

PRESENTAZIONE

Lo studio e la conoscenza del diritto internazionale umanitario costituiscono bagaglio insostituibile nella cultura professionale dell'Ufficiale dei carabinieri. La Rassegna, da sempre attenta a questa disciplina giuridica che tende ad "umanizzare", per quanto possibile, quell'evento tragico che è la guerra, propone proprio in apertura un ponderoso articolo che si prefigge di presentare l'evoluzione di tale branca del diritto nelle mutate situazioni che quotidianamente vivono le forze di pace.

Si prosegue con la tematica delle missioni all'estero, esaminandone la problematica penale e processuale connessa che postula una indifferibile esigenza di un testo normativo *ad hoc*.

Dall'estero a casa nostra, per esaminare la fattispecie dell'omicidio di camorra, tramite un articolo di taglio strettamente scientifico che si avvale della statistica per tentare di operare un confronto sulle varie tipologie di questo delitto e sulla sua dislocazione sull'intero territorio nazionale.

Si passa, poi, ad esaminare il rapporto tra gli Stati Uniti e il radicalismo islamico, fonte di preoccupazione per i governi USA (e non solo) soprattutto perché questo fenomeno è visto, in larga misura, come reazione ai problemi che affliggono determinate aree geopolitiche nelle quali l'attivismo islamico - sia quello moderato sia quello estremista - si propone come alternativa al fallimento dei modelli istituzionali di matrice socialista o neo-capitalista.

L'evoluzione del quadro giuridico europeo offre l'opportunità di fare il punto sulla

cooperazione di polizia, prevista dall'articolo K.1/9 del titolo VI del Trattato di Maastricht, ma relegata di fatto a un ruolo di minore importanza, di Cenerentola (per dirla con le parole di J. Monar). In realtà, in materia di giustizia e di affari interni, si è assistito spesso ad una sorta di ostracismo nei confronti dell'Istituzione maggiormente rappresentativa, il cosiddetto Terzo Pilastro. Finalmente, il Trattato di Amsterdam rilancia l'impegno comunitario in questo campo, ridefinendo il quadro soprattutto per gli aspetti collegati con la materia penale e con l'integrazione comunitaria prevista dagli Accordi di Schengen. Uno studio corposo e puntuale esamina lo *status quo* della situazione, formulando anche previsioni sulla imminente evoluzione: si tratta di una tematica che entra necessariamente nella formazione dell'ufficiale, ma d'interesse per tutti gli operatori di polizia i quali sono chiamati sempre più e quotidianamente a confrontarsi con la realtà europea.

Infine, per non trascurare le nostre radici ma, anzi, per riaffermare la nostra vocazione alla militarità, proponiamo un saggio su due elementi cruciali per la vitalità delle organizzazioni militari: la motivazione e il metodo.

Mi si consenta, ora, nell'atto di lasciare il Comando della Scuola Ufficiali e la direzione della Rassegna, di ringraziare i nostri fedeli lettori per l'attenzione, i fattivi suggerimenti, la partecipazione con articoli e studi alla vita della rivista la quale, destinata istituzionalmente all'aggiornamento dei Quadri dell'Arma, ha trovato benevola accoglienza anche nell'ambiente esterno.

Gen. B. Mario Mori

Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

Sommario del n. 4/2000

SOMMARIO

STUDI

Il nuovo diritto Internazionale umanitario, delle
Forze di Pace,
Maurizio Delli Santi 7

La problematica penale e processuale sottesa alle
missioni militari all'estero,
Sergio Dini 53

L'omicidio di camorra,
Giusto Giusti e Giuseppe Cennamo 67

Stati Uniti d'America e radicalismo islamico,
Vittorfranco Pisano 99

La cooperazione di polizia nel terzo pilastro:
l'ufficio europeo di polizia,
Alessandro Leonardi..... 119

Motivazione e metodo: due elementi cruciali per
la sopravvivenza delle organizzazioni militari,
Gaetano Speciale 153

INFORMAZIONI E SEGNALAZIONI

GAZZETTA UFFICIALE 162

RIVISTE

Questioni Militari 168

Questioni Professionali 171

LIBRI 175

INDICE GENERALE 2000 189

GIURISPRUDENZA

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

Corte Costituzionale 193

Corte Suprema di Cassazione 197

Giustizia Militare 203

Giustizia Amministrativa..... 207

IL NUOVO DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO DELLE FORZE DI PACE

di Maurizio Delli Santi^(*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'ONU e le Convenzioni del Diritto Internazionale Umanitario. - 3. I problemi sull'universalità del Diritto Umanitario consuetudinario. - 4. L'incriminazione delle violazioni al Diritto Umanitario. - 5. Il Diritto Convenzionale e gli Ordinamenti Nazionali. - 6. Forze multinazionali e tipologia delle missioni. - 7. La Convenzione sulla sicurezza del personale ONU del 9 dicembre 1994. - 8. La prassi delle Nazioni Unite rispetto alle norme umanitarie. - 9. Il Bollettino ONU del 6 agosto 1999: principi generali e tutela dei civili. - 10. I limiti all'uso della forza secondo il Bollettino ONU. - 11. Il trattamento degli *Hors de combat* e dei prigionieri di guerra. - 12. La protezione dei feriti, e del personale addetto alle operazioni umanitarie. - 13. Le reazioni degli Stati al Bollettino. - 14. Nuovi strumenti giuridici ed operativi per le Forze di Pace. - 15. Conclusioni.

1. Premessa

Il problema che ci accingiamo a trattare è quello della individuazione delle norme del Diritto Internazionale Umanitario (DIU) che devono essere osservate dalle Forze ONU, e dalle altre Forze di pace che, come unità di coalizioni regionali

(*) - Tenente Colonnello dei Carabinieri, Capo Sezione Affari Giuridici Internazionali presso lo Stato Maggiore della Difesa. Nell'ambito del Ministero della Difesa, l'ufficiale ha seguito le più recenti iniziative negoziali del Diritto Umanitario convenzionale (in questa *Rassegna* n. 3-4/1999 e n. 2/2000) e le attività preparatorie e divulgative del *Bollettino sull'Osservanza del Diritto Internazionale Umanitario da parte delle Forze delle Nazioni Unite* emanato il 6 Agosto del 1999 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan.

e contingenti nazionali, vengono inviate all'estero in operazioni di sostegno alla pace (*Peace Support Operation - PSO*)⁽¹⁾.

Il tema all'esame può sembrare, *ictu oculi*, uno di quegli esercizi di scuola di cui non sempre si riesce a cogliere il significato concreto e rilevante nell'attuazione pratica delle cose. Ciò è tanto più vero in relazione al contesto di riferimento, quel Diritto Umanitario che un diffuso luogo comune ha voluto universalmente valido nella teoria e sul piano della *effettività delle norme*, ma purtroppo ancora inattuato, almeno per alcuni aspetti, o diversamente interpretato nella prassi e sul piano della *effettività delle sanzioni*. Specie sulla supposta *impunità* dei responsabili delle gravi violazioni al diritto umanitario, e ai diritti umani in generale, si è tuttavia registrata un'inversione di tendenza con le iniziative eclatanti di alcuni giudici stranieri, e soprattutto con la meno nota attività dei Tribunali Internazionali della *ex* Jugoslavia e del Ruanda, che pure hanno potuto processare e condannare diversi criminali di guerra dei rispettivi teatri di crisi. Per quanto riguarda invece la mancata cattura di quei *signori della guerra* rimasti ai loro posti di potere, si può comunque concordare con quanti evidenziano che, in realtà, essi "non dormono sonni tranquilli", - così si è espresso il Procuratore Capo del Tribunale dell'Aja, Carla del Ponte⁽²⁾ - si guardano bene dal porre piede fuori dal territorio nazionale e, anzi, anche in patria si debbono muovere con circospezione, perché è molto pressante un movimento d'opinione internazionale che sollecita i singoli Stati, le Nazioni Unite e le altre organizzazioni di cooperazione internazionale a chiamarli alle loro responsabilità, peraltro non soggette ad immunità di sorta e a prescrizioni di termini d'impunità per i principi generali del diritto umanitario.

In un quadro più ampio di valutazioni va perciò detto che ormai sono più

(1) - La terminologia è quella adottata in ambito NATO per le c.d. *missioni-non art. 5*, del Trattato del Nord Atlantico, secondo il NATO MC 327 *Military Planning Peace Support Operations (Conflict Prevention, Peacekeeping, Humanitarian aid, Peace Enforcing)*. Per richiami ad altre definizioni cfr. nota n. 31.

(2) - C. DEL PONTE, *Per una giustizia cosmopolita*, in *MICROMEGA, DEI DELITTI E DELLE PENE*, n. 1/2000. Inoltre, in una nota intervista ad un quotidiano nazionale, il magistrato, nel commentare la richiesta avanzata al Tribunale dell'Aja di "non luogo a procedere" per le ipotizzate responsabilità della NATO per i bombardamenti in Kosovo, ha preannunciato l'intendimento di costituire un *task team* NATO, incaricato della cattura dei responsabili delle violazioni umanitarie commesse in Kosovo. Particolarmente interessante è altresì l'analisi di BALTAZAR GARZON REAL (il magistrato spagnolo incaricato del caso Pinochet) *Alte sfere e bassa giustizia* sempre in *MICROMEGA, cit.*

che eloquenti i segnali di un *Nuovo Diritto Internazionale*⁽³⁾ che, anche nell'ottica di contrastare i pericoli transnazionali propri della globalizzazione⁽⁴⁾ (conflitti interni, etnici e religiosi, movimenti separatisti, proliferazione nucleare, terrorismo, criminalità organizzata, economica ed informatica, traffico di stupefacenti, sfruttamento sessuale ed altre nuove forme di schiavitù, immigrazione clandestina, minacce per l'ambiente e la salute etc.) tende a far convergere ordinamenti e legislazioni nazionali e internazionali su principi (es. "responsabilità penale internazionale"⁽⁵⁾, "diritto d'ingerenza"⁽⁶⁾, "patrimonio mondiale", "sviluppo sostenibile" etc.) e istituti (cooperazione giudiziaria⁽⁷⁾, tribunali internazionali⁽⁸⁾, etc.) che assicurino una più concreta e diretta tutela della pacifica convivenza e dello sviluppo economico e sociale dell'umanità.

Superate, almeno per certe prospettive future, le riserve sull'impunità del Diritto Umanitario, per il tema specifico delle norme da osservarsi da parte delle Forze di Pace si pone in tutta evidenza - almeno in un approccio *pre-giuridico* - una domanda apparentemente ovvia: potrà mai una "*Forza di pace*", chiamata ad intervenire su *mandato internazionale*, non essere vincolata all'osservanza delle norme umanitarie? Il quesito è solo apparentemente retorico se si considera che sul punto non solo gli orientamenti dottrinali ma anche le posizioni ufficiali degli Stati

- (3) - Sul punto A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, 1999. Alcuni aspetti del tema sono stati evidenziati in questa *Rassegna*, n. 4/1998 e nn. 3-4/1999 e n. 2/2000.
- (4) - Sul tema S. ROMANO, *Cinquant'anni di storia mondiale*, Longanesi, 1994; C. JEAN, *Geopolitica*, Laterza, 1995; G. COTTURRI, *Guerre di globalizzazione*, in *GUERRA-INDIVIDUO*, F. Angeli, 1999; L. SALAZAR, *L'Europa e la globalizzazione del crimine*, in *MICROMEGA*, cit.; H. SCHMIDT, *Globalizzazione*, ed. Lavoro, 2000.
- (5) - La definizione di una dottrina della *responsabilità penale internazionale*, come si dirà anche più innanzi, è stata una conquista sofferta, atteso che, specie nell'ambito degli ordinamenti di *Civil Law* come quello italiano, la mancanza di un diritto scritto e di un organo giurisdizionale preconstituito hanno rappresentato per lungo tempo limiti invalicabili per poterla correttamente concepire in una teoria *pura* del diritto internazionale. Cfr. MASSA, *Diritto penale internazionale*, UTET, 1964 e F. PATRUNO, *Ipotesi tentativi di istituire una Corte penale internazionale*, in *CASS. PEN.*, vol. XL, marzo 2000. Cfr. nota 24 s.
- (6) - Cfr. nota 62.
- (7) - N. PARISI, *Estradizione e diritti dell'uomo (fra diritto internazionale convenzionale e generale)*, Giuffrè 1993; cfr. in questa *Rassegna*, A. GAGLIARDO, *L'ufficiale di collegamento all'estero alla luce del Trattato dell'Unione Europea*, n. 2/1999.
- (8) - G. VASSALLI, *La giustizia internazionale penale*, Giuffrè, 1995; F. LATTANZI (a cura di), *The International Criminal Court-Comments on the Draft Statute*, 1998. Più ampiamente cfr. nota 24 s.

non sempre sono pervenuti a valutazioni univoche e convergenti. Tuttavia, le riflessioni finora maturate sono state arricchite dal recente contributo di una iniziativa ufficiale delle Nazioni Unite, che potenzialmente potrebbe conferire una più chiara definizione alla problematica: il 6 Agosto del 1999, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha ufficialmente sottoscritto il *Bollettino sull'Osservanza del Diritto Internazionale Umanitario da parte delle Forze delle Nazioni Unite* (*Secretary-General's Bulletin Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*). Da qui l'esigenza di valutare il testo del documento, delineandone l'evoluzione nel quadro giuridico di riferimento, gli elementi significativi che lo caratterizzeranno in sede attuativa, ed evidenziando anche le implicazioni più dirette che esso è destinato ad avere sulla condotta delle operazioni, specie per la definizione delle *regole di condotta* (*Rules Of Engagements-ROE*) delle Forze Armate italiane, oggi sempre più frequentemente impegnate nelle missioni all'estero a sostegno della pace internazionale.

2. L'ONU e il Diritto Internazionale Umanitario

Il primo aspetto che denuncia con chiarezza la rilevanza giuridica del problema è costituito dalla mancata adesione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite alle Convenzioni internazionali sul Diritto Umanitario. Invero, l'originaria posizione dell'ONU, e segnatamente dei suoi uffici giuridici, è stata sempre rivolta ad una estrema cautela nei confronti del "diritto di guerra" in ragione del suo ruolo istituzionale essenzialmente rivolto all'affermazione della pace. R. GUTMAN⁽⁹⁾ riferisce che nel 1949 la Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite rinunciò ad un ruolo di codificazione della materia con una motivazione legata alla nozione della *guerra come antitesi del diritto*⁽¹⁰⁾: "Poiché la guerra è stata

(9) - R. GUTMAN, *Nazioni Unite e Convenzioni di Ginevra*, in *CRIMES OF WAR*, WW Norton, 1999.

