuramente retorica per quanto riguarda coloro che la formulano, se sia compatibile tale militarità con una "matura democraticità" della società. Partendo da questo aspetto il ministro Richard ha esaminato la questione, individuando in primo luogo il fatto che l'essere militari da parte dei gendarmi costituisce una eredità storica che affonda le proprie radici nelle più remote origini dell'identità nazionale della Francia.

La Gendarmerie Nationale è, così come è venuta configurandosi nel corso della sua storia, un elemento costitutivo dell'identità istituzionale del Paese, che ha costantemente dimostrato di avere risorse per garantire un servizio costantemente aderente alle esigenze della comunità, inserendosi armoniosamente nel contesto normativo al quale fa integralmente riferimento come tutte le altre realtà istituzionali dell'ordinamento.

La presenza di due forze di polizia

costituisce in primo luogo un importante elemento di stabilità e di affidabilità nei delicatissimi equilibri istituzionali ed è una opportunità ed uno strumento validissimo per la tutela dei cittadini e delle istituzioni, fra le quali non ultima la magistratura. In relazione poi alla militarità il relatore ha voluto sottolineare che tale strutturazione comporta la presenza di un numero di controlli interni particolarmente elevato, oltre a quelli delle autorità, preposte all'impiego, ed ha poi messo in luce un altro molto significativo controllo che ha chiamato "controllo dei cittadini", particolarmente penetrante per la concomitanza di due aspetti propri della Gendarmerie Nationale: la sua capillare distribuzione sul territorio e il suo operare prevalentemente con personale in uniforme (tale controllo costituisce un fattore di trasparenza di assoluto rilievo). Altro elemento significativo evocato è stato il fatto che la disciplina militare, oggetto dei dubbi più sopra proposti, ha costituito un modello operativo ripreso da tutte le strutture impegnate in attività di polizia o perfino di protezione civile, come ad esempio i vigili del fuoco.

L'esigenza di una struttura solidamente organizzata e disciplinata non nasce per la Gendarmerie Nationale solo dal suo essere una realtà militare ma, e forse ancora più fortemente, da una esigenza di efficacia operativa derivante dalla vitalità per il benessere comune dei compiti e

delle responsabilità che le competono. Nel rispondere alle obiezioni di un ideale interlocutore, il ministro ha poi sottolineato che la maggiore rigidità di una struttura gerarchizzata non costituisce sicuramente un elemento di facilitazione al prodursi dell'esecuzione di un ordine illegittimo.

Nel concludere le riflessioni sulla tematica in questione il relatore ha definito la militarità della Gendarmerie Nationale non solo pienamente inscrivibile in un ordinamento di tipo democratico, ma anche una potenzialità ed una opportunità preziose per il suo sviluppo nel settore di competenza.



GERMANIA

### **Morti improvvise durante operazioni di polizia**

Nell'ambito dell'approfondimento di tematiche relative alle procedure operative da adottare nell'attività di polizia, è stato svolto un interessante lavoro di analisi su di un fenomeno che ha costituito motivo di attenzione e di allarme sia negli Stati Uniti che in Germania: si tratta di

alcuni casi di morte improvvisa di soggetti durante le fasi dell'arresto da parte delle forze dell'ordine.

Un gruppo di studio della *Fachhochschule fuer Polizei* (la scuola superiore di polizia per i funzionari della regione Baden - Wuerttemberg) di Villingen - Schwenningen, coordinato dal *Polizeihaupthauptkommissar* Wolfgang Mallach, docente di *Einsatztraining*, l'addestramento all'impiego operativo (una disciplina che compendia in sé la difesa personale, il tiro di polizia e le tecniche di immobilizzazione e di gestione di soggetti che fanno resistenza al personale in servizio di polizia), ha raccolto, tramite la somministrazione di centinaia di questionari, una considerevole base di dati sulla tematica in questione, svolgendo poi complesse attività di sperimentazione sulla situazione fisica dei soggetti sottoposti all'arresto.

Il lavoro svolto è stato poi sintetizzato in una corposa relazione e in una videocassetta illustrativa prodotta dal centro media della polizia bavarese.

Grazie a questi studi è emersa una possibile eziologia di casi fino ad ora ritenuti misteriosi o attribuiti alla responsabilità diretta degli operatori, cui si tendeva ad imputare un uso di violenze eccessive, benché non direttamente rilevabili; la dinamica dell'arresto, talora preceduta da un inseguimento, nel quale l'inseguito si porta già in una situazione di debito di ossigeno e di affaticamento

cardiaco, può comportare dei momenti in cui il soggetto si trovi in posizioni tali da rendere ulteriormente difficile la respirazione e l'attività cardiaca, fino al punto in cui si arriva ad una situazione di asfissia che potrebbe portare gravi danni cerebrali o addirittura la morte.

La conoscenza di tali possibili dinamiche può costituire una preziosa guida per il comportamento del personale che, grazie ad una serie di indicatori facilmente rilevabili e, per contro, non simulabili ad arte, quali ad esempio una colorazione cutanea particolare ed una perdita di tonicità generale, viene messo in allarme e può adottare alcuni semplici accorgimenti per risolvere la situazione o, nei casi più gravi, attivare le procedure di pronto soccorso. Pur trattandosi di una fenomenologia al momento non rilevata nel nostro paese, la disponibilità di elementi informativi sull'argomento costituisce sicuramente un arricchimento delle conoscenze professionali e della sensibilità operativa per tutti coloro che si trovano impegnati nell'attività di polizia.

### La valutazione del personale

La problematica connessa con la valutazione del personale costituisce uno dei punti chiave della gestione e dello sviluppo di qualsiasi organizzazione, ma lo è, a maggior ragione, in una struttura

istituzionale con compiti peculiari come quelli di polizia.

La rassegna della *Polizei - Fuehrungsakademie di Muenster* dedica un numero monografico a questa tematica, sviluppandola in modo estremamente analitico e con profili di particolare interesse. In primo luogo viene messa in evidenza la difficoltà principale in questo ambito, quella del gradimento da parte dei soggetti valutati.

Da una indagine statistica svolta sul personale della polizia da una apposita commissione del Land Niedersachsen è emerso che il 77% degli interpellati rifiutava il sistema di valutazione in atto, solo l'11% si riconosceva nell'esito della valutazione, il 59% riteneva indiscutibili gli indicatori utilizzati dai superiori per le valutazioni e solo il 26% era a conoscenza di tali indicatori. Questo ambito è stato definito, e forse non del tutto a torto, la patria del diletterismo e proprio lo scarso gradimento delle valutazioni è stato indicato come uno dei fattori più significativi dell'effetto demotivante sul personale. Sulla base di queste considerazioni non sono mancate voci che hanno proposto una totale eliminazione delle valutazioni, proprio a causa delle gravissime difficoltà ad esse connesse e del troppo frequente *fall-out* negativo che comportano.

Per affrontare in modo razionale la tematica si è cercato di individuare un *target* preciso per l'attività di valutazione

del personale, in modo da disporre di un termine di paragone sul quale misurare i diversi modelli di valutazione possibili.

L'obiettivo ritenuto più pagante per questa funzione è stato quello dello sviluppo del personale, ossia favorire una evoluzione ottimale di ciascuno, sia in relazione alle prestazioni rispetto ad una stessa funzione, sia nella prospettiva di una progressiva assunzione di compiti e di responsabilità di ampiezza e livello maggiore. Tenuto presente questo riferimento, il testo presenta uno studio di vari modelli per valutare i tre parametri fondamentali in relazione all'obiettivo: la personalità, le potenzialità e le prestazioni.

Le problematiche con le quali ci si deve confrontare sono estremamente complesse e di difficile impostazione. In primo luogo la valutazione iniziale dei soggetti da ammettere nella struttura, che deve disporre di strumenti di prognosi efficienti, la cui validazione richiede però dei tempi lunghissimi e rischia di fornire dati inutilizzabili, in quanto superati dall'evoluzione del contesto. È in effetti difficilissimo riuscire ad individuare al momento del reclutamento, prima di tutto, ciò che ci si aspetta dal soggetto da reclutare, ma anche le modalità per misurare la sua reale corrispondenza alle esigenze della struttura, tenendo conto della presumibile evoluzione delle sue prestazioni. Lo stesso problema si pone poi ripetutamente ogniqualevolta ci si debba occupare

della allocazione delle risorse umane nei diversi incarichi e della loro progressiva promozione a posizioni di maggior responsabilità. Il nocciolo del problema non è tanto quello di ottenere una misurazione fine a se stessa delle prestazioni, quanto di disporre di indicatori realmente affidabili per la sua gestione dinamica, in funzione delle esigenze della struttura in cui si opera. Superata questa prima revisione di mentalità si presenta un secondo passaggio nodale, costituito dalle modalità di valutazione e dalla loro comparabilità.

L'utilizzo di sistemi di misurazione standardizzati e "meccanici" può garantire una omogeneità di risultati, ma quando le funzioni da valutare sono complesse risulta estremamente arduo produrre dei sistemi di misurazione omogenei e individuare delle modalità realmente capaci di dare risposte utili. Può non essere infatti difficile misurare l'efficienza di un operatore che assolva compiti di tipo materiale e meccanico, come ad esempio un addetto ad una catena di montaggio, e può non essere difficile al momento della sua assunzione metterlo alla prova misurandone le prestazioni. Risulta invece molto più complesso misurare la qualità di un dirigente e pronosticare la capacità di *leader* di un soggetto. Questa constatazione può portare ad un atteggiamento rinunciatario, confermato anche dal fatto che gli strumenti di maggiore

affidabilità in questo ambito sono estremamente complessi e sempre di affidabilità da verificare. Resta però ineludibile la centralità della problematica.