(10) - Sul punto è nota la visione epistemologica del diritto: N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, 1984; cfr. anche L. BONANATE, *La guerra*, Laterza, 1998 e puntuali riferimenti in F. BASSETTA, *La disciplina costituzionale della guerra*, in *QUADERNI della Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 1/1999 e A. FERRANTI, *Dalla guerra dei popoli alla guerra costituente*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 1/2000.

dichiarata fuori legge, la regolamentazione della sua condotta è diventata irrilevante”. Questo atteggiamento di “distacco” delle Nazioni Unite rispetto allo *ius in bello* ha poi subito una radicale evoluzione fino a divenire esse stesse promotrici dello Statuto della Corte Penale Internazionale, che è destinato a diventare il nuovo codice internazionale del diritto umanitario.

Tuttavia, il percorso di questa evoluzione è ancora tutto da compiere, anche perché, allo stato, permangono alcune situazioni giuridiche che non contribuiscono a fare chiarezza sul tema. Come è stato osservato⁽¹¹⁾, l'ONU non è parte contraente delle Convenzioni di Ginevra del 1949, né di tutte le altre che costituiscono il c. d. diritto umanitario *convenzionale* o *pattizio*, vale a dire riconosciuto valido ed efficace sul piano internazionale in forza delle *adesioni* e delle *ratifiche* degli Stati a veri e propri *trattati multilaterali*. Cosa ben diversa è per il diritto umanitario *consuetudinario*, per il quale né in dottrina né in organi istituzionali sono mai sorti dubbi interpretativi in linea di principi generali: esso è sicuramente vincolante per ogni Organismo Internazionale, per tutti gli Stati, per tutti i soggetti e gli individui, siano essi considerati in gruppi organizzati o individualmente. L'asserto trova giustificazione anche nel riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell'ONU affermato innanzitutto nella *Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946* (ratificata dall'Italia con L. 20 dicembre 1957 n. 1318) ove all'*art. 1- Personalité juridique* è stato sancito espressamente:

Section 1. - L'Organisation de Nations Unies possède la personnalité juridique. Elle a la capacité:

- (a) de contracter;
- (b) d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers;
- (c) d'ester en justice.

In tale senso si è anche espressa la Corte Internazionale di Giustizia in un parere dell'11 aprile 1949 sulla Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite⁽¹²⁾. Vi è poi il principio dell'eguaglianza dei belligeranti: ammessa

(11) - Così N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle Forze armate italiane impegnate in operazioni fuori area condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, CeMiSS INFORMAZIONI DIFESA, 1996 e A. DE GUTTRY, *Le missioni delle Forze Armate italiane fuori area*, Ricerca CeMiSS, F. Angeli, 1997.

(12) - N. RONZITTI, *op. cit.*

la possibilità per una forza di pace di intraprendere azioni di carattere armato, essa non può sottrarsi alle norme consuetudinarie applicabili nei conflitti armati. Peraltro, l'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia⁽¹³⁾ dà una definizione molto semplice e direttamente esplicativa della consuetudine come "una pratica generale accettata quale diritto". Infatti, secondo la migliore dottrina internazionalistica⁽¹⁴⁾ lo Statuto, insieme alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati⁽¹⁵⁾, riprende la teoria classica della gerarchia delle fonti del diritto, comune ai sistemi di Common Law e di Civil Law, collocando la consuetudine tra lo *ius cogens* (immodificabile anche dai trattati, es. proibizione del genocidio) e i principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili (i precetti giuridici generalmente attuati negli ordinamenti interni degli Stati, es. irretroattività della norma penale), e antepoendola agli stessi trattati, perché caratterizzata da due elementi intrinseci di giuridicità: la *diuturnitas*, intesa come ripetizione costante di un comportamento da parte della generalità degli Stati (elemento materiale) e l'*opinio juris ac necessitatis*, la convinzione generale che tale comportamento sia conforme al diritto (elemento psicologico).

3. I problemi sull'universalità del Diritto Umanitario consuetudinario

Sebbene quanto finora analizzato contribuisca in maniera incisiva a riconoscere la validità giuridica del diritto consuetudinario nei termini di una teoria generale, in concreto si pone il problema centrale del DIU che notoriamente è caratterizzato dalla difficoltà di individuazione di norme universalmente riconosciute. Si osserva che per le Convenzioni dell'Aja del 1907 sulle *leggi e consuetudini della guerra terrestre* è stato riconosciuto il valore consuetudinario dal Tribunale di Norimberga; ma è proprio questo il punto critico, o secondo una nota definizione, una delle *zone grigie*⁽¹⁶⁾ del Diritto Umanitario: ove non vi sia una espressa

(13) - Lo Statuto di San Francisco del 26 giugno 1945 è stato ratificato dall'Italia con L. 17 agosto 1957 n. 848, pubblicata in G. U. n. 238 S. O. del 25 settembre 1957.

(14) - B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Ed. Scientifica, 1997.

(15) - La Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 è stata ratificata dall'Italia con L. 12 febbraio 1974 n. 112 e pubblicata in G.U. n. 111 S.O. del 30 aprile 1974.

(16) - E. ALLISON e R. K. GOLDMAN, in *Crimes of War*, WW Norton, 1999.

pronuncia giurisdizionale non sempre è pacifico circoscrivere un principio consuetudinario, atteso che esso deve consolidarsi nel tempo e trovare una immediata riconoscibilità da parte di tutti.

Si pensi ad esempio al principio della *necessità militare*⁽¹⁷⁾: nell'originario *Diritto Bellico*, era pressoché tautologico riconoscerne il valore consuetudinario specie secondo la tradizionale dottrina tedesca della *Kriegsraison*⁽¹⁸⁾, in base alla quale è una condizione del tutto normale del periodo di guerra ammettere certi comportamenti di norma ritenuti illeciti quando occorra scongiurare un pericolo grave per la sicurezza dello Stato, la salvezza della comunità nazionale. Eppure questo assioma, per effetto di un successivo sentire comune che giustamente ha evidenziato l'ampiezza di tale interpretazione non vincolata quantomeno al criterio di *proporzionalità*, è stato presto stravolto fino a giungere alla *clausola de Martens*⁽¹⁹⁾, secondo cui per derogare alle regole di condotta delle ostilità disciplinate dalle convenzioni occorre una espressa menzione, nell'opera di codificazione internazionale, del rinvio ai casi di necessità militare.

Ma anche il principio generale della *giurisdizione*⁽²⁰⁾ dello Stato d'origine (c. d. *giurisdizione di bandiera*) sulle truppe inviate all'estero ha subito un capovolgimento degli originari termini consuetudinari in cui era stato delineato tanto nei casi di occupazione bellica che di pacifico transito o soggiorno: *ubi signa*

(17) - G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso della forza militare in diritto internazionale*, Giuffrè, 1988.

(18) - La dottrina originaria della *Kriegsraison* viene fatta risalire a C. LAUDER, *Krieg und Kriegsrecht in Akkgemeinen*, in F. VON HOLTZENDORFF, *Eléments de droit international public*, Parigi, 1891.

(19) - V. VEUTRO, *Necessità militare*, in AA. VV., *Manuale di Diritto e di Procedura Penale Militare*, Giuffrè, 1975.

(20) - Sul punto vari ed approfonditi sono i contributi di diversi autori, dai "classici" A. RUINI, *I Corpi di truppa all'estero nel diritto internazionale generale*, Milano, 1957 e P. VERRI, (Generale dei Carabinieri, "maestro" e precursore della divulgazione del diritto umanitario in Italia), *L'extraterritorialità delle forze armate nel nostro tempo*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, 1983; ai più recenti L. SALAZAR, *Nuovo riconoscimento da parte del Giudice delle Leggi del principio, la loi suit le drapeau*, in *CASSAZIONE PENALE*, 1991, D. LIBERTINI, *Trattato NATO e giurisdizione penale*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 2/1999, J.P. PIERINI, *Variazioni sul NATO-SOFA*, in *RASSEGNA ARMA DEI CARABINIERI*, n. 4/1999; A. TERROSI, *La giurisdizione penale sui militari NATO*, *ivi*, 1993; R. BARBERINI, *Il Trattato di Londra sullo statuto delle Forze Armate NATO: note a margine della vicenda Cavalese*, *ivi*, dicembre 1999, vol. XXXIX e S. DINI, *Operazioni belliche internazionali e militari italiani*, in *QUESTIONE GIUSTIZIA*, 1999.

est iurisdictio e la loi suit le drapeau. È noto infatti che dall'ultimo dopoguerra, con l'affermarsi dell'invio di forze nazionali in altri paesi in funzione di alleanze difensive, il criterio è stato rivisitato alla luce del necessario riconoscimento della sovranità dello Stato di soggiorno, tant'è che in dottrina la *Convenzione di Londra del 1951 sullo Stato delle Forze dell'Organizzazione del Nord Atlantico (NATO-SOFA)*⁽²¹⁾ - considerando, in questo contesto, a parte alcuni possibili elementi migliorativi - viene generalmente vista come una decisa limitazione di tale principio della giurisdizione di bandiera che, pertanto, non sembra potersi più affermare in via consuetudinaria. A riguardo va ricordato che la *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*⁽²²⁾, firmata a New York il 9 dicembre 1948, all'art. 6 prevede la giurisdizione "dello Stato nel cui territorio l'atto sia stato commesso" ovvero di un tribunale internazionale, se riconosciuto competente dagli Stati interessati.

E anche lo Statuto della Corte Penale Internazionale⁽²³⁾ - di cui più avanti evidenzieremo altre significative innovazioni - all'art. 12 ha sancito l'esercizio della propria giurisdizione "complementare" con l'accettazione o dello Stato del *locus commissi delicti*, o dello Stato "di cui la persona accusata ha la *nazionalità*".

4. L'incriminazione delle violazioni al Diritto Umanitario

Va però rilevato che non è solo il carattere dell'*evoluzione* delle regole consuetudinarie ad avere inciso sull'universalità delle norme umanitarie.

Il problema è diventato tanto maggiormente delicato e controverso quanto più significativamente il diritto umanitario si è caratterizzato nel suo dichiarato intendimento di vincolare gli Stati ad introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali specifiche *sanzioni penali* per le violazioni più gravi caratterizzanti i *crimini internazionali*.

(21) - Conosciuta come "NATO- SOFA", la Convenzione di Londra è stata ratificata dall'Italia con L. 30 novembre 1955 n. 1335, pubblicata in G.U. S.O. del 10 gennaio 1956. Per i commenti alla Convenzione cfr. nota 20.

(22) - Ratificata dall'Italia con L. 11 marzo 1952 n. 153 pubblicata in G.U. n. 74 del 27 marzo 1952.

(23) - Cfr. successive note 24 s.

Ebbene è pacifico che la minima connotazione di garanzia degli ordinamenti giuridici penali non ammette un rinvio astratto alla *consuetudine*, per i principi generali *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*.

È il caso di rimarcare che proprio sul limite della *certezza del diritto* si sono incentrate le riserve sul ruolo dei *Tribunali ad hoc* (Norimberga, Tokio, ex Jugoslavia, Ruanda)⁽²⁴⁾ per i quali sono stati posti in luce, specie per i primi due, il carattere di *una giustizia dei vincitori* e la mancanza di una *giurisdizione* preconstituita su di uno *iudex naturalise* su *norme di legge predefinite*⁽²⁵⁾. Non a caso su questi elementi critici si è sviluppata la ferma iniziativa dell'Italia, che,

(24) - Lo Statuto del Tribunale di Norimberga è pubblicato in *REVUE GÉNÉRALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC*, 1941-1945 II, p. 121 s. e in *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 1945, suppl., p. 257 s. Sui processi di Norimberga e Tokio V. VASSALLI G., *op.cit.* e *Intorno al fondamento giuridico della punizione dei criminali di guerra*, in *GIUSTIZIA PENALE*, 1947; NUVOLONE, *la punizione dei crimini di guerra*, 1945; TARANTINO ROCCO (a cura di), *Il processo di Norimberga a cinquanta anni dalla sua celebrazione - Atti del simposio internazionale, Lecce 5-6-7 dicembre 1997*. I testi degli Statuti dei Tribunali per la ex Jugoslavia ed il Ruanda sono pubblicati in appendice a LATTANZI-SCISO (a cura di), *Dai tribunali penali internazionali, ad hoc ad una Corte permanente*, Ed. Scientifica, 1996; e in *RIVISTA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE*, 1993 e 1995.

(25) - Cfr. nota 5. Sul tema in dottrina viene ricordata la posizione critica con cui Eugenio FLORIAN, nella sua "*Scuola positiva*", commentò le previsioni del Trattato di Versailles che si riferivano alla punizione e al processo dell'ex Kaiser Guglielmo II di Germania (per il quale l'Olanda si rifiutò di concedere l'estradizione) e di tutti i militari o civili tedeschi colpevoli di violazioni degli usi o delle leggi di guerra. Cfr. G. VASSALLI, *op.cit.* Secondo B. CONFORTI, *Diritto Internazionale, cit.*, p. 208, il Tribunale di Tokio si configurava come un "tribunale interno, in quanto costituito con decisione di una sola Potenza occupante". Per un'analisi storica sull'istituzione di una giurisdizione penale internazionale, che si fa risalire alla condanna a morte di Corradino di Svevia sconfitto da Carlo d'Angiò a Tagliacozzo nel 1268, si rinvia a REALE (a cura di), *Lo Statuto della Corte Penale Internazionale*, CEDAM 1999. Per l'evoluzione giuridica del tema cfr. anche LATTANZI-SCISO (a cura di), *Dai tribunali penali internazionali, ad hoc ad una Corte permanente, cit.* Sui principi generali, H. KELSEN, è l'autore che rappresenta il riferimento principale della dottrina, specie per la sua nota, *Teoria generale del Diritto e dello Stato*, Comunità, 1966, e per gli scritti, *Théorie Générale du droit international public*, in *RECUEIL DES COURS DE L'ACADÉMIE DE L'HAYE*, 1932 e, *Collective and individual responsibility in International Law with particular regard to the punishment of war criminals*, in *CALIFORNIA LAW REVIEW*, 1943. In questa *Rassegna* di rilievo il contributo di E. FANELLI, *L'inquadramento dei tribunali all'interno di una teoria del diritto internazionale penale*, in *RASSEGNA ARMA DEI CAREABINIERI*, n. 2/1999, recensito anche in bibliografia di *CASS. PEN.*, Vol. XL, marzo 2000.

percepando forse più di altri Paesi il senso di una “cultura” giuridica da preservare, ha fortemente voluto lo *Statuto della Corte Penale Internazionale*⁽²⁶⁾, che, ancorché formalmente approvato nella Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite di Roma del 17 luglio 1998, non è entrato ancora in vigore per il limitato numero delle ratifiche degli Stati. Esso costituisce comunque la più solenne affermazione del principio di *effettività*, sia nella norma che nella sanzione, del futuro Diritto Umanitario: in primo luogo è stata data una esplicita elencazione e definizione del *crimine di genocidio* (art. 6), dei *crimini contro l'umanità* (art. 7), e dei *crimini di guerra* (art. 8); inoltre è prevista la costituzione di un *tribunale permanente* che esercita una *giurisdizione “complementare”* intervenendo laddove gli Stati non intendono, non possono o non esercitano sufficientemente il loro potere di giurisdizione.

La Corte, che per l'esercizio dell'azione penale si avvale di un Procuratore e della cooperazione degli Stati, opera quindi sulla base di norme sostanziali e procedurali certe, e regolamentate anteriormente al verificarsi dei fatti oggetto del suo esame. In particolare, il *Capo III* dello Statuto richiama i fondamentali *Principi generali del diritto penale*.

- art. 22 *Nullum crimen sine lege*

1. Una persona è penalmente responsabile in forza del presente Statuto solo se la sua condotta, nel momento in cui viene realizzata, costituisce un crimine di competenza della Corte.
2. La definizione dei crimini è interpretata tassativamente e non può essere estesa per analogia. Nel dubbio, deve essere interpretata a favore della persona che è oggetto di un'inchiesta, di azioni giudiziarie o di una condanna. ...

(26) - Lo Statuto della Corte Penale Internazionale è stato adottato e aperto alla firma degli Stati nel corso della Conferenza Diplomatica delle Nazioni Unite riunitasi a Roma il 7 luglio 1998. Lo Statuto entrerà in vigore dopo sessanta giorni dal deposito del sessantesimo strumento di ratifica: l'Italia è stato il primo paese dell'Unione Europea a ratificarlo, con la Legge 12 luglio 1999, n. 232. Al 23 ottobre 2000 risultano effettuate 22 ratifiche: Belgio, Belize, Botswana, Canada, Fiji, Francia, Gabon, Ghana, Islanda, Italia, Lesotho, Lussemburgo, Mali, Nuova Zelanda, Norvegia, San Marino, Senegal, Sierra Leone, Spagna, Tjikistan, Trinidad e Tobago, Venezuela (fonte: <http://www.un.org/law/icc/statute/status.htm>). Tra i principali studi già pubblicati in Italia: REALE, *op.cit.*, G. VASSALLI, *Statuto di Roma*, in *Riv. ST. POL. INTERN.*, 1999, LATTANZI-SCISO, *op.cit.* È in corso di pubblicazione per la Collana CeMiSS la Ricerca 34/N a cura di N. RONZITTI, *La Corte Penale Internazionale, i crimini di guerra e le truppe italiane all'estero in missioni di pace*.

- art. 23 *Nulla poena sine lege*

Una persona che è stata condannata dalla Corte può essere punita solo in conformità delle disposizioni del presente Statuto.

- Art. 24 *Non retroattività ratione personae*

1. Nessuno è penalmente responsabile in forza del presente statuto per un comportamento precedente all'entrata in vigore dello Statuto...

5. Il Diritto Convenzionale e gli Ordinamenti Nazionali

Quanto appena esaminato è stato un dovuto cenno alle possibilità di sviluppo del valore vincolante *erga omnes* del Diritto Umanitario. Ma di fatto, come si è detto, lo Statuto della Corte Penale Internazionale non è operante e si stima che occorrano alcuni anni per raggiungere le 60 ratifiche richieste per l'entrata in vigore. La tutela umanitaria rimane dunque ancora incerta per l'indeterminatezza delle norme consuetudinarie ma anche per altri limiti emersi nel pur importante tentativo di superarle con l'opera di codificazione internazionale. Senza alcun dubbio, il carattere più moderno e rivoluzionario del Diritto Internazionale in generale⁽²⁷⁾, e di quello Umanitario in particolare a partire dalla prima *Convenzione di Ginevra del 1864*, sta nella raggiunta consapevolezza degli Stati di sottoscrivere norme certe e chiare per tutti. In tale processo, nel Diritto Internazionale Umanitario sembra addirittura essersi prodotto un capovolgimento del rapporto tra *consuetudine e norma scritta*: mentre negli ordinamenti interni la codificazione ordinaria è derivata, di solito, o comunque è stata successiva alla fonte consuetudinaria, l'azione del diritto umanitario è stata piuttosto protesa ad individuare uno *ius universale*, su base consuetudinaria, proprio traendone i principi dalle Convenzioni internazionali più ratificate.

Ma tale impostazione doveva rilevare ben presto l'altro limite che ha condizionato l'affermazione delle norme umanitarie: le mancate ratifiche degli Stati. La più autorevole dottrina⁽²⁸⁾, richiamando la Convenzione di Vienna sul

(27) - Sia consentito rinviare a: *Il Diritto Internazionale Umanitario nel 50° Anniversario delle Convenzioni di Ginevra* in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 4/1999.

(28) - B. CONFORTI, *op.cit.*

Diritto dei Trattati, evidenzia che la firma apposta ai trattati da parte dei plenipotenziari non comporta alcun vincolo per gli Stati, in quanto ha soltanto fini di autenticazione del testo; la manifestazione di volontà con cui lo Stato si impegna, si ha invece con la fase successiva della ratifica (si parla anche di adesione o accessione, per gli accordi multilaterali e per gli Stati-terzi, di approvazione e accettazione: i termini sono comunque equivalenti) che di norma è conferita dai massimi organi istituzionali individuati nelle discipline costituzionali dei singoli Stati. Per l'Italia va ricordato che l'art. 80 della Costituzione prevede che l'autorizzazione alla ratifica del Presidente della Repubblica è concessa dalle Camere con provvedimento di legge nel caso di "trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi". L'accordo ratificato si perfeziona sul piano internazionale con lo scambio o deposito delle ratifiche, con le relative notifiche, e, nel caso non si intenda precludere la possibilità di invocare il trattato ad un organo delle NU, con la registrazione presso il Segretariato Generale delle NU. Immediatamente connessi alla procedura di ratifica, e non meno rilevanti, sono i procedimenti di adattamento nell'ordinamento interno che possono comportare anche significative modifiche legislative.

I problemi dunque non sono di poco conto se si considera che gli importantissimi *Protocolli Aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1977*- di cui il *I Protocollo* dispone, tra l'altro, la costituzione di una *Commissione internazionale per l'accertamento dei fatti* e il *II Protocollo* disciplina la protezione delle vittime nei *conflitti armati non internazionali*- non risultano ratificati da circa 30 Paesi, tra cui figurano Nazioni come la Francia, il Giappone, l'India, l'Indonesia, l'Irak, Israele, il Pakistan, la Malesia, la Somalia, gli Stati Uniti, la Turchia, etc. Un limitato numero di ratifiche è lamentato anche per la significativa *Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, tant'è che l'UNESCO per cercare di scuotere la sensibilità degli Stati sul problema, ed avvicinare anche gli Stati-non parte, ha promosso il *II Protocollo Aggiuntivo* adottato nella Conferenza dell'Aja del marzo 1999⁽²⁹⁾.

Questo aspetto delle mancate ratifiche non è solo giuridico-formale perché

(29) - Sia consentito rinviare a: *Il II Protocollo aggiuntivo alla Convenzione dell'Aja per la protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 3/1999.

va a toccare anche delicate ragioni politiche proprie della Storia e della Cultura dei singoli Stati: vi sono Paesi che hanno da sempre il senso della minaccia di Nazioni confinanti e pertanto ritengono che le norme più recenti del diritto dei conflitti armati possano limitarli nella loro azione difensiva; di contro, vi sono Paesi che hanno una particolare vocazione ad inviare truppe all'estero per la stabilità internazionale e pertanto ritengono di essere i più esposti ad una giurisdizione ancora non ben definita nelle norme e nel ruolo imparziale degli organi giudicanti. D'altro canto bisogna anche rilevare che vi sono altri Stati che, pur avendo sottoscritto e formalmente ratificato le più avanzate Convenzioni internazionali, di fatto possono disattenderle in ragione del loro peso strategico nell'attuale sistema delle relazioni internazionali. Ciò può avvenire anche grazie al principio di *sovranità* degli Stati, molto spesso perché alle ratifiche non sono seguiti adeguati procedimenti di adattamento delle legislazioni nazionali oppure perché si tratta di ordinamenti giuridici in cui, *de facto* o *de iure*, l'azione penale e la cooperazione giudiziaria internazionale non sono obbligatorie, ma discrezionali o subordinate a differenti norme attuative (es. non riconoscibilità delle condanne straniere in contumacia) o ad un incisivo vaglio dell'Autorità politica.

Per ultimo, sempre sul tema dell'incidenza delle mancate ratifiche, non va sottovalutato il problema della successione dei *nuovi Stati*: la portata di tale aspetto è facilmente intuibile se si considera che i conflitti armati attuali sono caratterizzati proprio dai processi di disintegrazione degli Stati-Nazione. Chi ha qualche esperienza di consessi internazionali sa benissimo come non sempre è agevole per i *Chairmen* delle Conferenze Diplomatiche risolvere le questioni pregiudiziali legate alla rappresentatività di nuovi soggetti subentrati agli originari Stati-parte. Tutto questo si traduce nella difficile opera dell'interprete, specie se in sede giurisdizionale, che debba individuare l'applicabilità di una Convenzione ad una nuova entità internazionale.

6. Forze multinazionali e tipologia delle missioni

Il quadro delineato dei punti controversi non poteva dunque non riflettersi sulle missioni di pace e ciò essenzialmente per due ordini di considerazioni. In

primo luogo, occorre evidenziare la stessa natura composta delle Forze di pace⁽³⁰⁾ che, pure organizzate con *stati maggiori integrati* e nella formula più identificativa dei *Caschi Blu*, cioè di *Forze ONU in senso proprio*, rimangono essenzialmente costituite su componenti nazionali e quindi su criteri formativi e decisionali legati a quelli degli Stati d'origine.

Le forze multinazionali hanno perciò sempre un problema preliminare, specie per la definizione delle ROE, di come far convergere i diversi approcci nazionali alle norme del diritto umanitario e, in particolare, alla graduazione dell'uso della forza, su cui peraltro - e va sottolineato - ha una sostanziale incidenza la diversità dei sistemi di *Common Law* e di *Civil Law*.

Una seconda considerazione va riferita invece alla tipologia delle missioni di pace, ove - ponendo a margine, ai fini dell'assunto, l'evoluzione che ha portato alla più recenti definizioni delle *Peace-Support Operations*⁽³¹⁾ e il più complesso dibattito

(30) - N. RONZITTI, *op.cit.*; A. DE GUTTRY, *op.cit.* Invero, come si può dedurre dalle ricorrenti citazioni, è doveroso precisare che ci sono apparsi gli autori che più efficacemente hanno dedicato uno specifico approfondimento sul tema dell'applicazione del DIU alle Forze di Pace.

(31) - Cfr. nota 1 per la terminologia NATO. Secondo le conclusioni di un Gruppo di lavoro *ad hoc* sulla cooperazione in materia di mantenimento della pace poste all'esame del Consiglio di Cooperazione Nord-Atlantica l'11. 6. 1993 ad Atene [non esiste una definizione unica e largamente accettata di "mantenimento della pace" ed è necessario elaborarne un'interpretazione comune basandosi sulle definizioni e sui concetti contenuti negli appropriati documenti dell'ONU e della CSCE (*n.d.a.*: ora OSCE)], (rif. *Notizie NATO* agosto 1993). Per la UEO, in base alla *Dichiarazione di Petersberg del 1992*, si parla di *Humanitarian Relief, Rescue Operations e Peacekeeping*. In ambito ONU si è adoperata una terminologia varia e articolata: si parla genericamente di *Peacekeeping* (è costituito uno specifico Dipartimento-DPKO), di *operazioni ai sensi dei Capi V, VI, VII e VIII della Carta delle NU*, di *operazioni per il mantenimento e il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali* (cfr. paragrafo 7 del presente studio relativo alla *Convenzione sulla sicurezza del personale delle NU e del personale associato*), di *azioni d'imposizione della pace (enforcement actions)* e operazioni di *mantenimento della pace (peacekeeping operations)* in cui l'uso della forza venga autorizzato per legittima difesa (*permitted in self-defence*-cfr. paragrafo 15 dell'articolo relativo al *Bollettino ONU*). Secondo la *Carta di Istanbul* del novembre 1999, le capacità operative dell'OSCE si estrinsecano in *Operazioni sul campo, Operazioni di mantenimento della pace paneuropea, Operazioni di Polizia e REACT (Rapida e specifica assistenza e cooperazione)* in *NOTIZIE NATO*, n. 1/2000. In dottrina ha cominciato a prendere piede anche la definizione di *OdG (Operazioni diverse dalla Guerra)*, concetto anticipato da F.P. DIEHL, *Operations Other Than War (Ootw): Mission Types and Dimensions*, in *NATIONAL ACADEMY OF SCIENCE/NATIONAL RESEARCH COUNCIL*, August 18, 1994. Sul tema cfr. anche A. LO TORTO, *Dalla guerra ai conflitti armati*, in *RIVISTA AERONAUTICA*, n. 6/1999, che reca una significativa intervista con il Procuratore Militare A. INTELISANO, sul problema dell'adeguamento della legislazione penale militare alle nuove tipologie d'impiego delle Forze di pace.

politico-istituzionale sull'“autorizzazione” alle missioni delle NU⁽³²⁾ - occorre principalmente distinguere fra operazioni di *Peace-enforcement* (*Imposizione della pace*) e quelle “classiche” di *Peace-keeping* (*Mantenimento della pace*).