Senza un'adeguata capacità di valutazione del personale, il destino delle organizzazioni è in balia del caso ed ha forti probabilità di essere orientato verso esiti di consistente negatività. Per queste ragioni è indispensabile sviluppare un'attenzione elevatissima a questa tematica e approfondire risorse consistenti nella costante ricerca di strumenti sempre più affidabili. In questa prospettiva la *Polizei - Fuehrungsakademie* ha organizzato nel mese di novembre del 2000 un seminario sulla tematica della valutazione del personale, con l'obiettivo di raccogliere e confrontare i lavori svolti dalle diverse polizie regionali e di mettere a punto una coerente strategia in questo settore.



AUSTRIA

### La riforma del servizio militare

Il dibattito sulla forma di reclutamento per l'esercito del futuro continua sempre più serrato negli ambienti militari

austriaci, che stanno sviluppando una riflessione approfondita e non priva di toni accesi sull'ormai imminente passaggio dell'Austria ad un esercito professionale.

A questa tematica è dedicata un'ampia parte del n. 245/99 della rivista *Truppendienst*.

L'interesse di questo dibattito è per il lettore italiano di assoluta evidenza, dal momento che, con l'approvazione della legge 230 del 1998 in tema di obiezione di coscienza al servizio militare, il reclutamento tramite la leva obbligatoria è di fatto divenuto sostanzialmente facoltativo per i cittadini; la possibilità di rifiutare il servizio militare ha assunto infatti, con la novella del 1998, caratteristiche di diritto soggettivo, il cui esercizio è sottoposto esclusivamente ad alcune condizioni oggettive che prescindono da qualsiasi discrezionalità dell'amministrazione.

In questo fervore di novità, cui si è aggiunta con la l. 20.10.99 n. 380 l'introduzione della possibilità anche per le donne di entrare a far parte delle Forze Armate, le ragioni per sviluppare una riflessione attenta e lungimirante sono molteplici. È fondamentale, infatti, garantire la disponibilità di uno strumento effettivamente idoneo ad assolvere il vitale compito di difesa della Patria da aggressioni esterne e a rappresentarla nel consesso internazionale, ove si richieda la partecipazione ad azioni che comportino l'uso della forza.

Tre profili appaiono sicuramente i più delicati ed i più discussi nel dibattito cui si è fatto cenno: le caratteristiche sociologiche dei soggetti che potrebbero essere interessati all'arruolamento in un esercito professionale; la possibilità di reimpiego dei soggetti che abbiano raggiunto un'età nella quale l'efficienza operativa non è più ottimale, ma che è contemporaneamente ancora lontana dalla possibilità di accedere ad un trattamento di quiescenza; il costo elevatissimo di una struttura anche molto piccola, peraltro appesantito dal fatto che una simile struttura superspecializzata non potrebbe più assolvere quella costellazione di compiti "minori" attualmente devoluti alle Forze Armate.

In relazione al primo punto è emerso che molti degli aspiranti all'arruolamento provengono da ambienti sociali emarginati ed in forte crisi (come per altro sta accadendo anche nel nostro paese, ove l'obbligo della leva resta solo per coloro che hanno precedenti tali da non poter esercitare il diritto all'obiezione) e solo un radicale mutamento di mentalità a livello sociale e/o una retribuzione elevatissima potrebbero cambiare questa situazione.

A proposito della problematica del reimpiego la soluzione ritenuta più semplice sarebbe quella di ipotizzare un accesso al pensionamento a partire da età relativamente basse, cosa che comporte-

rebbe comunque un aggravamento del fronte economico.

In relazione ai costi elevati e alla inevitabile dismissione di funzioni sussidiarie in ambito protezione civile ed altri analoghi, emerge in modo evidente la forte differenza fra la scelta della leva obbligatoria e quella del ricorso ai professionisti che, pur sempre più affascinante, presenta sicuramente esigenze che presuppongono una economia molto forte

ed una grande sensibilità di tutte le componenti della comunità nazionale alle problematiche della difesa.

Di fronte all'esperimento austriaco non possiamo che prestare la massima attenzione per acquisire categorie interpretative ed esperienze a "basso costo" che ci aiutino a gestire al meglio il nostro futuro.

Cap. CC Ugo Cantoni



## LIBRI

Pietro Citati

### L'armonia del mondo

*Ed. Rizzoli Superpocket  
1999, pag. 280,  
Lire 7.900 (4,08 euro)*

Ironia utopia o *nonsense*, cos'è questa "armonia del mondo" che Citati propone nel suo libro? Armonia reale o forse soltanto acuto desiderio di assaporarla in brevi momenti che sfuggono all'usura del tempo e, a volte, alla sua irrimediabile mediocrità.

Scivoliamo con gusto - e questa è già armonia - nelle reti di una prosa elegante e nitida che riesce sempre ad affascinare.

Un libro di collages, di ricordi, di riflessioni spesso distanti temporalmente, ma governate tutte da una sensibilità raffinata, dal piacere di condividere il bello con un forte senso estetico che calibra tutte le pagine.

Si parla di libri, di bambini, di politica, di Europa, di ogni sorta di argomenti trattati

sempre con piglio originale. Sentiamo quasi fisicamente - attraverso le sue parole - un *amor vitae* solido e convincente, al di là e nonostante tutte le palpabili negatività che lastricano questa nostra epoca. Direi che è proprio il tratto saliente che si scorge in filigrana attraverso le pagine di questa riedizione del libro di Citati, sempre così piacevolmente dense di riferimenti storici e letterari. Gli occhi corrono sulle righe e dentro i pensieri. La mente vola. Citati è un critico scrittore, un critico poeta che come tale riesce a cogliere con sensibilità precisa lo spessore degli artisti, ma anche la carica poetica nascosta in certe pieghe del quotidiano. La sua prosa limpida con un senso sottilmente ironico, di un'ironia garbata e dolcemente, ci porta a cogliere sfumature di significato, chiari e scuri e dettagli che credevamo persi nella sarabanda dei messaggi secchi, tagliati con l'accetta che la società di massa propone o meglio impone. La sua scrittura si distende morbida come quelle colline toscane, quei paesaggi che lo scrittore descrive con mano felice.

Questo libro di "note", gui-

da il lettore a confrontarsi con gli argomenti più vari, come la conversazione, quell'"arte della conversazione" oggi assai poco coltivata, quel giocare saggio e attento con le parole, gioco che trova nella nostra lingua uno strumento duttilissimo.

La bellezza di alcune pagine ci riporta a quella "Colomba pugnolata" noto libro di Citati su Proust, di qualche anno fa. Libro nel libro, passione per Proust che lo porta ad una sintonia particolare con l'autore.

Tra le pagine più belle di questa "Armonia del mondo", segnaliamo quelle sull'"innamoramento" dell'autore per le ultime "Ninfee" dipinte dal grande Monet. "Ritorno, per la quinta volta, all'Orangerie, a vedere le "Ninfee" di Monet; e sono assalito, come diceva Degas, dalla vertigine. Mi accorgo di non aver mai compreso questo immenso capolavoro".

A libro chiuso ci gustiamo la sensazione di aver avuto la fortunata opportunità di aver conversato con un uomo colto e attento ai ritmi della nostra epoca, ma anche alle piccole dolcezze da assaporare con passione.

Dott. Silvia Costanzi



Aldo Carotenuto

### Attraversare la vita

*Ed. Bompiani*

1999, pagg. 181,

Lire 28.000 (14,46 euro)

“Attraversare la vita”, ultimo lavoro del noto psicoanalista junghiano Aldo Carotenuto, possiede già nel titolo una forte carica semantica. Un attraversare assimilato quasi ad una conoscenza carnale. Una vita-persona che impariamo a conoscere e ad amare attraverso la frequentazione giornaliera. Un rapporto - tra noi e lei - sempre originale, necessariamente unico. Spigoloso, travolgente, spesso doloroso e con dinamiche variabilissime.

Attraverso la consueta chiarezza ed abilità nello spaziare dal campo scientifico a quello letterario e filosofico, Carotenuto provoca il lettore stimolandolo ad una ricerca della propria individuazione in *feri* ed alla conoscenza articolata del modo unico per ognuno di relazionarsi al mondo. Ed al proprio io. Quel microcosmo che è comunque rampa di lancio al “fuori di noi”. Un io ribollente coacervo di contraddizioni, di slanci, di creatività,

ma anche di dolorosi reflussi. Il tema del viaggio, dominante nel libro, rappresenta indubbiamente un *topos* letterario, ma nel discorso dell'autore si arricchisce di riferimenti e notazioni originali. Viaggiare attraverso la vita è anche un viaggiare attraverso i nostri sé, le epoche della nostra crescita psicologica. Enigma il percorso, enigma la meta. A parte quella fisica ineliminabile legata alla mortalità.

Questa vita bella e corposa non si fa imbrigliare, né conoscere mai fino in fondo. Si sfrangia, sfugge, si nega, continuando a chiamarci con voci diverse.

“La cura del sé - leggiamo ad un certo punto - è anche una scelta morale”. Non dovremmo - suggerisce chiaramente Carotenuto - abbandonare nella ripetitiva superficialità di un attivismo frenetico, l'impegno di autoconoscenza, che ci aiuti anche a penetrare la realtà trapassando il velo fitto delle facili apparenze, dei pregiudizi dilaganti, dei comodi luoghi comuni.