Le *Peace-enforcement* si caratterizzano per il carattere esplicito con cui il mandato internazionale autorizza l'uso della forza per imporre la pace in una determinata area, anche senza il consenso e la cooperazione dello Stato verso cui è diretta.

L'opinione corrente è dunque che in tali casi si è nell'ipotesi tipica di applicazione del diritto internazionale umanitario, perché di fatto si è in una situazione di conflitto armato in cui si debbono osservare le regole dello *ius in bello* a prescindere da una formale dichiarazione di belligeranza.

A fortiori l'obbligatorietà delle norme umanitarie deve riscontrarsi operante nel livello più conflittuale delle *azioni coercitive* “delegate” dal Consiglio di Sicurezza ad organizzazioni regionali ai sensi dell'art. 53 del *Capo VIII* della Carta delle Nazioni Unite.

Quanto alle tradizionali *Peace-keeping*, esse devono intendersi quelle ove il massimo livello di conflittualità è caratterizzato da un uso della forza “attenuato”, perché *non necessario ab initio*, ancorché comunque si disponga l'invio di Forze terrestri, navali ed aeree (art. 42 della Carta), che tuttavia hanno essenzialmente lo scopo di prevenire situazioni di conflitto (es. forze di interposizione) nell'ottica di un generale *mantenimento della pace*.

Un elemento caratterizzante di tali missioni è il *consenso* dello Stato interessato alla dislocazione delle Forze sul suo territorio.

La tesi più accreditata anche in questo caso è comunque per l'applicabilità del diritto umanitario, laddove, ammettendosi realisticamente che delle forze di pace possono essere attaccate o contrastate con l'uso delle armi, ci si trova sempre in una situazione di conflitto armato in cui è nuovamente operante lo *ius in bello*.

Invero, occorre comunque fare una precisazione sulla base delle esperienze più recenti che hanno caratterizzato, ad esempio, le operazioni di pace condotte in Bosnia ed in Kosovo, dopo la fase più cruenta dei relativi conflitti.

(32) - Cfr. note s. 62-63.

In questi casi si è parlato di missioni di *polizia internazionale*⁽³³⁾ in senso proprio, ove il problema operativo è stato incentrato essenzialmente sulla ricostituzione e sulla tutela dell' "ordine pubblico" interno, quindi in una situazione che ha richiesto un uso della forza calibrato ad una situazione critica ma pur sempre *di pace ristabilita*, con poteri coercitivi vincolati al rispetto dei diritti umani e non già all'applicazione del diritto dei conflitti armati. È in questo quadro che missioni come l'MSU (*Multinational Specialized Unit*) hanno visto il ruolo protagonista di *Forze di polizia ad ordinamento militare* come l'Arma dei Carabinieri⁽³⁴⁾ e la

(33) - Cfr. quanto indicato alla nota 31 a proposito delle *operazioni di polizia* concepite in ambito OSCE dalla Conferenza di Istanbul del novembre 1999. Il dato più eloquente e attuale sul tema è rappresentato dalla scelta dell'Unione Europea adottata nel corso del *Vertice di Feira* (Portogallo, Giugno 2000): nell'ambito della Politica Comune di Difesa e Sicurezza è stato convenuto che entro il 2003 l'Europa dovrà essere in grado di mobilitare 5000 *agenti di polizia internazionale* da far intervenire in operazioni di *peace-keeping*.

(34) - Sul tema cfr. G. FERRARI, *La Polizia Militare. Profili storici, giuridici e d'impiego*, Suppl. al n.2 della *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, Aprile-Giugno 1993; C. VITALE, *Sulla scia di una lunga esperienza: l'Arma in Cambogia*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 2/1993; L. LESO, *Il Reggimento Carabinieri Paracadutisti Toscana in "operazioni fuori area"*, in *RIVISTA MILITARE*, n. 3 Maggio-Giugno 1997; G. LA GALA, *La Polizia Militare nell'ambito delle operazioni di sostegno della pace*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 4/1997. Si tratta, invero, di funzioni non nuove per l'Arma dei Carabinieri, atteso che già dal secolo scorso personale dell'Arma ha partecipato alle varie missioni all'estero dei Corpi di spedizioni nazionali e ha adempiuto anche a importanti mandati internazionali. Fanno ormai parte della Storia dell'Arma: la partecipazione di un Reparto di Carabinieri al Corpo di Spedizione Internazionale che nel 1900 fu inviato in Cina a sedare la *rivolta dei Boxers*; la ricostituzione della gendarmeria cretese (1897-1906) e macedone (1904-1911); l'invio di un Battaglione dei Carabinieri nella Saar (1935); l'assunzione di compiti esclusivi di polizia nella Repubblica di San Marino (1921-1935); la partecipazione di un contingente di circa 300 Carabinieri al Corpo di Spedizione Interalleato con compiti di polizia civile e militare in Palestina (1917-1919); la formazione della gendarmeria albanese (1914-1920); l'assunzione di poteri di polizia in Somalia e la costituzione della nuova Polizia somala nel decennio di Amministrazione Fiduciaria Italiana affidata dall'ONU (1950-1960). Sulla "vocazione" attualizzata per questa tipologia d'impiego sono state incentrate le importanti previsioni della L. 31 marzo 2000 n. 78 *"Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo Forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato: Norme in materia di coordinamento delle Forze di Polizia"* (pubblicata in G.U. S.G. n. 79 del 4 aprile 2000): in particolare, all'art. 1 comma 2 si dispone l'elevazione dell'Arma *"al rango di Forza armata"* e si definisce l'indirizzo della delega ad aggiornare i nuovi compiti istituzionali dell'Arma, fra i quali si enunciano la *"partecipazione alle operazioni militari in Italia e all'estero"*, la *"partecipazione ad operazioni di polizia militare all'estero e, sulla base di accordi e mandati internazionali, (il) concorso alla ricostituzione dei corpi di polizia locali nelle aree di presenza delle Forze armate in missioni di supporto alla pace"*.

Gendarmeria francese, atteso che la particolare natura del mandato le rendeva più confacenti alle esigenze di riorganizzazione delle istituzioni locali, pur nell'ambito di una necessaria *cornice di sicurezza* garantita dal loro stesso connotato di forze "militari" addestrate al combattimento. Il problema, tuttavia, è alquanto delicato perché il margine di demarcazione tra *situazione di pace*, ancorché da stabilizzare, e di *conflitto armato* non è sempre così facilmente individuabile, tant'è che è sorta la necessità di una valutazione *ad hoc*, sul punto concreto di situazione, per i c. d. *low intensity conflicts* e per le *operations other than war*⁽³⁵⁾.

In linea generale può comunque ricordarsi quanto espressamente enunciato nell'art. 3 comune alle quattro *Convenzioni di Ginevra* e nel *II Protocollo aggiuntivo* del 1977 che stabiliscono il principio generale dell'applicabilità delle norme del diritto umanitario ai *conflitti armati non internazionali*; in particolare l'art. 1 del *II Protocollo* chiarisce il suo ambito di applicazione "sul territorio di un'Alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, secondo la condotta di un comando responsabile, esercitano su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concentrate"; inoltre il secondo comma dello stesso art. 1 ne esclude l'applicabilità nei casi di "situazioni di tensioni interne, di disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati". La ratio di tali precisazioni si coglie essenzialmente in due considerazioni: da un lato, lo *ius in bello* - pur nel rispetto dei principi umanitari - consente comunque un uso della forza e l'esercizio di ampi poteri coercitivi che certamente non possono essere ammessi in mere situazioni di minaccia dell'ordine pubblico; dall'altro, nei conflitti non internazionali, e a maggior ragione nei *low intensity conflicts*, non possono essere ammesse - in via generale, salvo atti unilaterali degli Stati (es. amnistia) o accordi specifici fra le parti, nelle *condizioni di resa* o di *legittimazione/riconoscimento* di una fazione - le principali tutele previste per i *prigionieri di guerra*, come l'*immediata liberazione alla cessazione delle ostilità*. Ciò spiega, ad esempio, il linguaggio ideologico

(35) - Cfr. nota 31 a proposito delle *Ootw*. La terminologia *low intensity conflict* è stata adottata originariamente nell'ambito della dottrina della *risposta flessibile* della NATO; il Maggiore Generale Kitson, britannico, è autore di uno studio del 1971 "Operazioni a bassa intensità: sovversione, insurrezione e mantenimento della pace".

tristemente noto e la prassi seguita da gruppi terroristici e separatisti nei reiterati tentativi di dichiararsi “combattenti” e “prigionieri di guerra” per cercare di accreditare i loro atti di violenza come *azioni di guerra*, al fine di sostenerne la non giudicabilità come reati comuni e di sottrarsi al relativo regime detentivo, ben diverso dallo stato di *prigionia*.

Su queste valutazioni, sviluppate nelle scelte operative delle sedi istituzionali e nella dottrina più attenta del diritto internazionale, è intervenuta in tempi più recenti anche la prima disciplina convenzionale espressamente dedicata alle Forze ONU, che pertanto è opportuno analizzare nella parte dedicata alle disposizioni più specifiche sul tema trattato.

7. La Convenzione sulla sicurezza del personale ONU del 9 dicembre 1994

La *Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato fatta a New York il 9 dicembre 1994* (ratificata dall'Italia con L. 30 novembre 1998 n. 425) è stata concepita essenzialmente per colmare le lacune dell'ordinamento giuridico internazionale rispetto ai reiterati e gravissimi episodi di uccisioni e violenze perpetrate a danno del personale delle Nazioni Unite.

La Convenzione, nello stabilire obblighi specifici degli Stati nell'assicurare la protezione del personale ONU e la perseguibilità penale dei responsabili di aggressioni condotte contro di esso, sancisce anche una serie di *norme generali di condotta del personale ONU*, tra cui quello di attenersi espressamente al mandato conferito, di non eccedere i compiti istituzionali e di rispettare le leggi dello Stato territoriale. In tale quadro viene delimitato in primo luogo l'applicabilità della Convenzione (*Art. 1*) alle “*operazioni delle Nazioni Unite*” stabilite dall'organo competente dell'ONU conformemente alla Carta delle NU e “*condotte sotto l'autorità ed il controllo delle Nazioni Unite*”:

a) quando scopo dell'operazione è il mantenimento o il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionali; ovvero

b) quando il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea generale abbiano dichiarato, ai fini della presente Convenzione, che esiste un rischio eccezionale per la sicurezza del personale che partecipa all'operazione”.

Inoltre, la Convenzione interviene con due distinte previsioni che, seppure indirettamente, con chiarezza logico-deduttiva dispongono il rinvio generale all'osservanza delle norme del diritto umanitario. L'*art. 2 comma 2* precisa che la Convenzione non si applica alle operazioni delle NU autorizzate dal Consiglio di Sicurezza come *azioni coercitive*, ai sensi del Cap. VII della Carta delle NU, nell'ambito delle quali " *il personale viene impiegato come combattente contro forze armate organizzate, ed alle quali si applichi il diritto dei conflitti armati internazionali*". L'*art. 20* stabilisce inoltre che la Convenzione - la stessa, va ricordato, disciplina il regime di *tutela* del personale ONU - non va ad incidere " *sull'applicabilità del diritto internazionale umanitario e delle norme universalmente riconosciute in materia di diritti dell'uomo sancite da strumenti internazionali per quanto riguarda la protezione delle Operazioni delle Nazioni Unite, nonché del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, ovvero il dovere di tale personale di rispettare tale diritto e tali norme*".

Dall'analisi dell'articolato si evince dunque la piena applicabilità delle norme del diritto umanitario secondo i termini e le dovute precisazioni che sono state precedentemente individuate⁽³⁶⁾. Rimangono tuttavia due problemi irrisolti: il primo relativo alla applicabilità della Convenzione che è espressamente riferita alle "operazioni ONU" e non anche alle operazioni condotte da altre forze multinazionali (non a caso nel testo non sono citate le *azioni coercitive* "delegate" ai sensi del Capo VIII della Carta), il secondo è quello già illustrato della incerta individuazione delle norme di diritto umanitario, consuetudinario e convenzionale, che possano ritenersi universalmente valide e riconosciute da tutti.

8. La prassi delle Nazioni Unite rispetto alle norme umanitarie

A fronte di un così incerto quadro giuridico di riferimento, il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), in forza del suo ruolo istituzionale *neutralericonosciuto* formalmente nelle Convenzioni del diritto umanitario, ha sempre esercitato forti pressioni nei confronti delle Nazioni Unite perché l'ONU

(36) - Così N. RONZITTI, *op.cit.* e A. DE GUTTRY, in *op.cit.*

aderisse al *diritto di Ginevra* o quantomeno adottasse una solenne dichiarazione nella quale vi fosse un esplicito impegno alla loro osservanza. L'iniziativa fu intrapresa già alla vigilia della missione ONUC, in Congo, con una lettera indirizzata al Segretario Generale, e nella Risoluzione adottata nel corso della Conferenza internazionale della Croce Rossa, svoltasi a Ginevra nel 1963. La richiesta fu poi rilanciata nel 1972, nel corso dei lavori preparatori ai *Protocolli aggiuntivi* di Ginevra, nei quali si tentò di includere un articolo che riconoscesse la possibilità di adesione alle Convenzioni anche alle Organizzazioni internazionali. Le proposte rimasero tutte senza esito, benché vi fossero elementi per giustificare una appropriata valutazione in termini giuridici. Infatti, la già ricordata *Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946* ha sancito la *personalità giuridica* dell'ONU e la sua *capacità d'agire* nei contratti, nelle compravendite e nelle azioni giudiziarie; non si comprende, dunque, sotto il profilo strettamente teorico, perché questa personalità giuridica possa essere accettata e presa a riferimento per tali importanti attività negoziali - oltre che per la già indiscussa riconoscibilità del diritto umanitario consuetudinario - e non anche per *ratificare* il diritto convenzionale. A meno che non voglia parlarsi di *personalità giuridica* e *capacità* affermate in linea di principio, ma essenzialmente *affievolite* in riferimento ad un'attività particolare di negoziazione internazionale (qual è l'adesione ai trattati multilaterali del diritto umanitario), il che appare comunque costituire un paradosso giuridico con riferimento ad un organismo di massima rappresentanza internazionale che può negoziare con gli Stati *Accordi di Partecipazione*, per la composizione delle Forze ONU, e imporre le misure coercitive previste dalla Carta.