Conoscere osservare riflettere assorbire possedere il proprio tempo. Interiore ed esteriore. Anche se poi tutti gli eterni perché, che bruciano da sempre la nostra mente,

resteranno senza una voce che risponda. Primo fra tutti quello della sofferenza e del senso del nostro puntiforme esistere nel tempo. Risposta potrebbe essere un consistere in se stessi e insieme un coraggioso “ex-sistere” nel senso effettivo di un nostro “venir fuori” nella realtà. Consapevole nevrotico infantile coraggioso timoroso. Comunque nostro, irripetibile, mai duplicabile.

Accettarsi allora diventa un tentativo di imparare ad amarsi veramente. Sentimento non sempre facile e scontato. Accettarsi *in toto*, anche nelle ambivalenze nei vuoti nelle incoerenze. Sconosciuti tra noi e sconosciuti spesso a noi stessi per primi.

Contro ogni tentazione di chiusura asfittica nel dolore, nella reificazione stessa, portato a volte inevitabile della sofferenza, la vita trabocca comunque, si reinventa come un fiume che scorre (per riprendere un'intrigante metafora). Fiume che ha secche, acque stagnanti, ma anche sorgenti nuove. Carotenuto invita a “rompere gli argini” degli schemi che ci ingabbiano, ad affrontare il buio. Il salto nel vuoto. Per cercare l'io reale e più profondo, dimenticando o superando l'io

sociale, quell'io-persona nell'accezione etimologica latina di "maschera".

Riflessione sulla vita e i suoi faticosi percorsi e occasione di suggerimenti e spunti validi di ricerca? il libro si legge volentieri, con interesse autentico.

La bella metafora dell'albero che cresce e si trasforma continuamente, sempre lo stesso ma anche sempre diverso, spogliandosi e poi riesplodendo gonfio di verde, incarna visivamente la realtà del potenziale creativo e reattivo dell'uomo.

Ognuno di noi allora dovrebbe o potrebbe seguire il proprio *daimon* (istinto, spirito, voce segreta o vis naturale) per affrontare i giorni della vita.

Dott. Silvia Costanzi

Enrico Francia

**Le baionette intelligenti. La Guardia Nazionale nell'Italia liberale (1848-1 876).**

*Ed. Il Mulino,*

*1999, pagg. 260,*

*Lire 35.000 (18,08 euro)*

È un argomento suggestivo quello che viene affrontato

in questa tesi di dottorato in storia contemporanea; di una suggestione tanto più forte quanto più ricorrenti si fanno, a seconda della maggiore evidenza delle questioni di sicurezza, le richieste, avanzate da talune aree politiche, di istituzione (o istituzionalizzazione) di guardie, più che "nazionali" caratterizzate da acceso localismo, ritenute maggiormente radicate nel territorio e, quindi, più capaci di apprestare efficaci difese a tutela della libertà dei cittadini e della loro proprietà privata. La suggestione appare, in verità, più semantica che sostanziale, poiché tale corpo sociale, pur avendo trovato nobili origini nelle settecentesche "milizie territoriali" del Regno di Sardegna e cercato rinnovati blasoni nell'adesione all'ideale rivoluzionario e mazziniano della "nazione armata", non è mai riuscito a trovare terreno fertile nella costruzione del neonato stato unitario, finendo, con l'istituzione della leva militare, per perdere ogni residua ed ideale efficacia.

Occorre, comunque, evidenziare che lo studio del Francia, dottore di ricerca in Storia Contemporanea presso l'Università di Torino, è ri-

volto, in particolare, all'analisi dell'esperienza della Guardia Nazionale successivamente al 1860 e, soprattutto, alla sua organizzazione ed impiego nelle regioni dell'ex Regno delle Due Sicilie in funzione di contrasto al crescente fenomeno del brigantaggio.

Si troverà, quindi, un richiamo piuttosto breve alle vicende risorgimentali che, nell'esclusivo ambito piemontese, hanno visto, in più di un episodio, protagoniste le milizie della guardia nazionale (in questa sede indagata più nelle sue, del tutto teoriche, funzioni, a mezzo fra la polizia civile ed il mondo militare, che non per il concreto contributo assicurato a vantaggio dell'armata combattente). Più e giustamente diffusa, l'indagine dell'organizzazione e dell'impronta ideologica della Guardia Nazionale sorta in altri Stati preunitari, segnatamente: lo Stato della Chiesa, con riferimento alle Legazioni Pontificie (attuale Emilia Romagna) ed il Granducato di Toscana, in essi, a seguito dell'impegno delle élites intellettuali borghesi, si andò sviluppando l'idea, a fronte del degradarsi delle condizioni dell'ordine e della sicu-

rezza pubblica, di affidare “ai cittadini la guardia notturna dei loro paesi” (M. Minghetti - Prodromo di considerazioni intorno alla circolare dell’Eminentissimo Gizzi in data 24 agosto 1846), ritenendo che “la vigilanza sui beni e le persone non può essere più prontamente, più efficacemente e con minor pericolo esercitata da coloro i quali conoscono pienamente le persone sospette e hanno maggior interesse di difendersi dalle loro male opere” (R. Lambruschini - Ordinamento municipale della polizia, 6 novembre 1847). Da queste posizioni a quelle più ideologizzate il passo diventa breve ed infatti la Guardia Nazionale viene definita come “l’Opinione Pubblica legalmente armata”, mentre nel Regno di Sardegna Alberto La Marmora, fratello del riformatore Alessandro, difendeva il “ruvido ferro” dell’esercito contro la “baionetta intelligente.. triplice bestemmia, militare, sociale e politica, parto di qualche cervello di pancotto”. Il destino della Guardia Nazionale in Italia è iscritto nella contraddizione fra queste due idee; da un lato, ritenere la Guardia Nazionale come uno strumento di cre-

scita elitaria delle classi borghesi o, addirittura, considerarla in funzione antagonistica come avverrà nel contesto della rivoluzione siciliana, dall’altra, criticarne l’intrinseca debolezza, conseguente alla mancanza di disciplina, al sostenersi sul mero volontarismo e su di una sterile ideologizzazione politica, nonché al divenire preda del contrasto delle diverse fazioni, decise a spartirsene le spoglie quali strumento di autorità. Lo sforzo di sintesi che di esse verrà fatto successivamente all’unità nazionale, di fronte alla minaccia del brigantaggio, non impiegherà troppo tempo per rivelarsi privo di ogni efficacia, minato alla base dalla scarsissima considerazione che l’iscrizione alla Guardia Nazionale riscuote fra le classi popolari, nonché dall’impossibile raggiungimento degli obiettivi ideologici, compressi dalle ben più stringenti necessità di quotidiana sopravvivenza della nuova nazione. Gli aspetti indagati sono, quindi, fra i meno conosciuti, in particolare quelli legati alla lotta contro il brigantaggio. Mancano, e ciò non può non dispiacere, riferimenti alla trasformazione delle gen-

darmerie degli Antichi Stati ed al ruolo svolto in questa transizione dai Carabinieri. E la riflessione che scaturisce dalla lettura non può non considerarsi attuale e far ritenere che, anche oggi, superati gli impulsi emotivi, occorra realizzare uno strumento che, garantendo la partecipazione attiva di tutti i componenti della società, assicuri a questa la sicurezza e l’ordine necessari al suo pacifico sviluppo.

Cap. CC Ilario Favro

Giuseppe Di Gennaro  
Giuseppa La Greca

**La questione droga. Diffusione del consumo e strategia del contrasto.**

*Ed. Giuffrè  
1999,  
Lire 78.000 (40,28 euro)*

Il testo offre un esame puntuale ed esaustivo del fenomeno “droga”, sia sotto l’aspetto della sua evoluzione storica - anche al fine di qualificare il costume dell’uso di sostanze stupefacenti dall’antichità sino ai nostri giorni - sia sotto quello tecnico giuridico, attraverso una

valutazione approfondita dei singoli istituti previsti dalle legislazioni nazionale ed internazionale.

Quindi la “questione droga” diventa una palestra speculativa per conoscere e comprendere le linee di tendenza del fenomeno del narcotraffico, nonché per verificare le predisposizioni attuate dalle Nazioni Unite e dall’Unione Europea al fine di ricondurre la relativa minaccia entro limiti accettabili di rischio.

Soprattutto, gli autori analizzano le diverse teorie che comunque fanno riferimento al c.d. fronte della “legalizzazione” dell’uso della droga che, al di là della giornalistica ed apparente unitarietà, in effetti è tutt’altro che monolitico e troppo spesso si fonda su presunzioni logiche non riscontrabili e contraddittorie.

Ad esempio la “liberalizzazione” dello stupefacente non sembra possa essere considerata la panacea dei mali del narcotraffico, come pure taluni rivendicano nella convinzione che l’illegalità del mercato rappresenti un’attrattiva fondamentale alla diffusione dell’illecito. Invece, “le grandi epidemie di tossicodipendenza” sono av-

venute in regime di assoluta legalizzazione, per cui l’assunto è smentito da un’attenta analisi storica dell’evoluzione del fenomeno.

La parte più rilevante del testo viene dedicata al commento approfondito del DPR 309/90, sotto l’aspetto amministrativo, penale e processuale.

Di particolare interesse è l’approccio analitico dinamico, fluido e “strategico” dei singoli istituti, di cui vengono disegnati il profilo storico e le linee evolutive, attraverso approfondimenti e ricerche che risultano sintetiche ed esaustive e che ampliano e qualificano il corredo conoscitivo degli operatori nella materia.

È quindi un testo particolarmente utile - sicuramente tra i migliori scritti nel campo - che consente un sistematico e razionale approccio alla legislazione speciale antidroga, oggi sicuramente lo strumento investigativo più utilizzato - non sempre correttamente - sia per il recupero del controllo del territorio (criminalità diffusa), sia per reprimere forme pericolose di criminalità organizzata.