Ma al riguardo l'ONU ha sempre rimarcato l'improponibilità dell'adesione alle Convenzioni del diritto umanitario sostenendo una tesi che poggia anche questa su una valutazione giuridica di tutto rispetto: le norme convenzionali del DIU, per loro stessa natura, sono essenzialmente rivolte a disciplinare poteri di imperio, legislativi e giurisdizionali, propri degli Stati. In particolare, si osservò che talune previsioni convenzionali potevano risultare "funzionalmente inapplicabili" per le Forze ONU, tanto che nel 1972, durante i lavori preparatori alla Conferenza di Ginevra del 1977, il rappresentante del Segretario Generale dell'ONU dichiarò che le Forze ONU non sarebbero state in grado di applicare le disposizioni in

materia di internamento nei campi dei prigionieri di guerra né le disposizioni relative alla repressione di gravi infrazioni al diritto umanitario⁽³⁷⁾. Tali considerazioni sono certamente da riferirsi al momento storico, ma, benché non abbiano trovato più recenti richiami, sono comunque indicative dell'impostazione seguita dagli organi ufficiali delle Nazioni Unite, su cui è difficile stabilire quanto abbia inciso l'approccio giuridico-formale⁽³⁸⁾ e non anche, e non secondariamente, un criterio di realismo politico dettato dalle posizioni degli Stati.

Di fatto, occorre rilevare che le scelte *dell'ONU* sono sempre state rivolte ad attuare, anche nelle fasi più critiche, misure di stabilizzazione che riconoscessero poteri propri di Autorità *locali*, rifuggendo da forme esplicite di *protettorato* che potessero riprodurre nuove logiche "colonialiste". È il caso di citare l'esempio più attuale dell'estrema cautela adottata dall'ONU con la Risoluzione 1244 per il Kosovo e nel definire il mandato dell'Autorità provvisoria (UNMIK) sotto la guida del francese Bernard Kouchner. Nonostante vi fossero seri motivi per agire in termini di marcata ingerenza sulle entità locali, l'UNMIK non ha varato una nuova legislazione e non si è costituito in un "Consiglio esecutivo", bensì in un "Consiglio amministrativo", essenzialmente incaricato di favorire ed organizzare lo sviluppo delle nuove istituzioni kosovare, riconoscendo la più ampia rappresentatività locale⁽³⁹⁾.

In tale quadro, in tempi più recenti lo stesso Comitato Internazionale della Croce Rossa ha abbandonato la tesi dell'adesione formale dell'ONU alle Convenzioni, e i sostenitori della loro validità rispetto all'obbligo di osservarle, da parte di tutti, hanno preferito perseguire un altro obiettivo che nella prassi si è riusciti ad attuare: negli accordi conclusi tra l'ONU e gli Stati membri che forniscono i contingenti per le Forze di Pace viene di norma inserita una *clausola* che impone il "*rispetto dei principi e dello spirito delle convenzioni del diritto umanitario*".

La soluzione ha avuto l'indubbio merito di rimarcare il criterio impositivo dell'osservanza delle regole umanitarie, ma pur sempre nei termini di un approccio generale dove poi in concreto non è stato facile far convergere la volontà degli Stati. Su tale limite si è già detto ampiamente, evidenziando le difficoltà esistenti per

(37) - N. RONZITTI, *op. cit.*

(38) - R. GUTMAN, *op. cit.*

(39) - A. KONOMI, *Chi comanda in Kosovo*, in *LIMES*, serie *Quaderni Speciali "Gli Stati Mafia"*, Maggio 2000.

l'individuazione di un carattere *universale* tanto delle norme consuetudinarie che di quelle convenzionali del diritto umanitario in difetto di un espresso richiamo delle specifiche Convenzioni. Deve però precisarsi che l'ONU, talvolta anche per l'azione marcatamente indipendente di alcuni Segretari Generali, ha cercato di esplicitare l'elencazione di tali principi umanitari in vari documenti ufficiali. Indicativo in tal senso è l'*Interoffice Memorandum*⁽⁴⁰⁾ indirizzato il 24 maggio 1978 dal Segretario Generale ai comandanti delle forze di pace operative di quel periodo: in base ad esso i *principles and spirit of the general international convention* dovevano individuarsi nelle previsioni delle quattro *Convenzioni di Ginevra del 1949*, della *Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali*, e dei due *Protocolli aggiuntivi di Ginevra del 1977*. Ma come è stato già osservato, fatte salve le Convenzioni del 1949, il problema delle mancate ratifiche degli Stati fa sì che tale individuazione non possa avere valide fondamenta giuridiche *erga omnes* per le più recenti fonti convenzionali. L'*Interoffice Memorandum* si caratterizza inoltre per una sorta di circolare interna, con una efficacia temporale limitata e l'individuazione circoscritta dei destinatari: la sua connotazione appare dunque inadeguata a produrre effetti giuridici concreti e duraturi nel tempo.

Intanto, le denunce di alcuni gravi episodi di violenza perpetrati su popolazioni locali da parte di contingenti multinazionali - su cui peraltro sono ancora in corso inchieste penali riguardanti responsabilità anche di militari italiani - hanno riproposto all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale il problema di una più chiara definizione dell'osservanza del diritto umanitario da parte delle Forze di pace, e, soprattutto, di un impegno degli Stati più incisivo, e meno indulgente, nel reprimere le violazioni del diritto umanitario commesse dai propri contingenti inviati in missioni di pace.

9. Il Bollettino ONU del 6 agosto 1999: principi generali e tutela dei civili

La clausola sui *principles and spirit* delle Convenzioni umanitarie si è dunque rivelata anch'essa inadeguata a superare le difficoltà interpretative per una concreta

(40) - N. RONZITTI, *op. cit.*

attuazione delle norme. Da ciò è originata una nuova iniziativa nel 1995 del Comitato Internazionale della Croce Rossa che nei primi mesi del 1999 è riuscito a trovare il favorevole orientamento dell'Ufficio Affari Legali delle Nazioni Unite: si trattava di risolvere una volta per tutte l'indeterminatezza del richiamo a principi generali del diritto umanitario, con una *direttiva vincolante*⁽⁴¹⁾ più esplicita, che il Segretario Generale, in funzione delle attribuzioni a lui conferite, può direttamente imporre alle Forze di pace che operano sotto il suo controllo. Cosicché, soprattutto per le sollecitazioni contenute nell'ultimo rapporto del Comitato Speciale per le Operazioni di Pace, il Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ha imposto un'accelerazione dei tempi di preventiva consultazione degli Stati per l'elaborazione della direttiva, anche nell'intento di far entrare in vigore le norme in coincidenza con il cinquantesimo anniversario delle Convenzioni di Ginevra.

Il 6 agosto 1999 è stato così formalmente sottoscritto e divulgato il *Bollettino del Segretario Generale delle Nazioni Unite sull'Osservanza del Diritto Internazionale Umanitario da parte delle Forze delle Nazioni Unite*⁽⁴²⁾. Il documento è di estrema importanza perché, in primo luogo, chiarisce il *campo di applicazione (articolo 1)*: i principi e le norme del DIU richiamate nel Bollettino devono essere applicate dalle Forze dell'ONU in situazioni di *conflitto armato, quando sono attivamente impegnate in combattimento, nei limiti e nella durata del loro impegno*, l'applicabilità è perciò da riferirsi alle azioni d'*imposizione della pace (enforcement actions)* o ad operazioni di *mantenimento della pace (or in peacekeeping operations)* in cui l'uso della forza venga autorizzato per legittima difesa (*permitted in self-defence*). La protezione dei membri delle operazioni di mantenimento della pace, che non si trovino nelle condizioni di cui sopra, è comunque garantita dalla *Convenzione sulla Sicurezza del Personale ONU del 1994* e dal loro status giuridico di *combattenti*, finché essi hanno diritto alla protezione concessa agli elementi civili dal diritto dei conflitti armati.

(41) - Relazione della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le NU del 28.7.1999.

(42) - Il *Bollettino* è stato diffuso dalla Rappresentanza Permanente d'Italia presso le NU il 10 agosto 1999. L'ONU ne ha curato la divulgazione nelle lingue ufficiali con il documento UN ST/SGB/1999/13. Nella lingua inglese è indicato *Secretary-General's Bulletin Observance by United Nation forces of international humanitarian law*, nella lingua francese *Circulaire du Secrétaire général Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies*. Il testo integrale in lingua italiana è posto in appendice al presente studio.

L'Articolo 2 (*Applicazione delle leggi nazionali*) sancisce i principi generali dell'osservanza delle norme del diritto internazionale *vincolante per il personale militare* e della non incidenza del Bollettino su *leggi nazionali* alle quali il personale militare resta *sottoposto per tutta la durata dell'operazione*.

L'Articolo 3 (*Accordo sullo Status delle Forze*) dispone che negli Accordi sullo Status delle Forze conclusi tra l'ONU ed uno Stato nel cui territorio viene schierata una Forza di pace, l'ONU deve impegnarsi a garantire che la Forza svolgerà le sue operazioni nel pieno rispetto dei principi e delle regole enunciate nelle convenzioni generali applicabili al comportamento del personale militare. L'impegno dovrà tradursi nell'assicurare in primo luogo che il personale militare della Forza sia perfettamente a conoscenza di tali norme. L'obbligo di osservarle dovrà comunque prevedersi anche in assenza di un Accordo sullo Status delle forze.

L'Articolo 4 (*Violazioni del diritto internazionale umanitario*) ribadisce il principio di giurisdizione dello Stato d'invio - conforme alla *Convenzione sulle immunità* delle Forze ONU del 1946- basato sul criterio della *personalità* (e non della *territorialità*) stabilendo espressamente che il personale militare della Forza ONU responsabile di violazioni del diritto umanitario è soggetto a procedimento presso gli organi giudiziari dello Stato di appartenenza (*are subject to prosecution in their national courts*).

L'Articolo 5 è interamente dedicato alla *Protezione della popolazione civile*. Si tratta di un preciso richiamo alla *IV Convenzione di Ginevra* del 1949 e ai relativi *Protocolli del 1977* con indicazioni che hanno il pregio di essere sintetiche, ma egualmente esplicative: la Forza dell'ONU dovrà fare sempre una chiara distinzione tra i civili ed i combattenti e tra i beni civili e gli obiettivi militari; le operazioni militari dovranno essere sempre rivolte contro i combattenti e gli obiettivi militari; gli attacchi contro i civili o i beni civili sono proibiti. La Forza dell'ONU inoltre deve prendere tutte le precauzioni possibili per evitare, e, in ogni caso, ridurre al minimo, la perdita accidentale di vite umane, il ferimento di civili o il danneggiamento delle loro proprietà. Nell'area di operazioni la Forza ONU eviterà per quanto possibile di collocare obiettivi militari in zone molto popolate o nelle loro vicinanze e prenderà tutte le precauzioni necessarie per assicurare la protezione della popolazione civile e dei suoi beni. Le installazioni ed i materiali militari delle operazioni di mantenimento della pace, in quanto tali, non dovranno essere

considerati obiettivi militari. Alla Forza dell'ONU è fatto divieto di condurre operazioni che possano colpire indiscriminatamente obiettivi militari e civili, come pure operazioni in cui è prevedibile che si possa provocare la perdita accidentale di vite umane tra la popolazione civile o il danneggiamento di beni civili *in modo eccessivo rispetto al vantaggio militare concreto, diretto e previsto*. Per ultimo, il comma 6 stabilisce che la Forza ONU non può essere impiegata in rappresaglie contro i civili o i beni civili.

10. I limiti all'uso della forza secondo il Bollettino ONU

L'Articolo 6 disciplina i *Mezzi e metodi di combattimento*: il principio-guida è che "il diritto della forza dell'ONU di scegliere i metodi e i mezzi di combattimento non è illimitato", secondo quanto già stabilito dalla *Convenzione II dell'Aja del 1899 "Leggi e usi della guerra terrestre"*, all'art. 22 del Regolamento, e nel *I Protocollo di Ginevra, all'art. 35*. Dunque, anche in questo caso, la chiave di lettura dell'articolato è quella di una efficace sintesi dei principi generali dello *ius in bello*, che disciplina gli usi e i mezzi di guerra. Si ribadisce così il divieto dell'uso di gas asfissianti, tossici e simili, dei metodi della guerra batteriologica (*Dichiarazione dell'Aia del 1899, Protocollo di Ginevra del 1925, Convenzione di Londra, Mosca e Washington del 1972, Convenzione di Parigi del 1993*), di armi e trappole incendiarie, di proiettili che esplodono, si espandono o si appiattiscono facilmente nel corpo umano (*Dichiarazione di Pietroburgo del 1868, Dichiarazione dell'Aja del 1899*), nonché di proiettili con frammenti non rilevabili ai raggi X (*Conferenza di Ginevra del 1977*) e delle mine antiuomo (*Convenzione di Ottawa del 1997*).

L'articolo richiama poi gli altri principi del *I Protocollo di Ginevra* relativi alle regole di guerra: non possono essere impiegati metodi di guerra, armi, mezzi/metodi di combattimento che provochino ferite o sofferenze non necessarie o che abbiano lo scopo di provocare danni estesi, gravi e prolungati all'ambiente naturale o che possano essere ritenuti capaci di provarli; né possono costruirsi opere e installazioni (come argini, dighe, stabilimenti elettro-nucleari), che comunque possano determinare "forze pericolose" per la popolazione civile. Così come è proibito ordinare di non lasciare superstiti, (previsione nota all'art. 40 del *Protocollo*

come divieto della minaccia di “*non dare quartiere*”) attaccare, distruggere, portare via o rendere inutilizzabili oggetti indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile, come derrate alimentari, raccolti, bestiame, installazioni e rifornimenti di acqua potabile (art. 50 del *Protocollo*).

Vi è quindi un chiaro rinvio alle previsioni della *Convenzione dell’Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali*: le Forze dell’ONU non possono attaccare i monumenti artistici, architettonici e storici, i siti archeologici, le opere d’arte, i luoghi di culto e i musei e le biblioteche che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli. Nell’area di operazioni, la Forza dell’ONU non dovrà utilizzare i beni culturali, o le aree ad essi limitrofe, per scopi che potrebbero esporli a distruzioni o danni. Il furto, il saccheggio, l’appropriazione indebita e qualunque atto di vandalismo diretto contro i beni culturali è strettamente proibito.

11. Il trattamento degli *Hors de combat* e dei prigionieri di guerra

L’*Articolo 7*, nel riprendere i principi dell’art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949⁽⁴³⁾, è dedicato al *Trattamento dei civili e di persone fuori combattimento*, intendendo come tali coloro che non prendono parte o hanno cessato di prendere parte alle operazioni militari, compresi i civili, i membri delle forze armate che hanno depresso le armi e le persone fuori combattimento a causa di malattie, ferite o prigionia. Alle Forze ONU incombe l’obbligo di trattare tali persone in ogni circostanza umanamente e senza discriminazioni dovute alla razza, al sesso, alle convinzioni religiose o a qualunque altro motivo.

Nell’intento di sottolineare tale principio, il *Bollettino* individua poi espressamente gli atti che devono ritenersi assolutamente “proibiti in ogni momento e luogo” nei confronti delle persone protette: attentato alla vita o all’integrità fisica; omicidio e trattamenti crudeli come la tortura, le mutilazioni o qualunque forma di punizione corporale; punizioni collettive, rappresaglie; cattura di ostaggi; stupro; induzione alla prostituzione; qualunque forma di aggressione sessuale, umiliazione e trattamento degradante; schiavitù e saccheggio. Le donne e i minori

43 R. RATNER: S. in *Crimes of War*, WW Norton, 1999.

devono essere oggetto di particolari misure di rispetto e protezione da qualunque aggressione, e specificamente da ogni forma di violenza sessuale.

L'Articolo 8 è di fondamentale importanza perché destinato a dirimere i molti dubbi interpretativi che hanno finora condizionato le scelte operative delle Forze di Pace trovatesi nelle condizioni di dover procedere alla "cattura" di elementi ostili responsabili di atti diretti ad ostacolare l'assolvimento del mandato ONU. In primo luogo, viene sancito un obbligo generale della Forza dell'ONU di trattare "con umanità e rispetto per la loro dignità" i militari ed gli *altri individui* che non prendono più parte alle operazioni militari a causa della cattura. Vi è pertanto un esplicito richiamo allo status giuridico dei *prigionieri di guerra* previsto dalla *III Convenzione di Ginevra del 1949*, che il Bollettino sancisce ad essi applicabile *mutatis mutandis*. In particolare, ogni cattura dovrà essere notificata senza indugi alla Parte da cui dipendono i prigionieri e all'Agenzia Centrale del Comitato Internazionale della Croce Rossa responsabile di rintracciare le persone (CICR), specie allo scopo di informare le loro famiglie. La custodia dovrà avvenire in aree non esposte ai pericoli delle zone di combattimento, in locali protetti e sicuri, e con tutte le possibili garanzie di igiene e salute. In ogni caso sarà sempre garantito il diritto del Comitato Internazionale della Croce Rossa di visitare chiunque in tali casi sia sottoposto a privazioni della libertà personale. Le persone catturate avranno il diritto di ricevere cibo, indumenti, pulizie e cure mediche; non saranno sottoposte in alcuna circostanza a forme di tortura o maltrattamenti. Le donne dovranno essere tenute in alloggi separati da quelli degli uomini e resteranno sotto il controllo diretto di personale femminile.

Una particolare e significativa previsione è poi rivolta all'allarmante fenomeno dei *child soldiers*, i bambini-soldato⁽⁴⁴⁾ tristi protagonisti dei conflitti del nuovo millennio. Il *Bollettino*, di fronte alla drammatica realtà che vede prendere parte direttamente alle ostilità i minori che non hanno raggiunto l'età di 16 anni, ne prevede la possibilità di cattura, detenzione e internamento da parte delle Forze ONU, ma ad essi è comunque riconosciuta una "*protezione speciale*" che - implicitamente - intende richiamare la prassi già seguita dalle NU nel predisporre

(44) - Sia consentito rinviare a: *La tutela dei minori nel diritto internazionale umanitario*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, n. 2/2000.

interventi di recupero e reinserimento. In ogni caso, i minori saranno detenuti in alloggi separati da quelli degli adulti, a meno che non siano alloggiati con le loro famiglie.

12. La protezione dei feriti, e del personale addetto alle operazioni umanitarie

L'Articolo 9 disciplina la *Protezione dei feriti, dei malati, del personale sanitario e di quello addetto alle operazioni umanitarie*. Il *Bollettino* si conclude dunque riprendendo i motivi ispiratori propri dell'originario *diritto di Ginevra* di Henry Dunant, ormai universalmente consolidati con la *I* e la *II Convenzione del 1949*. I militari e gli altri individui feriti o malati che si trovano in potere della Forza dell'ONU saranno rispettati e protetti in tutte le circostanze; saranno trattati sempre umanamente e riceveranno le cure e l'assistenza medica richieste dalle loro condizioni, senza alcuna discriminazione. L'urgenza delle cure da somministrare sarà l'unico elemento in base al quale stabilire la priorità dell'assistenza sanitaria che dovrà essere assicurata. Se le circostanze lo consentiranno, dovranno disporsi la *sospensione del fuoco* o altri accordi sul posto, per permettere la ricerca e l'individuazione dei feriti, dei malati e dei deceduti lasciati sul campo di battaglia, per poterli recuperare, scambiare e trasportare.

Le Forze ONU non possono attaccare presidi e formazioni mobili sanitarie, in virtù della *protezione generale* da riconoscersi in ogni circostanza, a meno che non vengano utilizzati al di fuori degli scopi umanitari, per attaccare la Forza ONU o per condurre atti ostili contro di essa. *Rispetto e protezione* sono dovuti al personale sanitario e religioso, ai convogli di feriti e malati o di materiale sanitario. La rappresaglia è esclusa nei confronti di feriti, malati, del personale, dei presidi e dei materiali oggetto della protezione in esame.

Le Forze ONU debbono il rispetto in ogni circostanza dell'emblema della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, che sarà utilizzato esclusivamente per indicare o proteggere le formazioni sanitarie, i presidi medici e ospedalieri, il personale ed il materiale sanitario. Alle Forze ONU incombe l'obbligo di rispettare il diritto dei familiari di conoscere le sorti dei propri congiunti malati, feriti o deceduti, facilitando a tale scopo il compito del Comitato Internazionale della

Croce Rossa. Esse debbono altresì facilitare le operazioni di soccorso di natura umanitaria che siano condotte con carattere di *neutralità* e senza discriminazioni di sorta; le stesse forze debbono *rispettare* il personale, i veicoli e i locali utilizzati in queste operazioni.

Il testo si chiude, infine, con l'*art. 10*, che ne prevede l'entrata in vigore il 12 agosto 1999, e con la firma del Segretario Generale, Kofi A. Annan.

13. Le reazioni degli Stati al Bollettino

A più di un anno di distanza dalla divulgazione nel Bollettino, si può subito evidenziare che la pubblicistica internazionale solitamente attenta alle iniziative dell'ONU, e in generale del diritto umanitario, non ha prodotto in questo caso contributi che ne esplorassero la portata e il significato innovativo. Ciò è spiegabile sicuramente con l'attenzione che, in questo periodo, gli esperti del diritto internazionale hanno voluto concentrare principalmente sullo Statuto della Corte Penale Internazionale e sulle Regole di Procedure e Prova che ancora sono in corso di elaborazione a New York. Ma va detto anche che il documento è ancora all'esame degli uffici giuridici di molti Stati, che non ne hanno ancora disposto un'ampia diffusione per una certa cautela nel valutarne l'impatto sui rispettivi ordinamenti. Al riguardo, l'Italia si è invece subito premurata di darne ampia partecipazione in seno alle Forze Armate, soprattutto nella considerazione che il documento si riferisce espressamente a *Forze ONU*, e comunque non apporta modifiche all'ordinamento interno atteso che ribadisce precetti di Convenzioni internazionali già ratificate con legge⁽⁴⁵⁾.

Invece, le prime riserve manifestate da alcuni Stati sono state incentrate sul ristretto limite di tempo con cui le capitali sono state chiamate a valutare un documento di tale importanza. È stato infatti osservato che le norme, pur non esaustive di tutti gli aspetti regolamentati dal diritto umanitario, e non sostitutive delle legislazioni nazionali, hanno comunque un valore vincolante per tutto il

(45) - Per una panoramica sul "diritto italiano di bandiera" si rinvia agli scritti del già citato P. VERRI (cfr. in appendice, *referimenti bibliografici*) e ad A. MARCHEGGIANO, *Elementi di diritto umanitario dei conflitti armati*, Ricerca CeMiSS Informazioni Difesa, 1998.

personale che opera sotto il comando e controllo dell'ONU, e ciò anche in virtù dell'alta direzione sulla funzione esecutiva delle Nazioni Unite attribuita al Segretario Generale, nonché al rapporto fiduciario che lo lega all'Assemblea Generale degli Stati e al Consiglio di Sicurezza: il Segretario Generale, ai sensi dell'art. 97 della *Carta* di San Francisco, è nominato dall'Assemblea su proposta del Consiglio di Sicurezza⁽⁴⁶⁾.

Quanto ai profili sostanziali delle valutazioni degli Stati, si può dire che una larga maggioranza non ha presentato obiezioni, accogliendo anzi con entusiasmo l'ulteriore significativo passo avanti per l'affermazione dei principi umanitari.

Particolarmente soddisfatti sono stati i commenti di quegli Stati, specie nell'ambito europeo, che condividevano le richieste del Comitato Internazionale della Croce Rossa di una definitiva "discesa in campo" dell'ONU a sostegno di una solenne affermazione delle norme del diritto umanitario, sollecitata in concomitanza del 50° Anniversario delle Convenzioni di Ginevra. Anzi, in alcuni commenti istituzionali sono state manifestate intenzioni più lungimiranti nel tracciare un campo di applicabilità ben oltre i propositi del Bollettino, che sono espressamente circoscritti alle sole Forze ONU: l'Ambasciatore nigeriano Gambari, Presidente del Comitato Speciale per le Operazioni di Pace, ha sottolineato l'opportunità che anche le forze che operano in coalizioni multinazionali o per conto di organizzazioni regionali, ma con l'autorizzazione dell'ONU, adottino le stesse norme⁽⁴⁷⁾. E tra l'altro ciò appare giuridicamente possibile se, ad esempio, nel mandato "autorizzativo" dell'ONU, oppure negli Accordi di Partecipazione delle Forze (o negli Statuti delle Forze) sarà inserito uno specifico richiamo all'osservanza del "*Bollettino sull'osservanza del diritto umanitario da parte delle Forze dell'ONU*". Reazioni più "tiepide" sono venute invece da parte di quegli Stati che, come si è già detto, hanno un atteggiamento piuttosto prevenuto nei confronti del Diritto Umanitario, perché ritenuto ancora non sufficientemente supportato da principi, meccanismi ed organi giudiziari imparziali, che non si lascino condizionare da scelte emotive contingenti o da logiche strumentali di contrapposizione delle politiche internazionali dei vari Stati.

Il dibattito è ancora aperto, specie per quanti hanno voluto evidenziare le

(46) - B. CONFORTI, *op. cit.*

(47) - Relazione della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite, *cit.*

esperienze più recenti ed allarmanti che hanno richiamato all'attenzione dell'opinione pubblica il problema di Forze di pace che si trovano drammaticamente di fronte a gravi difficoltà per dare un senso compiuto al mandato ricevuto.

14. Nuovi strumenti giuridici ed operativi per le Forze di Pace

Il precipitare degli eventi del maggio scorso in Sierra Leone, ove oltre cinquecento *Caschi Blu* della missione UNAMISIL sono rimasti in ostaggio dei ribelli⁽⁴⁸⁾, ma anche le difficoltà che in Kosovo stanno incontrando le forze di pace (KFOR) e l'Autorità di transizione delle Nazioni Unite (UNMIK)⁽⁴⁹⁾, nonché gli incessanti segnali di conflittualità che provengono da altre parti del mondo, hanno rimarcato il tema centrale di come garantire che le missioni di pacificazione internazionale giungano concretamente all'assolvimento del loro mandato.

Le condizioni di partenza per evitare gli errori del passato, come la discussa gestione delle crisi in Somalia e nella regione dei Grandi Laghi, sono state individuate nel dare priorità alla *tempestività* degli interventi, nel *monitorare* costantemente i *piani di pace* predisposti, e nel definire adeguate *misure organizzative*⁽⁵⁰⁾ dei contingenti impiegati. In proposito va ricordata l'*Agenda per la pace* presentata nel 1992 dall'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros-Ghali⁽⁵¹⁾: l'ONU per far fronte alle proprie responsabilità avrebbe avuto

(48) - M. WOOLLACOTT, *We're stumbling, but we're going in the right direction*, The Guardian 12.5.2000 e inserto redazionale, in *INTERNAZIONALE*, n. 335/2000; per un'analisi più ampia, in una visione "strategica", delle crisi delle Forze ONU cfr. E. LUTTWAK, *Ma a che servono i Caschi Blu?* in *L'ESPRESSO*, 25 maggio 2000.

(49) - A. KONOMI, *op. cit.*

(50) - Sulla dottrina relativa alla "integrazione" e alla "interoperabilità" delle Forze si rinvia alla nozione di, *CJTF Gruppi operativi interforze multinazionali*, in *MANUALE DELLA NATO*, 1998; sui comandi "integrati" *CJTF HQ*, cfr. P.P. LUNELLI, in *INFORMAZIONI DELLA DIFESA*, n. 6 novembre/dicembre 1997. Cfr. anche nota 54.

(51) - BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace, United Nations, New York, 1992*; C. JEAN, *Quali forze per l'ONU?* In *RIVISTA MILITARE*, gennaio/febbraio 1993. Sul tema di rilievo anche i contributi in questa *Rassegna* di A. LO TORTO, *La prassi internazionale per la disciplina delle Forze di mantenimento della pace*, n. 3/1999 e di A. SERVEDIO, *Le Nazioni Unite, le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, n. 4/1999.

bisogno di un corpo direttamente alle proprie dipendenze, composto da contingenti dei paesi membri e pronto all'impiego alle richieste d'intervento del Consiglio di Sicurezza, oppure di un corpo virtuale composto da forze "predesignate" per le Nazioni Unite, pronte a riunirsi in caso di necessità.