Magg. CC Alessandro  
Ferrara

Luigi Di Maio  
Maria Proto  
Maria Cristina Longarzia

### **Manuale di legislazione sugli stranieri**

*Ed. Laurus Robuffo,  
pagg. 462,  
Lire 70.000 (36,15 euro)*

L’Italia si avvia progressivamente ad acquisire un profilo sociale multi-etnico, ineludibile effetto dell’era della globalizzazione e delle spinte “cicliche” provenienti dai paesi c.d. “poveri” verso le aeree industrializzate dell’occidente.

Sono ormai note le difficoltà di integrazione del flusso migratorio nel nostro paese, soprattutto per l’elevata incidenza delle presenze di clandestini, che alimenta e radica sacche di devianza sempre più minacciose e qualificate.

La legislazione sugli stranieri, non priva di incoerenze e polverizzata nel nostro ordinamento, al di là del plusvalore politico che riguarda ogni consociato - chiamato a vario titolo ad una responsabile legalità - è oggi un corredo indispensabile per un “operatore del comparto sicurezza” che ormai quotidianamente deve confrontarsi

con le difficoltà procedurali e sostanziali insite nella pratica difesa degli attentati all'ordine pubblico ed agli interessi collettivi da parte di extracomunitari.

È anche importante la tutela dei diritti dell'immigrato, spesso illecitamente emarginato e sfruttato, sia da soggetti criminali internazionali, sia da attori economici senza scrupoli.

Il testo ha il particolare merito di focalizzare le singole fasi che compongono il fenomeno migratorio, i modelli tecnico-giuridici del controllo e del contrasto alle illegalità e, soprattutto, il complesso dei diritti e dei doveri dello straniero nei campi più significativi del vivere sociale: il lavoro, la famiglia, l'assistenza sanitaria e sociale, lo studio e la professione.

Non manca di essere tracciato - poi - il profilo internazionale del tema, nell'ottica dello "spazio giuridico e politico-culturale europeo" e degli accordi bilaterali, che costituiscono la premessa per l'affermazione di principi di legalità e di sicurezza extranazionali. Per tale motivo viene auspicata l'armonizzazione degli interventi nazionali che possa superare le visioni e le logiche politiche e

giudiziarie "locali", al fine di rendere la prevenzione e la repressione della migrazione illegale più aderente alla reale entità ed alla pratica epifania del fenomeno.

Molto utile, infine, l'appendice con le schede sinottiche e con il Testo Unico ex D. l.vo 25/7/1998, n. 286, seguito dal regolamento di attuazione.

Magg. CC Alessandro  
Ferrara

M. Criscuolo  
S. Giambruno  
R. Marino

### Il giudice unico

*Ed. Giuridiche Simone,  
2000, pagg. 816,  
Lire 50.000 (25,82 euro)*

L'autore affronta il tema del giudice unico non solo sotto l'aspetto tecnico-giuridico ma, soprattutto, quale momento qualificato di rinnovamento ed evoluzione concettuale ed organizzativa dell'assetto del nostro ordinamento.

Il testo, infatti, offre un approfondito esame del contenuto del decreto di riforma sul giudice unico nel più complesso quadro delle iniziative

legislative su cui si intende fondare la nuova architettura della giustizia italiana.

La riforma, che ha un respiro costituzionale, è tesa a superare le asperità che rendono macchinosi e poco aderenti i sistemi di applicazione della giurisdizione, attraverso la concentrazione in un unico ufficio di primo grado delle competenze giudiziarie oggi divise tra tribunale e pretura. È ormai noto quanto la polverizzazione strutturale e funzionale degli organi giudiziari condizioni negativamente il loro stesso livello di efficacia e di efficienza.

Le preture hanno sempre esercitato un'elevata capacità simbolica di prossimità della giurisdizione alla collettività.

Se ciò poteva costituire uno strategico plusvalore politico, in un contesto storico-culturale di tipo agro-pastorale, nell'era della globalizzazione e delle applicazioni tecnologicamente avanzate il criterio a cui devono rispondere le scelte organizzative istituzionali - tra cui quelle relative alla giustizia - sono e devono essere riferite solo al grado di efficacia e di remuneratività.

Quindi l'istituzione del "giudice unico" risponde alle esi-

genze di razionalizzare l'organizzazione e la funzione giudiziaria in chiave di economicità ed utilità collettiva.

La portata della riforma tende alla rimodulazione del rapporto individuo-società nel campo della giustizia, rendendolo più obiettivo e meno indirettamente e presuntivamente rappresentativo.

Un ufficio giudiziario non è un presidio che affermi "la presenza" dello Stato, ma agenzia di servizio che deve rispondere celermente alle richieste del consociato.

Il testo è chiaro ed esaustivo nell'analisi dei singoli articoli del decreto, ma ancor di più nelle parti critiche generali e nel disegno progettuale di attuazione della riforma, talché risulta un indispensabile ausilio per leggere ed orientarsi nella prassi di un momento legislativo che deve ancor essere "testato" in tutti i suoi effetti indotti.

Magg. CC Alessandro  
Ferrara

Vittoriofranco Pisano

### **Introduzione al Terrorismo Contemporaneo**

*Ed. Sallustiana,*

1998; pagg. 165,  
Lire. 24.000 (12,39 euro)

L'analisi sul terrorismo contemporaneo è un arduo tenzone per critici ed addetti ai lavori, perché è difficile sintetizzare il complesso di esperienze in un campo d'indagine caratterizzato da piani differenziati, fluidi e spesso non riducibili ad obiettivi generali di ricerca.

Pisano ha avuto il merito di essere riuscito ad offrire un prodotto affidabile, credibile ed esaustivamente sintetico, per quanto attenga sia ai caratteri dottrinari del fenomeno, sia alle singole espressioni geo-referenziate, mai perdendo di vista il piano strategico dell'opera: ricomporre lo scenario che l'analista in corso d'opera è tentato di frammentare.

Nella prima parte del lavoro l'autore cerca di formulare una descrizione funzionale del terrorismo tratta da osservazioni empiriche: esso è una forma di violenza criminale a fini politici esercitata attraverso strutture e modalità clandestine.

Ne derivano i caratteri essenziali della violenza criminale, del fine politico - la cui corretta valutazione impone acume onesto nell'analista -

della clandestinità.

Di particolare interesse è anche la netta distinzione tra gruppo-organizzazione, in cui sono presenti strette regole sulle forme di direzione, sulle componenti funzionali interne e sulla pianificazione info-operativa (ad esempio le B.R.) e gruppo-formazione, dotato di maggiore flessibilità ed autonomia a scapito però della capacità di pianificazione e di tenuta formale (ad esempio P.L.).

Pisano, quindi, offre una compiuta analisi dinamica dell'evoluzione del processo terroristico dalle origini storico-sociali sino alla strutturazione in contesti specifici, esplorando anche il *modus operandi* - attraverso la tipizzazione dei modelli legati alla sicurezza, alla comunicazione, alla propaganda, alla logistica, al comportamento in carcere - il reclutamento, l'addestramento e l'organico.

Nella seconda parte l'autore affronta il tema sotto l'aspetto geo-politico, suddividendo lo scenario in aree omogenee - secondo un criterio funzionale - e penetrando proficuamente le logiche eversive di destra, di sinistra, etnico-separatistiche e teocratiche, in un *continuum*

critico interrelazionale tale da garantire una lettura integrata delle analisi.

Ne deriva un quadro generale che, al di là delle aree d'origine, definisce anche il flusso internazionale degli interessi e dei rapporti terroristici.

In tal modo oltre ad approfondire i contesti nazionali Pisano riesce a spiegare - con efficace chiarezza - le policentriche e fluide situazioni mediorientale e nordafricana ed il movente del loro rischio per i Paesi c.d. occidentali.

Nella parte conclusiva l'autore esamina i criteri di analisi, di monitoraggio e di contrasto, che rappresentano l'ineludibile e sperimentato armamentario del controterrorismo e che costituiscono l'evoluzione del modello anticrimine attraverso la tipizzazione delle tecniche informative ed operative.

Il terrorismo e l'eversione, infatti, sono un *quid pluris* rispetto alle altre forme di criminalità organizzata ed inducono a perfezionare e specializzare sempre più il profilo dell'analista e dell'investigatore nel settore.

Magg. CC Alessandro  
Ferrara

Giustino Gatti  
Raffaele Marino  
Rossana Petrucci

### **Codice Penale**

*Ed. Giuridiche Simone,  
2000, pagg. 908,  
Lire 26.000 (13,43 euro)*

La necessità avvertita da tempo, sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina, di rendere adeguato il nostro sistema penale ai principi costituzionali, ricorrendo alla più afflittiva e costosa delle sanzioni solo quando lo richieda la tutela dei valori più alti garantiti dalla Carta costituzionale, ha imposto una profonda revisione delle norme del codice penale.

Questa revisione ha condotto a decriminalizzare alcuni illeciti e a depenalizzarne altri, sanzionandoli come illeciti di natura amministrativa.

Quest'opera ha trovato compimento nella L. 205/99 e nel decreto legislativo di attuazione n. 507, del 30-12-1999, emanato in occasione della completa entrata in vigore della riforma sul giudice unico di primo grado, proprio al fine di renderne più agevole il decollo. Con le stesse finalità è stata emanata la L. 468/99 con la quale il Governo è stato dele-

gato ad affidare ai giudici di pace una competenza penale su una serie di contravvenzioni. Infine, la L. 16-12-1999, n. 479 ha ridistribuito le competenze fra giudice monocratico e collegiale.