In questa direzione, molti passi avanti sono stati compiuti⁽⁵²⁾, specie nell'ambito dei Paesi aderenti al Trattato del Nord Atlantico e della stessa Unione Europea, che dopo il Trattato di Amsterdam ha già avviato una Politica Comune di Difesa e Sicurezza concretamente incentrata sul processo di implementazione delle Forze UEO, già predesignate per le missioni di pace ai sensi della Dichiarazione di Petersberg, e sul coordinamento con la NATO⁽⁵³⁾.

Probabilmente molto debbono fare altre aree regionali, e non a caso le Nazioni Unite nel caso della Sierra Leone hanno dovuto fare non poche riflessioni rispetto all'affermazione di principio che le Forze ONU chiamate ad intervenire in Africa dovessero essere costituite sulla base di contingenti forniti da Nazioni del continente. Si tratta certo di non stravolgere questo criterio: esso rimane valido per evitare possibili delegittimazioni ed accuse strumentali di *neocolonialismo*, ma anche per conferire le giuste e concrete responsabilità di cooperazione per la stabilità internazionale degli Stati che si collocano in una precisa identità regionale. E in questo senso sono significative le aspettative che la comunità internazionale ha voluto riporre nell'azione dell'*Organizzazione dell'Unità Africana(OUA)* cui è stata affidata più recentemente la responsabilità del piano di pace per porre fine al conflitto tra Etiopia ed Eritrea⁽⁵⁴⁾.

(52) - Le Forze Armate italiane sono ormai avviate ad una radicale trasformazione, sia sotto il profilo della definizione giuridico- formale delle competenze dei Vertici (Legge 18 febbraio 1997 n. 25) che dal punto di vista organizzativo-funzionale. Al riguardo si segnala l'intervento del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale Mario Arpino, presso il CASD del 23 giugno 1999 sul tema "*Ristrutturazione delle Forze Armate: validità dei principi alla luce delle più recenti esperienze*". Particolare incidenza sul futuro assetto delle Forze Armate italiane avrà il passaggio al *modello professionale* delineato dalla legge 14 novembre 2000, n. 331, recante norme per l'istituzione del servizio militare professionale.

(53) - Cfr. nota 33 relativa al Vertice UE di Feira, ove peraltro sono state messe a punto le modalità di coordinamento con la NATO, anche per i Paesi UE non membri della NATO; cfr. anche successiva nota 55.

(54) - Le iniziative negoziali hanno visto impegnati il Presidente dell'OUA, l'algerino Abdelaziz Bouteflika, il rappresentante dell'Unione Europea, l'italiano Sen. Rino Serri, e lo statunitense Tony Lake.

Occorre perciò pensare anche a forme di cooperazione con le Forze Armate di quei Paesi che, offrendo idonee garanzie di stabilità interna e adesione a principi della Carta delle Nazioni Unite, possono risultare destinatari di appropriati programmi di formazione per le peacekeeping: è il caso delle iniziative di cooperazione militare da tempo intraprese dall'Italia non solo nell'area euro-mediterranea⁽⁵⁵⁾, del progetto americano Acri (*African Crisis Response Initiative*), di quello francese Recamp (*Renforcement des capacités de maintien de la paix*), di quello britannico e portoghese, nati per addestrare ed equipaggiare forze di pace africane attraverso scuole di formazione interregionali.

Il programma peraltro, è stato formalizzato in un'iniziativa trilaterale - denominata P3- che Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna hanno sottoposto all'ONU per svilupparne tutte le possibili potenzialità con il contributo di altri Stati⁽⁵⁶⁾.

Vi è dunque l'esigenza di nuove scelte organizzative delle Forze di Pace e certamente tutti i più recenti ammodernamenti delle Forze Armate di vari Paesi vanno in questa direzione.

In questo contesto due sono i settori di intervento di cui è opportuno rimarcare l'importanza: la *ricerca tecnologica* e l'*intelligence*.

Le Forze di pace debbono essere supportate da una ricerca scientifica e tecnologica più direttamente finalizzata alla individuazione di armamenti ed equipaggiamenti idonei alla loro tipologia d'impiego, come ad esempio le *armi*

(55) - Nel nuovo quadro geostrategico, le linee della Politica Estera e di Difesa dell'Italia sono state indirizzate a sviluppare un intenso programma di cooperazione in cui è stato riconosciuto un interesse *prioritario* alla cooperazione militare non solo con i Paesi Alleati e con i membri dell'Unione Europea, ma anche verso i Paesi dell'Europa Centro-Orientale, dell'Area Mediterranea, del Mar Nero, Caucasiche e del Corno d'Africa. In tale ambito, oltre a consolidare le strutture integrate della NATO, l'Italia è impegnata nell'attivazione di un *nucleo iniziale* dello *Stato Maggiore Europeo* ed in un'attenta pianificazione organizzativa delle *Forze Multinazionali*, nell'ottica di una *policy of confidence building*, con i progetti *Eurofor*, *EuroMarfor*, *SIAF* (*Spanish Italian Amphibious Force*), *EAG* (*European Air Group*), *MLF* (*Multinational Land Force*), *SHIRBRIG* (*Stand. by Hugh Readiness Brigade*), *MPFSEE* (*Multinational Peace Force South Eastern Europe*). Al riguardo, il principio informatore delle scelte organizzative è ispirato di massima ad evitare dispersione di risorse e a privilegiare soluzioni perfettamente integrate/integrabili a livello Nazionale, UEO/UE e NATO (c.d. "*triplo cappello*", con riferimento alla comune identità nazionale di organi di comando).

(56) - J. ISNARD, *Le Monde*, in *INTERNAZIONALE*, n. 335/2000.

inabilitanti non letali⁽⁵⁷⁾, che appaiono essere concepite per contenere le situazioni di conflitto a bassi livelli di intensità.

Ma occorrerebbe sviluppare anche nuovi metodi di analisi⁽⁵⁸⁾, come gli strumenti di *geoinformazione*⁽⁵⁹⁾ per individuare le nuove forme di minaccia non convenzionale alla stabilità internazionale, senza peraltro trascurare la tradizionale componente *humint* (*human intelligence*)⁽⁶⁰⁾, per poter cogliere direttamente sul posto umori e percezioni delle popolazioni locali indicative di ogni possibile precipitazione delle crisi.

Nondimeno, una rinnovata attenzione internazionale va rivolta al controllo delle esportazioni degli armamenti⁽⁶¹⁾, specie per le nuove più insidiose “triangolazioni” che l’Italia ha inteso contrastare con la Legge 9 Luglio 1990 n. 185 e promuovendo il *Codice di condotta* adottato dall’Unione Europea nel 1998.

Si tratta tra l’altro di un problema cruciale che probabilmente richiederà interventi limitativi, almeno nelle aree “a rischio”, anche per il mercato delle armi leggere e degli esplosivi destinati a scopi pacifici, perché è questo il tipo di armamento di cui si avvalgono le fazioni locali e le forze ostili ai peacekeepers.

In tale quadro, non possono essere sottaciuti i problemi generali di fondo relativi alla *legittimazione* internazionale degli interventi delle Forze di Pace.

In un discorso più ampio e complesso vanno ricondotti i temi del *diritto d’ingerenza*, dell’attualizzazione del *sistema di sicurezza collettivo* e del *ruolo delle*

(57) - J. ALHADEFF, *Le armi inabilitanti non letali*, Ricerca CeMiSS, F. Angeli, 1999; AA.VV., *The Role of Non-Lethal Weapons*, in *STRATEGIC SURVEY*, 1995/1996, London, International Institute of Strategic Studies, 1996; P. CHILLEMI, *Le armi non letali*, Ricerca CeMiSS, n.20/g, dicembre 1994; P. VOLPINI, *Armi non letali: realtà o utopia?* In *PANORAMA DIFESA*, n. 120, Aprile 1995; L. KOZARYN, *US Troops in Bosnia get Nonlethal Weapons*, in *AMERICAN FORCES PRESS SERVICE*, 11/6/1997.

(58) - A. TOFFLER e HEIDI, *La guerra disarmata. La sopravvivenza alle soglie del Terzo millennio*, Sperling & Kupfer, 1993; D. ALEXANDER, *La guerra informatica e il campo di battaglia digitalizzato*, in *RIVISTA ITALIANA DIFESA*, n. 7/1996; R. SIMEONE, *Dalla spada ad Internet: alla ricerca di una definizione per la information warfare*, in Supplemento a *INFORMAZIONI DELLA DIFESA*, n. 6 novembre/dicembre 1997.

(59) - C. JEAN, *Geopolitica*, cit.

(60) - A. TANI, *Gli scenari strategici di oggi. Continuità e innovazione*, in *ISTRID*, n. 33-34-35/1999.

(61) - AA.VV., *Sicurezza e controllo degli armamenti*, Quaderni dell’Istrid, Gangemi Edizioni Difesa, 1993; L. DE MATTEIS, *In tema di esportazione clandestina di armi da guerra* e E. GIORDANI, *Esportazioni di armi: il caso è chiuso?* In *CASS. PEN.*, VOL. XXXVIII/1998.

Nazioni Unite rispetto alla comunità internazionale⁽⁶²⁾, specie di fronte a certi Stati che hanno assunto posizioni critiche non costruttive⁽⁶³⁾, ma esclusivamente mirate a delegittimarne e ad ostacolarne l'operatività. In questa sede è sufficiente sottolineare che il carattere di incertezza che sembrano assumere queste tematiche politico-istituzionali finiscono inevitabilmente con l'incidere sulle missioni e sui compiti delle Forze di Pace.

Non a caso il grave limite che ha condizionato il concreto operare delle Forze di pace è stato più volte individuato nell'*indeterminatezza del mandato*, o, se si vuole, nella non sufficiente chiarezza con cui sono stati definiti i *limiti d'intervento* e gli *spazi d'azione* consentiti alle Forze di pace.

Essenzialmente basate sui Capitoli VI e VII della Carta delle Nazioni, che disciplinano l'impiego della forza armata per sedare le controversie e controllare gli atti di aggressione, le regole dei mandati talvolta si sono rilevate paralizzanti o comunque inadeguate per fronteggiare le situazioni di crisi. Si ripropone dunque, anche in quest'ottica più marcatamente "operativa" e funzionale, l'esigenza di individuare, a premessa, le norme del Diritto Internazionale Umanitario - del Diritto dei Conflitti Armati o, secondo una più recente definizione, del *Diritto delle Operazioni Militari*, perché riferito alle regole per la condotta delle operazioni anche in situazioni di pace ristabilita, di conflitto solo latente o attenuato- che devono essere osservate dalle Forze ONU, o comunque in generale dalle Forze che, a vario titolo, come unità di coalizioni regionali e contingenti nazionali, vengono inviate all'estero in operazioni di pacificazione.

Il *Bollettino*, a riguardo, sembra costituire un validissimo strumento per disciplinare quelle situazioni più usuali per un intervento che finora ha inteso

(62) - Sul punto vari e autorevoli i riferimenti dottrinali. Cfr. H. KELSEN, *Teoria gen., cit.*, N. BOBBIO, *Diritto e guerra, cit.*, C. PINELLI, *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *GUERRA-INDIVIDUO*, a cura di G. COTTURRI, *cit.*; M. IOVANE, *La Nato, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza*, in *LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE*, 1998.

(63) - Sul tema, appaiono di sicuro rilievo e sempre attuali le osservazioni di S. ROMANO, *Cinquant'anni di storia mondiale, cit.*, di C. JEAN, *op. cit.*, e di quanti hanno rimarcato l'importanza di una appropriata rappresentanza dell'Italia, o dell'Unione Europea, nel Consiglio di Sicurezza nel quadro di una rinnovata legittimazione ed efficacia del *sistema ONU*. Cfr. anche in questa *Rassegna* M. MINGIARDI, *Alcune considerazioni sui progetti di riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU*, n. 1/2000.

caratterizzare il ruolo istituzionale proprio dei *Caschi blu*, un ruolo cioè di pacificazione quando il conflitto è stato ricondotto a situazioni di bassa intensità e il ragionevole contenimento dell'uso della forza è dettato dall'esigenza di evitare *escalation* di tensioni pur sempre esistenti.

Probabilmente una definizione più marcata dell'uso della forza da parte di Forze di intervento sarebbe auspicabile specie nelle *peace-enforcement operations*, ancorché sempre nell'ambito dei principi generali della "proporzionalità" e del rispetto della popolazione civile. Ma a ciò il *Bollettino* non sembra affatto porre limiti laddove, in primo luogo, all'art. 2 dichiara di "non coprire" e di "non pregiudicare" tutte le norme del diritto umanitario applicabili alle forze militari.

È dunque di tutta evidenza che l'ONU, specie nelle decisioni del Consiglio di Sicurezza, ma anche e soprattutto gli stessi Stati che formano i contingenti multinazionali debbono individuare una formula chiara nella definizione del mandato, e nei relativi atti discendenti, dall'*Accordo di Partecipazione agli Statuti delle Forze*, sino alla definizione delle *Regole d'ingaggio*⁽⁶⁴⁾ e degli *Ordini di Operazione*.

15. Conclusioni

Il percorso tracciato sulla evoluzione delle norme umanitarie applicabili alle forze di pace è strettamente intrecciato con lo sviluppo avuto dal diritto internazionale umanitario, che invero sta procedendo in maniera incalzante, sia sotto il profilo della produzione normativa convenzionale che con le prime pronunce giurisprudenziali dei Tribunali internazionali. Da ciò la necessità di una sempre maggiore e approfondita conoscenza del Diritto Internazionale Umanitario che sembra rimanere ancora confinato all'interesse di pochi "addetti ai lavori" e non trovare approfonditi ambiti di studio nei corsi universitari d'indirizzo sia giuridico che politico-internazionale. Come ha sottolineato Richard Goldstone⁽⁶⁵⁾, giudice della Corte Costituzionale sudafricana,

(64) - Sul tema GUY R. PHILLIPS, *Rules of Engagement. A Primer*. The Army Lawyer, July 1993; F.M. LORENZ, *Forging Rules of Engagement: Lessons Learned in Operation United Shield*, in *MILITARY REVIEW*, novembre/dicembre 1995; P.P. LUNELLI, *Le regole d'ingaggio*, *INFORMAZIONI DELLA DIFESA*, n. 2/1999; in ambito NATO è in corso di perfezionamento il documento, *Alliance Rules of Engagement (ROE): ROE for Land, Air Maritime and Joint Operations*; SHAPE 10 marzo 1997.