Il pacchetto di novità legislative ha reso indilazionabile una nuova edizione del presente volume nel cui ambito i singoli articoli del codice sono stati aggiornati; inoltre, in calce ad ogni reato sono stati aggiornati gli istituti processuali, con particolare attenzione alla nuova distribuzione delle competenze in primo grado fra giudice di pace, giudice monocratico e giudice collegiale. Un ampio corredo di indici *sistematico, cronologico e analitico* (ulteriormente impreziosito con nuove voci che si richiamano alle più recenti ed aggiornate correnti dottrinarie) completa il volume.

Giustino Gatti

### **Codice di Procedura Penale e leggi complementari**

*Ed. Giuridiche Simone,  
2000, pagg. 825,  
Lire 26.000 (13,463euro)*

Il decennale del nuovo codice

di rito non è passato sotto silenzio. Già si sapeva che alcune norme dell'originario testo andavano profondamente modificate e, dal 2 giugno 1999, vi è stata una notevole attenzione all'istituto cd. del giudice unico, la cui attrazione in materia penale slitta di sei mesi. Il differimento era connesso ad una serie di modifiche da apportare all'ordinamento giudiziario, con l'istituzione di tribunali metropolitani; alla depenalizzazione, con interventi cospicui in tema di reati tributari; all'omogeneizzazione del rito monocratico a quello collegiale, quanto a garanzia per l'imputato; al conferimento di una competenza penale al giudice di pace.

Attualmente non si è ancora in una fase di calma, in quanto gli interventi sulla Costituzione in tema di giusto pro-

cesso (art. 111, legge Cost. 23-11-99, n. 2) non sono stati ancora trasfusi in una legge di modifica del c.p.p., e il Governo si è visto costretto ad intervenire con un decreto-legge, la cui conversione è stata affidata alla medesima commissione Giustizia della Camera, che stava esaminando il progetto di legge approvato dal Senato. Anche se nella sostanza l'art. 111 della Costituzione finisce solo per rendere dignità costituzionale ai principi già contenuti nella legge ordinaria (*contraddittorio, diritto all'interprete, durata dei processi*), il decreto-legge, sia per la forma che per il contenuto, ha già costituito argomento di questioni di costituzionalità.

Egual discorso merita la legge 479/99 (cd. Carotti), con la quale si sono dettate norme in vista dell'attuazione

della disciplina del giudice unico. Gli interventi di ortopedia giudiziaria, a seguito dei quali si sono creati dei visibili «vuoti» nell'articolo, a seguito delle varie abrogazioni disposte, hanno innescato questioni di legittimità costituzionale sotto il profilo dell'ammissibilità del rito abbreviato, quando la pena prevista sia l'ergastolo, già esclusa dalla Corte Cost. con sentenza 176/1991 ed oggi invece consentita dal nuovo articolo 442.

Allo stato, pertanto, si deve ancora attendere il perfezionamento dell'*iter* legislativo, ma nelle more, attesa l'entità degli interventi già realizzati e la necessità di disporre di testi normativi organici e aggiornati, si offre la presente edizione, che riporta in modo esauriente tutte le modifiche già operative.





**COMUNICAZIONE AGLI ABBONATI**

Art. 10 legge 31 dicembre 1996 n. 675.

I dati raccolti attraverso la sottoscrizione dell'abbonamento e trattati in forma automatizzata sono utilizzati esclusivamente per l'invio della Rivista.

La natura del conferimento dei dati è obbligatoria, per adempiere gli obblighi derivanti dalla sottoscrizione dell'abbonamento da parte dell'interessato.

L'invio di dati inesatti o incompleti esclude qualsiasi responsabilità della redazione nell'invio dei vari fascicoli.

L'interessato ha diritto di ottenere:

- la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano;
- la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco di dati eventualmente trattati in violazione di legge;
- l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, qualora vi abbia interesse, l'integrazione dei dati.

Il titolare del trattamento dei dati si identifica nel Direttore responsabile della "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri".

Ai sensi dell'art. 8 della Legge 31 dicembre 1996, n. 675, si comunica che il trattamento dei dati personali degli abbonati, necessari per la spedizione in abbonamento postale, viene effettuato dalla ditta SO.DI.P. di Angelo Patuzzi, con sede in Cinisello Balsamo (MI).



## GIURISPRUDENZA *Corte Costituzionale*

Forze armate

1

1/00

①

**Forze armate - Norme di principio sulla disciplina militare - Divieto di costituire associazioni sindacali e di aderire a sindacati - Questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 52 e 39 Cost. - Infondatezza.**

**(Cost. Artt. 3, 52 e 39; l. 11 luglio 1978, n. 382, art. 8)**

*Corte Costituzionale, sentenza n. 449 del 13-17 dicembre 1999 - Pres. Vassalli - Red. Guizzi.*

Non è fondata, in riferimento agli artt. 3, 39 e 52 Cost., la questione di legittimità Costituzionale dell'art. 8, 1° co., l. 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), nella parte in cui vieta agli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti.

Infatti, nel rapporto di impiego del militare, con l'insieme dei diritti, doveri e garanzie che lo contraddistinguono, ha rilievo nel suo carattere assorbente il servizio reso in un ambito speciale quale è quello militare, sicché la costituzione di associazioni sindacali o l'adesione a sindacati potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare.

La situazione non è comparabile con la Polizia di Stato che ha avuto sì una circoscritta libertà sindacale, ma contestualmente alla smilitarizzazione del Corpo di polizia.

(Omissis)

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato ha ad oggetto quella parte dell'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 385 (Norme di principio sulla disciplina militare), che vieta agli appartenenti alle Forze armate di costituire associazio-

ni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altre associazioni sindacali. Vi sarebbe lesione degli artt. 39 e 52, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, dal momento che nella Polizia di Stato - la quale svolge anch'essa un servizio essenziale - sono ammessi i sindacati, sebbene in forme circoscritte dal legislatore.

Il dubbio di legittimità costituzionale verte quindi sul mancato riconoscimento della libertà sindacale in seno alle Forze armate: questione che il Consiglio di Stato ritiene prioritaria, e preliminarmente, rispetto a ulteriori specifici profili concernenti la composizione e il funzionamento degli organi di rappresentanza istituiti dalla legge del 1978.

Secondo l'ordinanza di rimessione, l'art. 39 della Costituzione si imporrebbe anche per gli appartenenti alle Forze armate, attesa la sua valenza generale. Perché non sarebbe sufficiente la garanzia di alcune singole facoltà, tipiche di detta libertà, non coprendo gli organi di rappresentanza l'intero arco delle istanze collettive; e in ogni caso - sottolinea il Consiglio di Stato - la legge del 1978 sacrifica la libertà di organizzazione e il pluralismo sindacale.

Appare dunque chiaro che l'accoglimento della questione, come prospettata, porterebbe alla cancellazione del divieto posto dalla legge n. 382 del 1978: è questo il fine perseguito dal Collegio rimettente, il quale invoca la piena estensione della libertà sindacale, concepita sia come potere di costituire autonome associazioni professionali - legittimate a farsi portatrici degli interessi collettivi dei militari - sia come facoltà di adesione ad associazioni già esistenti, sia come principio pluralistico di concorrenza fra le associazioni stesse, fermo restando il divieto di sciopero.

2. - La questione non è fondata.

L'ordinanza di rimessione fa leva sull'art. 39, letto in sistema con l'art. 52, terzo comma, della



## GIURISPRUDENZA

### Corte Costituzionale

Forze armate

1

1/00

②

Costituzione. E qui va innanzitutto rilevato che manca nella prospettazione del Consiglio di Stato una considerazione - pur limitata - delle esigenze di organizzazione, coesione interna e massima operatività che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali. Significativamente l'art. 52, terzo comma, della Costituzione parla di «ordinamento delle Forze armate», non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione. Coerentemente, questa Corte ha messo in luce le esigenze funzionali e la peculiarità dell'ordinamento militare (sentenze nn. 113 del 1997, 197 del 1994, 17 del 1991, ordinanza n. 396 del 1996), pur ribadendo più volte che la normativa non è avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali: nella sentenza n. 278 del 1987, in cui vi è l'eco dei risultati cui è pervenuta la dottrina, la Corte ha infatti osservato che la Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare, giacché quest'ultimo deve essere ricondotto nell'ambito del generale ordinamento statale «rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini» (in senso analogo, v. altresì la successiva sentenza n. 78 del 1989).

La garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli «cittadini militari» non recede quindi di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze armate (v. le sentenze, richiamate pure dal Consiglio di Stato, nn. 24 del 1989 e 126 del 1985), al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico.

3. - Il rilievo che la struttura militare non è un ordinamento estraneo, ma costituisce un'articolazione dello Stato che in esso vive, e ai cui valori costituzionali si informa attraverso gli strumenti e le norme sopra menzionati, non

consente tuttavia di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare. Se è fuori discussione, infatti, il riconoscimento ai singoli militari dei diritti fondamentali, che loro competono al pari degli altri cittadini della Repubblica, è pur vero che in questa materia non si deve considerare soltanto il rapporto di impiego del militare con la sua amministrazione e, quindi, l'insieme dei diritti e dei doveri che lo contraddistinguono e delle garanzie (anche di ordine giurisdizionale) apprestate dall'ordinamento. Qui rileva nel suo carattere assorbente il *servizio*, reso in un ambito speciale come quello militare (art. 52, primo e secondo comma, della Costituzione). Orbene, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8, nella parte denunciata, aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare.

D'altra parte, lo stesso Consiglio di Stato ammette che la legge n. 382, pur negando ai militari la libertà sindacale, conferisce loro facoltà tipiche di essa per salvaguardare le istanze collettive. E invero, l'ordinamento deve assicurare forme di salvaguardia dei diritti fondamentali spettanti ai singoli militari quali cittadini, anche per la tutela di interessi collettivi, ma non necessariamente attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali.

A tal proposito, questa Corte non può non ricordare che il legislatore mostra attenzione verso le istanze avanzate dagli organi di rappresentanza delle Forze armate con riguardo a una più compiuta definizione degli spazi di intervento e di autonomia ad essi riservati; del che costituisce testimonianza l'esame, da parte delle Camere, di alcuni progetti di riforma della legge n. 382. E, certo, non a caso la legge 28 luglio 1999, n. 266, all'art. 18 delega il Governo a emanare, entro il 31 marzo 2000, un decreto legislativo che integri e corregga il



## GIURISPRUDENZA *Corte Costituzionale*

Forze armate

1

1/00

③

decreto legislativo n. 195 del 1995, prima citato a proposito della procedura di concertazione, al fine di adeguarne il contenuto ai principi desumibili dalle disposizioni di riforma della pubblica amministrazione, che hanno successivamente trovato ingresso nell'ordinamento, e di valorizzare gli organismi di rappresentanza per quanto attiene al confronto sulle questioni che concernono il rapporto d'impiego.

4. - Il Consiglio di Stato invoca l'art. 3 della Costituzione, denunciando la disparità di trattamento fra gli appartenenti alle Forze armate e quelli della Polizia di Stato, ai quali il legislatore ha invero riconosciuto, per quanto entro precisi limiti, la libertà sindacale, escludendo non solo il diritto di sciopero, bensì anche le azioni che, effettuate durante il servizio, possano pregiudicare le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o le attività di polizia giudiziaria (artt. 82, 83, 84 della legge n. 121 del 1981).

Osserva conclusivamente la Corte che - perseguendo un delicato bilanciamento tra beni di rilievo costituzionale - il legislatore ha sì ricono-

sciuto una circoscritta libertà sindacale, ma ciò ha disposto contestualmente alla smilitarizzazione del corpo di polizia, il quale ha, oggi, caratteristiche che lo differenziano nettamente dalle Forze armate. Non può quindi invocarsi la comparazione con la Polizia di Stato per la diversità delle situazioni poste a confronto, sì che pure la censura mossa con riferimento all'art. 3 deve essere disattesa, al pari di quelle riguardanti gli artt. 39 e 52, terzo comma, della Costituzione.

per questi motivi

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, IV sezione, con l'ordinanza in epigrafe.

*(Omissis)*



<b>GIURISPRUDENZA</b> <i>Corte Costituzionale</i>		





GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Acque	
	1	1/00
<p>①</p> <p><b>Acque - Acque destinate al consumo umano - Fornitura all'utente priva dei requisiti di idoneità - Configurabilità del reato - Sussistenza.</b></p> <p>(D. P. R. 24 maggio 1988 n. 236, art. 21)</p> <p><i>Sez. 3, 24 maggio 1999, n. 08287. Pres. Pioletti, Rel. Morgigni, P.M. Scardaccione (conf.), ric. Di Bello.</i></p> <p>In tema di distribuzione di acqua destinata al consumo umano, è configurabile il reato di cui all'art. 21, D.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 allorché l'acqua, priva dei requisiti di idoneità, entri nella disponibilità dell'utente, essendo sufficiente la semplice fornitura, a prescindere dalla concreta utilizzazione della stessa. Ne</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Armi	
	1	1/00
<p>①</p> <p><b>Armi - Armi da fuoco o da sparo - Armi comuni da sparo - Armi da bersaglio da sala - Limitata offensività - Possibilità di escluderne la qualificazione di arma da parte della commissione consultiva - Esclusione - Ragione: formulazione letterale della norma - Fattispecie: fuciletto tipo flobert cal. 9.</b></p> <p>(L. 18 aprile 1975 n. 110, art. 2, co. 3)</p> <p><i>Sez. 1, 21 aprile 1999, n.8771. Pres. Pirozzi, Rel. Giordano, PM. Galasso (conf.), ric. Capecchi.</i></p> <p>In tema di armi, l'uso della congiunzione "nonché" distingue chiaramente, nella elencazione contenuta nel terzo comma dell'art. 2 della legge 18</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Armi	
	2	1/00
<p>①</p> <p><b>Armi - Detenzione abusiva - Assorbimento nel reato di detenzione di arma clandestina - Esclusione - Ragione.</b></p> <p>(L. 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14; L. 18 aprile 1975, n. 110, art. 23, co. 2)</p> <p><i>Sez. 1, 22 giugno 1999, n. 04436. Pres. Losana, Rel. Campo, P.M. Meloni (parz. diff.), ric. P.G. in proc. Lobina.</i></p> <p>Il reato di detenzione illegale di arma comune da sparo, di cui all'art. 14 della legge 14 ottobre 1974 n. 497, non è assorbito da quello di detenzione di arma clandestina, di cui all'art. 23 della legge 18 aprile 1975 n. 110, verificandosi un concorso formale tra i due reati allorché il reo detiene senza autorizzazione un'arma</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Edilizia	
	1	1/00
<p>①</p> <p><b>Edilizia - Aree fabbricabili - Lottizzazione abusiva negoziale - Promessa di vendita - Atto equivalente ai fini della lottizzazione negoziale - Configurabilità - Condizioni.</b></p> <p>(L. 28 febbraio 1985 n. 47 artt. 18 e 20)</p> <p><i>Sez. 3, 4 maggio 1999, n. 1656 cc. Pres. Papadia, Rel. Pioletti, P.M. Siniscalchi (conf.), ric. D'Angelo.</i></p> <p>L'art. 18 della legge 28 febbraio 1985, n.47 configura la lottizzazione negoziale allorché la trasformazione urbanistica sia predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per una serie di indici, denuncino in modo non equivoco</p>		



<b>GIURISPRUDENZA</b> <i>Corte Supr. di Cass.</i>	<b>Armi</b>	
	1	1/00
<p>②</p> <p>aprile 1975, n. 110 e successive modificazioni, le armi denominate da bersaglio da sala e quelle ad emissione di gas, indicate nella prima parte, dalle armi ad aria compressa e dagli strumenti lanciarazzi indicati nella seconda, ai quali solo può letteralmente essere riferita la possibilità di esclusione dal novero delle armi in relazione alla idoneità offensiva prevista nella parte finale. L'equiparazione alle armi comuni da sparo è dunque assoluta per le armi "da bersaglio da sala". (Fattispecie in cui si è escluso che fosse necessaria la verifica della commissione consultiva in relazione ad un fuciletto tipo flobert cal. 9 marca Manu Arm di fabbricazione francese, rientrante tra le armi da bersaglio da sala, del quale era stata eccepita la limitatissima capacità offensiva in relazione alle caratteristiche del munizionamento).</p>		

<b>GIURISPRUDENZA</b> <i>Corte Supr. di Cass.</i>	<b>Acque</b>	
	1	1/00
<p>②</p> <p>consegue che si tratta di contravvenzione avvenuta natura di reato di pericolo essendo finalizzata a contrastare condotte anche astrattamente pregiudizievoli per la salute pubblica.</p>		

<b>GIURISPRUDENZA</b> <i>Corte Supr. di Cass.</i>	<b>Edilizia</b>	
	1	1/00
<p>②</p> <p>la loro destinazione a scopo edificatorio. Ciò implica che la promessa di vendita, pur non integrando di per sé la lottizzazione negoziale, può integrare atto equivalente se valutato insieme ad altri elementi in quanto il fatto costitutivo della lottizzazione negoziale consiste nel frazionamento e nella vendita o in atti equivalenti e questa ultima locuzione ha come parametro il fatto conclusivo e finalistico della abusiva lottizzazione per vietare tutti gli altri atti attraverso i quali si raggiunga lo stesso effetto del frazionamento e della vendita, anche se con modi mediati e mezzi dissimulati.</p>		

<b>GIURISPRUDENZA</b> <i>Corte Supr. di Cass.</i>	<b>Armi</b>	
	2	1/00
<p>②</p> <p>da sparo risultata clandestina perché priva dei numeri, dei contrassegni e delle sigle di cui all'art. 11 di quest'ultima legge. Ed invero, mentre gli artt. 10 e 14 della legge n. 497 del 1974 soddisfano l'esigenza di porre la competente autorità in grado di conoscere con tempestività l'esistenza di armi e i luoghi ove esse sono custodite, nonché le persone che le detengono, l'art. 23 della legge n. 110 del 1975 è volto a prevenire ed eliminare la presenza nel territorio dello Stato di armi prive di contrassegni di identificazione e come tali non suscettibili di controllo circa la loro provenienza.</p>		



## GIURISPRUDENZA

### *Giustizia Militare*

Ingiuria ad inferiore

1

1/00

①

**Ingiuria ad inferiore - Offensività delle espressioni - Consiste nella lesione del rapporto gerarchico - Dolo - È nella volontà dell'azione.**

**(C.p.m.p., art. 196 co. 2)**

*Corte di Cassazione, Sez. 1<sup>a</sup> pen., 2 marzo 1999. Pres. Gemelli, Rel. Bardovagni, P.M. mil. Garino (conf.), in c. P.*

Per il reato di ingiuria ad inferiore, al fine dell'accertamento della carica lesiva delle espressioni offensive, poiché la legge non richiede un dolo specifico ha preminente rilievo la lesione del rapporto gerarchico e disciplinare, se non risulti dal fatto essere il fine perseguito cosa diversa dall'offesa; e quindi la volontarietà dell'evento è di norma nella consapevole volontarietà dell'azione (1).

(1) Si legge quanto appreso nel testo della sentenza:

«Con sentenza del 15.6.1998 la Corte Militare di Appello - Sez. distaccata di Verona, in parziale riforma della decisione del Tribunale Militare di Padova in data 20.2.1997, sostituiva con lire 4.500.000 di multa la pena di mesi due di reclusione militare inflitta in primo grado a P.G. per ingiuria ad inferiore (art. 196, co. 2 C.P.M.P.), con attenuanti generiche e di cui all'art. 48, ult. co., dello stesso giudice. Osservava che la prova del fatto era stata correttamente desunta dalle concordanti dichiarazioni dall'offeso e dei testi K. e B. Il primo appariva attendibile per la dettagliata ed univoca testimonianza resa sia in sede di indagini preliminari, sia nel dibattimento, e viepiù per la serenità dimostrata astenendosi dal fornire il minimo impulso alla vicenda processuale. Idonea conferma era ricavabile dalle precise e concordanti dichiarazioni degli altri due testi, non sminuite dall'esistenza di "lievi ragioni di attrito" con l'imputato. Non vi era inoltre dubbio circa la carica lesiva delle espressioni riferite, insistentemente ripetute dall'imputato nei confronti dell'inferiore, che per tale motivo fornivano anche prove adeguate del dolo. La pena determinata dal giudice di primo grado

veniva ritenuta adeguata alla gravità del fatto ed alla personalità del reo; tuttavia, non appariva opportuna la sostituzione con la corrispondente sanzione pecuniaria, trattandosi di un indebito sfogo per una supposta (anche se inesistente) mancanza del subordinato, che non era riuscito a rintracciare l'autista (del superiore) per consegnargli una busta.

Ricorre per cassazione il difensore, denunciando:

1) carenza di motivazione circa la ritenuta responsabilità ed erronea applicazione della legge penale quanto al dolo. Il giudice di secondo grado non aveva giustificato la ritenuta attendibilità dei testi di accusa, pur riconoscendo l'esistenza di ragioni di attrito e nonostante specifica deduzione con l'atto di appello; il dolo era stato ravvisato per il solo fatto dell'astratta offensività delle frasi pronunciate, senza ulteriormente indagare sulla volontarietà dell'offesa;

2) carenza di motivazione in ordine alla misura della pena, la cui adeguatezza era stata affermata con generico riferimento ai parametri di cui all'art. 133 c.p., disattendendo la richiesta formulata con l'atto di appello di contenimento nel minimo editoriale.

Il ricorso è infondato. Quanto alla valutazione delle prove testimoniali, il giudice di appello ha dato congrua spiegazione dell'attendibilità riconosciuta alla deposizione della persona offesa, che ben può essere posta a fondamento dell'affermazione di responsabilità purché rigorosamente vagliata attraverso il controllo sulla credibilità del dichiarante e della versione da lui fornita e di conferma attraverso altri elementi di prova (cfr. Cass., I, 18.3.1992, Simbula; Sez. II 23.6.1994, Gesualdo; Sez. III 8.4.1993, Russo ed Iatro; Sez. VI 4.3.1994, Mezzaglia); le dichiarazioni degli altri testi, che avevano un qualche motivo di contrasto con l'imputato, sono state appunto valutate come elemento di conferma; in questi termini ed in quanto sorretto da motivazione esente da vizi logici il giudizio espresso dal giudice di merito non può soffrire censure di legittimità (cfr. Cass., Sez. V, 1.2.1993, Lucacci).

Quanto alla volontarietà dell'offesa, va premesso in via generale che il dolo, in quanto elemento attinente alla interiorità psichica dell'agente, deve necessariamente essere desunto da circostanze esteriori - in particolare, dalle concrete modalità della condotta - indicative dell'atteggiamento psicologico dell'agente secondo le regole di comune esperienza (ovviamente in difetto di concrete emergenze che autorizzino a presumere una deviazione dell'*"id quod plerumque*





## GIURISPRUDENZA

### *Giustizia Militare*

Ingiuria ad inferiore

1

1/00

②

accidit"), mentre l'esame del movente ispiratore, purché aderente alla dinamica del fatto ed ai comportamenti dell'autore e del soggetto passivo può eventualmente assumere un valore integrativo della prova, specie nelle ipotesi di dolo indiretto (cfr. Cass., Sez. I, 3.2.1983, Stolder; 7.4.1983, Contri; 25.11.1968, Catalano; 7.4.1989, Calò; 7.4.1989, Parella; Sez. II 26.4.1993, P.M. e Tonsig). Per ciò che riguarda in particolare i reati consistenti, come quello in esame, nell'offesa all'altrui patrimonio morale, che non richiedono un dolo specifico, la volontà dell'evento è normalmente intesa nella stessa volontarietà dell'azione e nella consapevolezza della sua portata lesiva, sicché non abbisogna di ulteriore prova, salvo che non emergano specifici elementi atti a dimostrare che il fine perseguito è diverso dall'offesa (cfr. Cass., Sez. VI, 2.3.1976, Ciampo; Sez. V 15.2.1983, Greco; 18.11.1986, Conte; 17.8.1990, Guastella; 16.2.1997, Cantonetti). Tale criterio assume un valore particolarmente pregnante nelle previsioni incriminatrici contenute nel Codice militare, in cui ha preminente rilievo la lesione del rigoroso rapporto gerarchico e disciplinare e del prestigio richiesto dallo specifico "status", talché la cosciente volontà di pronunciare parole di univoco significato offensivo basta a concretare il reato indipendentemente da moventi e finalità particolari (cfr. Cass., Sez. I, 7.1.1990, Pesola). Correttamente, dunque, il dolo è stato ravvisato nel caso di specie in

considerazione della evidente ed accentuata carica lesiva delle espressioni usate e dalla reiterazione della condotta.

Quanto al trattamento sanzionatorio, la sentenza di appello afferma sinteticamente di ritenere congruo ex art. 133 C.P. quello adottato in primo grado (non di molto superiore al minimo). La motivazione in questi termini deve ritenersi legittima: se l'adempimento del relativo obbligo non può, di regola, essere assolto con il mero richiamo ai criteri di cui all'art. 133 C.P., essendo necessario che siano enunciati, seppur sinteticamente, gli elementi giustificativi della scelta, tale onere, tuttavia, con riguardo al giudizio di appello, deve essere correlato con il principio dell'integrazione delle motivazioni delle sentenze di primo e di secondo grado. Inoltre, l'uso di espressioni sintetiche quali "pena congrua" è giustificato quando viene irrogata una sanzione prossima al minimo edittale, non essendo, in tal caso, necessaria una analitica enunciazione dei criteri (Cass., Sez. III, 28.11.1995, Merra). Ciò tanto più quando, come nel caso di specie, gli elementi rilevanti per la valutazione (scarsa intensità del dolo da un lato, particolare offensività della condotta dall'altro) siano stati comunque evidenziati nel corso della motivazione, anche se non espressamente richiamati nella parte relativa al trattamento sanzionatorio.

Il ricorso va perciò respinto»».



## GIURISPRUDENZA

### *Giustizia Militare*

#### Procedimento penale

1

1/00

①

**Procedimento penale - Formazione della prova - Intercettazione di conversazione - Colloquio telefonico - Registrazione ad opera del colloquante - Previa autorizzazione del giudice - Non è richiesta - Utilizzo nella deposizione orale - È legittimo.**

**(C.p.p., artt. 234 co. 1, 266, 267; C.p.m.p., art. 261)**

*Corte Costituzionale, Sez. 1<sup>a</sup> pen., 2 marzo 1999. Pres. Gemelli, Rel. Losana, P.M. mil. Garino (conf.), inc. C.*

La registrazione di colloquio telefonico fra imputato e parte lesa è suscettiva di utilizzazione da parte dell'interlocutore in processo, quando chiamato a deporre, essendo un mero supporto documentale e perciò non abbisogna di previa autorizzazione da parte del giudice. Essa non viola il bene, costituzionalmente tutelato, della libertà e segretezza delle comunicazioni, e il fatto che ne usi, propalandola, uno degli interlocutori che l'ha eseguita, attiene all'interesse alla riservatezza, non costituzionalmente protetto, sul quale prevale l'interesse alla formazione della prova (1).

(1) Si legge quanto appresso nel testo della sentenza: « C.A., maresciallo dei Carabinieri e, nel gennaio-febbraio 1996, Comandante del Nucleo CC presso la Banca d'Italia, era stato condannato dal tribunale militare di Padova, con sentenza 13.02.97 per i reati di violenza, minaccia ed ingiurie contro un inferiore, alla pena complessiva di otto mesi e dieci giorni di reclusione militare con la sospensione condizionale della pena; era invece assolto, perché il fatto non sussiste, dalla imputazione di truffa militare. I fatti risalivano al 19.02.1966; vittima di reati era il brigadiere L.F.

A parziale accoglimento della imputazione del C., la Corte militare di appello di Verona, con sentenza 24.09.1998, ha assolto quest'ultimo dai reati di violenza e minacce e lo ha ritenuto colpevole del solo

reato di ingiuria ad inferiore infliggendogli per tale reato la pena di un mese di reclusione militare; lo ha pure condannato al risarcimento del danno in favore della parte civile quantificandolo in lire 200.000 per danno alla morale.

Ha proposto ricorso per cassazione il condannato deducendo:

1) violazione di norme stabilite a pena di inutilizzabilità perché la decisione dei giudici di merito era basata su un nastro registrato dalla costituita parte civile L.F., il quale però stava svolgendo un incarico quale ufficiale di P.G.; quindi la registrazione doveva equipararsi ad una vera e propria intercettazione di conversazione tra presenti, senza però che, al riguardo, vi fosse una valida autorizzazione processuale;

2) in subordine, illegittimità costituzionale degli articoli 3, 64, 191, 234, 166, 167, 268, 270, 271 c.p.p., (qualora di essi si desse una interpretazione tale da consentire l'utilizzabilità della predetta registrazione), per contrasto con gli articoli 3, 15, 24 della Costituzione.

La parte civile costituita ha fatto pervenire una memoria nella quale sottolinea la ritualità della utilizzazione della registrazione della conversazione.

#### Motivi della decisione

Il ricorso non è fondato.

Il ricorrente, tramite il suo difensore, ha sostenuto che il contenuto della registrazione della conversazione avvenuta tra l'imputato e la parte lesa (su cui i giudici di merito hanno basato la loro decisione) non avrebbe potuto essere utilizzato. La registrazione, infatti, era stata eseguita senza le necessarie autorizzazioni e fuori dalle ipotesi previste dalla legge. Il ricorrente ha fatto riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 1983 ed all'art. 8 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo, che tutelano la segretezza delle conversazioni private.

Inoltre, nella specie, il L. aveva ricevuto un preciso incarico di indagare su eventuali irregolarità commesse dal C., sicché l'incontro tra i due doveva ritenersi come inserito nella esecuzione di quell'incarico e destinato ad ottenere ammissioni di responsabilità da parte del superiore. Quella conversazione non poteva quindi considerarsi come un semplice colloquio privato, ma, se mai, e sia pure implicitamente, come un vero e proprio interrogatorio.



## GIURISPRUDENZA

### *Giustizia Militare*

Procedimento penale

1

1/00

②

Questi rilievi del ricorrente non sono condivisibili. In questa sede non si prende di certo in considerazione l'attività del L. in quanto incaricato di svolgere degli accertamenti sul conto di C. La registrazione acquisita agli atti si riferisce ad una conversazione nel corso della quale l'imputato (come risulta dal testo della sentenza impugnata) ha assunto l'iniziativa, rimproverando alla parte lesa di avere formulato sospetti sul suo conto e pronunciando la frase: "hai fatto l'uovo fuori dal nido" (di qui, poi, l'ulteriore sviluppo del dialogo). Ben lungi dall'essere un interrogatorio, sia pure mascherato, quel colloquio è stato correttamente ritenuto una conversazione privata, libera, e con libera accettazione dell'interlocutore e dell'argomento da discutere.

Ora: una siffatta conversazione non avrebbe di certo potuto essere intercettata dall'esterno, senza i necessari presupposti previsti dalla legge; ma ben poteva essere registrata da uno dei due interlocutori. Nessuna legge vieta ad un cittadino di "memorizzare" il contenuto di una conversazione, e la "memorizzazione" può avvenire tenendo a mente il contenuto del dialogo, oppure utilizzando strumenti (prendendo appunti, trascrivendo frasi, stenografando, ovvero, se del caso, registrando la conversazione con un magnetofono).

Che se poi il soggetto, interlocutore nel colloquio, è chiamato a deporre su questo dialogo (quale accadimento di cui egli stesso è stato protagonista), nulla vieta che possa servirsi dei suoi appunti o della registrazione effettuata, a supporto del suo ricordo, personale, dei fatti.

E pertanto l'utilizzazione, nel processo, della registrazione non integra alcuna violazione di legge.

In questo senso si è già espressa questa Corte (Sez. VI 10.07.1995, Dell'Agnello, Sez. I, 22.04.1992, Artuso; Sez. I 06.05.1996), affermando il principio

secondo cui: "la registrazione della conversazione da parte dell'interlocutore non rientra nel concetto di intercettazione previsto dall'art. 266 c.p.p., che si riferisce all'intromissione di persona non autorizzata nella vita privata di terzi; laddove l'interlocutore è legittimamente ammesso alla conversazione". E ancora: "il solo diritto astrattamente opponibile dall'altro colloquante è che la notizia non sia da costui propalata senza il consenso del primo; ma ciò non costituisce un valore garantito nel processo e cede di fronte all'esigenza di formazione della prova".

Le suesposte considerazioni portano altresì a ritenere manifestamente infondata la dedotta questione di legittimità costituzionale. In vero il fatto in sé della registrazione non viola alcun precetto costituzionale. Quanto alla utilizzazione (che implica una "propalazione") del contenuto della registrazione stessa, essa non incide sulla libertà e sulla segretezza delle comunicazioni (valori questi costituzionalmente tutelati) perché non costituisce una intromissione dall'esterno in ambiti privati non violabili; essa, invece, incide sull'interesse alla riservatezza, valore che non è costituzionalmente tutelato. Col termine riservatezza si intende l'interesse a che una notizia non venga diffusa senza motivo. Ma, su questo interesse, prevale certamente l'interesse pubblico all'accertamento della verità e, quindi, alla formazione della prova.

La registrazione, avvenuta ad opera di uno degli interlocutori, può essere definita, processualmente, come un supporto documentale; e quindi va ritenuta ricompresa nel novero dei documenti acquisibili ai sensi del comma 1 dell'art. 234 c.p.p.

Pertanto il ricorso deve essere rigettato ed il ricorrente deve essere condannato al pagamento delle spese processuali. La questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente infondata».



GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Militare e militarizzato	
	1	1/00
<p>①</p> <p><b>Militare e militarizzato - Obiezione di coscienza - Decadenza - Per grave infrazione disciplinare - Legittimità - Fattispecie.</b></p> <p><i>Consiglio di Stato - Sez. IV<sup>^</sup> - 25 gennaio 1999 - Pres. Pezzana, Est. Santoro - B.L. (avv. Ramadori) c. Ministero difesa ed altro (avv. St. Sica) - (Conferma T.A.R. Lazio, I Sez., 18 luglio 1988 n. 1069, in T.A.R. 1988, I, 2485).</i></p> <p>L'obiettore di coscienza che abbandoni la sede di servizio senza la previa autorizzazione dell'Autorità militare commette grave infrazione disciplinare, la quale comporta la decadenza dallo stato di obiettore (determinando, il fatto contestato, un evento che fa venir meno le</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Provvedimento disciplinare	
	1	1/00
<p>①</p> <p><b>Provvedimento disciplinare - Destituzione - Art. 84 lett. a) T.U. n. 3 del 1957 - Finalità - Comportamenti censurabili - Individuazione. Pubblico impiego - Incompatibilità - Per esercizio attività imprenditoriale - Rilevanza - Regolare prestazione del servizio - Irrilevanza.</b></p> <p><i>Consiglio di Stato - Sez. V<sup>^</sup> - 13 gennaio 1999 - Pres. Ruoppolo, Est. Ferraro - R.G. (avv. ti Di Teodoro e Valenza) c. Comune di Castellalto (avv. Referza) ed altro (n.c.) - (Conferma T.A.R. Pescara 7 febbraio 1997 n. 68, in T.A.R. 1997, I, 1426).</i></p> <p>1. - La <i>ratio</i> della previsione normativa recata</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Provvedimento disciplinare	
	1	1/00
<p>③</p> <p>energie lavorative del dipendente ai fini del miglior rendimento.</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Stipendi	
	1	1/00
<p>①</p> <p><b>Stipendi, assegni e indennità - Restitutio in integrum - Illegittimo allontanamento dal servizio - Spettanza con detrazione emolumenti percepiti aliunde.</b></p> <p><i>Consiglio di Stato - Sez. V<sup>^</sup> - 13 gennaio 1999 - Pres. Ruoppolo, Est. Pinto - U.S.L. n. 3 di Atripalda (avv. Barra) c. T.B. (avv. Sandulli) - (Annulla in parte T.A.R. Napoli, IV Sez., 20 febbraio 1997 n. 450).</i></p> <p>Il pubblico dipendente illegittimamente allontanato dal servizio ha diritto alla piena <i>restitutio in integrum</i>, sia ai fini giuridici sia ai fini economici, in quanto il normale principio di sinallagmaticità delle prestazioni non opera nei casi in cui la prestazione lavorativa non è stata resa per</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Provvedimento disciplinare		GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Militare e militarizzato	
	1	1/00		1	1/00
<p>②</p> <p>dall'art. 84 lett. a) T.U. 10 gennaio 1957 n. 3, disciplinante la sanzione della destituzione a carico del dipendente pubblico, è quella di reprimere tutti i comportamenti che arrechino pregiudizio alla dignità delle funzioni esercitate e possano far temere che queste non vengano espletate correttamente; al riguardo, tra i comportamenti censurabili vanno ricompresi non solo quelli tenuti nello svolgimento del servizio, ma altresì quelli che, pur se estranei al servizio, sono in qualche modo lesivi del prestigio e del decoro dell'Amministrazione.</p> <p>2. - Non esclude la situazione di incompatibilità di un pubblico dipendente che eserciti un'attività imprenditoriale il fatto che lo stesso abbia svolto regolarmente il suo lavoro impiegatizio poiché la norma (art. 84 lett. a) T.U. 10 gennaio 1957 n. 3) mira anche a salvaguardare le</p>			<p>②</p> <p>condizioni che avevano determinato l'ammissione all'obiezione).</p>		
GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>	Stipendi		GIURISPRUDENZA <i>Giustizia Amm.</i>		
	1	1/00			
<p>②</p> <p>fatto imputabile all'Amministrazione; peraltro, dalle somme dovute vanno detratti i compensi percepiti nel periodo di allontanamento dal lavoro in relazione allo svolgimento di altre attività lavorative.</p>			<p>○</p>		