(65) - In *CRIMES OF WAR*, *op. cit.*

già Procuratore capo dei Tribunali per l'ex Jugoslavia ed il Ruanda, l'esigenza di una specifica conoscenza della materia va segnalata anche per quanti operano nella comunicazione, i giornalisti in particolare che sicuramente stanno svolgendo un'importantissima opera di sensibilizzazione della comunità internazionale sul tema dei diritti umani. La conoscenza più specifica di questo diritto può aiutare chi si occupa di informazione a capire meglio le dinamiche dei conflitti e a non lasciarsi influenzare da campagne propagandistiche che arrivano ad inscenare deliberatamente le atrocità, complete di testimoni, fotografie e riprese video: in tal caso, una buona conoscenza delle norme consentirebbe ai giornalisti di porsi quesiti pertinenti e di compiere le dovute verifiche su cosa indagare.

Ma è evidente che i destinatari principali delle norme umanitarie sono le Forze Armate: il Diritto Internazionale Umanitario deve costituire il loro *codice di comportamento*, in cui individuare le regole giuridico-formali che devono essere conosciute e applicate nella condotta delle operazioni. Su tale punto il *Bollettino* può assumere anche un significato molto più incisivo e concreto. Nelle Forze armate di tutti i paesi non mancano i manuali militari che riproducono fedelmente le Convenzioni del Diritto Umanitario e costituiscono pertanto uno strumento di fondamentale importanza; ma chi li ha consultati sa quale impegno sia richiesto per definire la fattispecie applicabile al caso concreto, tenendo conto anche delle norme di raccordo, della loro validità nella successione temporale, e della necessità, propria della fase di condotta delle operazioni, di dover *decidere bene e rapidamente*. Perciò, il *Bollettino del 6 agosto 1999* ha anche il pregio di rappresentare il *compendio* più efficace dei principi del Diritto Umanitario che devono essere conosciuti dai militari di ogni grado: *l'uso proporzionato della forza, la tutela della popolazione e dei beni civili, il rispetto dei prigionieri, la tutela dei feriti, del personale e dei mezzi destinati al soccorso o all'aiuto umanitario, il rispetto e la protezione dei beni culturali e dell'ambiente*.

Il *Bollettino* è dunque destinato a rappresentare il *regolamento* del diritto umanitario applicabile alle Forze di pace, sicuramente se si tratterà di Forze ONU, e con ogni probabilità anche di tutti gli altri contingenti multinazionali che interverranno su autorizzazione delle Nazioni Unite. E questo non solo per possibili future decisioni dell'ONU o per l'autonoma volontarietà degli Stati, ma anche perché è presumibile che gli organi giurisdizionali, chiamati a giudicare i casi concreti - e segnatamente la futura Corte Penale Internazionale, sul cui Statuto non a caso abbiamo più volte fatto

riferimento- potranno formare una giurisprudenza che consideri le regole del *Bollettino* come *standards di comportamento* applicabili per tutte le Forze di pace attivate nelle stesse situazioni di previsto impiego delle Forze ONU.; esse potrebbero costituire, in particolare, i parametri interpretativi per valutare l'“intenzionalità”⁽⁶⁶⁾ - anche in relazione ad un difetto di valutazione, *erroneamente* o *colposamente* percepita - che rappresenta l'aspetto cruciale dell'imputazione della responsabilità penale per le violazioni al diritto internazionale umanitario.

Il *Bollettino* sembra tuttavia assolvere anche ad un'altra funzione altamente simbolica, che riteniamo possa andare al di là del ruolo da attribuirsi ad un documento giuridico, specie se si considera l'esplicito intendimento del Segretario Generale di darne diffusione alla vigilia del 50° Anniversario delle Convenzioni di

(66) - Il concetto di “intenzionalità” può apparire improprio sotto il profilo tecnico-giuridico, atteso che nell'ordinamento penale italiano sono note le categorie giuridico-formali della *colpevolezza*, della *coscienza e volontà*, del *dolo* e della *colpa*, della *responsabilità oggettiva*, della *preterintenzionalità*, etc. cfr. F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, Giuffrè 1997. La definizione di *intenzionalità* è da ritenersi, pertanto, mutuata da un punto di incontro tra i sistemi di *Common Law* e di *Civil Law*, ancora in via di elaborazione nella dottrina penale internazionalistica, nella giurisprudenza del Tribunale per la ex Jugoslavia, nei lavori dello Statuto della Corte Penale Internazionale e dei relativi Regolamenti di Procedura e Prova. Allo stato, nel suo ambito dovrebbero essere ricompresi non solo i comportamenti *dolosi*, ma anche quelli caratterizzati dalla *colpa grave “cosciente”* (l'agente ha previsto il risultato, pur non avendolo voluto). In tale quadro, occorrerà tenere conto di quale potrà essere la portata di una giurisprudenza *internazionale* in questa direzione: il *Bollettino*, propriamente, è direttamente applicabile *solo alle Forze ONU* ma l'orientamento dei tribunali internazionali potrebbe evolvere anche nel superamento del divieto di *analogia in malam partem*, sancito nello stesso Statuto delle Corte penale Internazionale (cit. art. 22, in riferimento alla “definizione dei crimini”) e negli ordinamenti di *Civil Law* (come il nostro, che all'art. 25 della Costituzione richiama, nella sostanza, il principio già citato *nullum crimen sine lege*). In proposito va sottolineato come il percorso del diritto internazionale umanitario è tutto proteso a fare dei tribunali internazionali un mezzo per *universalizzare* previsioni che la maggior parte degli Stati hanno già accettato nel diritto convenzionale. Peraltro, a sostegno di tali possibilità può ricordarsi che negli ordinamenti di *Common Law* - di cui è necessariamente permeata la giurisdizione dei tribunali internazionali, sebbene in una logica di “compromesso” con quelli di *Civil Law* - “il precedente giudiziario ha valore normativo”, cfr. in questa *Rassegna*, N.V. DIANA, *Giustizia penale nord-americana e italiana a confronto*, n. 2/1999; inoltre, sul tema dell' *analogia nel diritto penale* si enunciano in dottrina alcuni principi prodromici per la formazione nella giurisprudenza dei tribunali internazionali - che sono chiamati a reprimere gravi, deliberate e sistematiche violazioni dei diritti umani - di una chiave di lettura *estensiva* del metodo interpretativo: il principio *ubi eadem ratio, ibi eadem iuris dispositio* e la distinzione tra *analogia legis* e *analogia juris*. cfr. ANTOLISEI, *op. cit.* p. 95 s.

Ginevra. In primo luogo, è evidente la finalità di promuovere attorno ai contenuti del Bollettino una *convergenza di valori* di tutta la comunità internazionale, come era avvenuto con le Convenzioni del 1949, specie nel momento in cui Kofi Annan⁽⁶⁷⁾ ha tentato di rilanciare il ruolo delle Nazioni Unite enunciando il principio della *“sicurezza umanitaria”*: l'ONU deve intervenire contro tutte *“le sistematiche violazioni dei diritti umani, ovunque avvengano”* atteso che *“i crimini contro l'umanità fanno sì che l'interesse collettivo coincida con quello nazionale”*.

Inoltre nel *Bollettino*, proprio per i suoi contenuti estremamente diretti ed essenziali, si può cogliere anche il *motivo ideale* di un vero e proprio *codice morale* che dovrà divenire patrimonio comune delle Forze Armate di tutti i Paesi del mondo chiamate ad assicurare il mantenimento della pace e la stabilità internazionale; vi è la consapevolezza che solo attorno ai valori del diritto umanitario è possibile trovare motivi di coesione tra uomini di paesi e continenti diversi che devono operare per uno scopo comune.

Probabilmente è questa la direzione su cui occorrerà costruire la compattezza e l'efficienza delle Forze di pace, ancorandole più fattivamente alle matrici ideali della *preservazione della pace internazionale* e del *rispetto dei diritti umani*, perché, come osservava Carlo Pisacane *«non sono gli ordini, non è l'istruzione, non l'ubbidienza, che ispirano valore al soldato, che formano la coesione delle file, ma è il convincimento di combattere per una causa che l'interessa e l'esalta che produce tali miracoli»*⁽⁶⁸⁾.

(67) - Discorso di apertura dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 settembre 1999.

L'attenzione del Segretario Generale verso le nuove esigenze delle missioni di pace delle Nazioni Unite ha trovato ulteriore conferma nella presentazione ufficiale nel corso del *Millennium Summit*, scoltosi a New York dal 6 all'8 settembre 2000, delle conclusioni del *Rapporto “Brahimi”*. Il *Rapport di Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, frutto di una commissione di esperti presieduta da Lakhdar Brahimi, già ministro degli esteri algerino, ha tra l'altro evidenziato la necessità di caratterizzare le Forze ONU in un ruolo più incisivo e comunque *non più “neutrale”* quando sono chiaramente evidenti le responsabilità di una delle Parti nel violare la Carta delle Nazioni Unite e le norme del Diritto Internazionale Umanitario. Cfr.: Doc. ONU A/55/305-S/2000/809.

(68) - E. CECCHINI, *Le battaglie che fecero la storia*, Mursia 1989, la citazione è riferita a commento conclusivo del Cap. I, dedicato all'epica *Battaglia di Maratona* (490 a.C.), che vide la vittoria degli 11.000 greci guidati da Milziade sui 60.000 persiani di Dario, capeggiati da Dati. Fu *“la prima grande battaglia della storia militare”*- che *“segnò l'inizio della lotta fra Oriente e Occidente”*- in cui *“per la prima volta nella storia del mondo, l'addestramento, lo spirito e la compattezza di un piccolo esercito, guidato da un genio militare, prevalsero sulla forza bruta e sulla massa di un grande esercito che poteva contare soltanto sulla moltitudine e la ferocia dei suoi armati”*.

Riferimenti bibliografici

- J. ALHADEFF, *Le armi inabilitanti non-letali*, F. Angeli, 1999.
- BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace, United Nations*, New York, 1992.
- A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, 1999.
- G. CANSACCHI, *Nozioni di Diritto Internazionale Bellico*, Giappichelli, Torino 1973.
- B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, 1997.
- A. DE GUTTRY, *Le missioni delle Forze Armate italiane fuori area*, F. Angeli, 1997.
- C. DEL PONTE, *Per una giustizia cosmopolita* e BALTASAR GARZON REAL, *Alte sfere e bassa giustizia*, in *MICROMEGA DEI DELITTI E DELLE PENE*, n. 1/2000.
- L. LESO, *Il Reggimento Carabinieri Paracadutisti "Tuscania" in "operazioni fuori area"*, in *RIVISTA MILITARE*, n. 3 Maggio-Giugno 1997.
- N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle Forze armate italiane impegnate in operazioni fuori area condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, CeMiSS, Informazioni Difesa, 1996.
- N. RONZITTI (a cura di), *La Corte Penale Internazionale, i crimini di guerra e le truppe italiane all'estero in missione di pace*, Ricerca CeMiSS 34/N (in corso di pubblicazione per la Collana CeMiSS-Informationi Difesa).
- R. GUTMAN-D. RIEFF (a cura di), *Crimini di guerra*, Internazionale, Roma 1999.
- C. JEAN, *Geopolitica*, Ed. Laterza, 1995.
- C. JEAN, *Quali forze per l'ONU?* in *RIVISTA MILITARE*, gennaio/febbraio 1993.
- H. KELSEN, *Teoria generale del Diritto e dello Stato* (1945), Comunità, 1966.
- A. KOFI ANNAN, *Prevenire i conflitti, unica via efficace*, tratto da *The Economist*, in Suppl. al Corriere della Sera edizione speciale del 1.1.2000.
- A. KONOMI, *Chi comanda in Kosovo*, in *GLI STATI MAFIA*, Quaderni Speciali - *Limes* 18.5.2000.
- LATTANZI-SCISO (a cura di), *Dai tribunali internazionali ad hoc ad una Corte permanente*, ed. Scientifica, 1996.
- R. LUZZATTO e F. POCAR, *Codice di Diritto Internazionale Pubblico*, Giappichelli, Torino 1998.
- A. MARCHEGGIANO, *Elementi di diritto umanitario dei conflitti armati*, INFORMAZIONI DIFESA - Roma 1998.
- PALWANKAR, *Applicability of International Humanitarian Law to United*

Nations Peacekeeping Forces, in *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS*, 1993.

REALE (a cura di), *Lo Statuto della Corte Penale Internazionale*, CEDAM, 1999.

Y. SANDOZ, *The application of Humanitarian Law by the Armed Forces of the United Nations Organisation*, in *INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS*, 1978.

SIEKMAN, *National Contingents in United Nations Peacekeeping Forces*, Boston-Dordrecht, 1992.

G. VENTURINI, *Necessità e proporzionalità nell'uso delle forze militari in diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1988.

P. VERRI, *Diritto per la pace e diritto nella guerra*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, 1980.

P. VERRI, *Dizionario di diritto internazionale dei conflitti armati*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*, 1987.

P. VERRI, *Storia della Giustizia Militare e Ordinamenti Stranieri attuali* (1976), in AA.VV. *Manuale DI DIRITTO E DI PROCEDURA PENALE MILITARE*, Giuffrè, 1976.

M. WOOLLACOTT, *We're stumbling, but we're going in the right direction* in *The Guardian* del 12 maggio 2000.

Per i comandi militari, il *Bollettino sull'osservanza del diritto umanitario internazionale da parte delle Forze ONU* è stato divulgato dallo Stato Maggiore della Difesa nell'ottobre 1999. Il Comitato promotore dello Statuto della Corte Penale Internazionale gestisce il sito [www. iccnw. org](http://www.iccnw.org); per la missione UNAMSIL le N. U. gestiscono il sito [www. un. org/Depts/dpko/unamisil/body-unamisil. htm](http://www.un.org/Depts/dpko/unamisil/body-unamisil.htm); la *Human Rights Watch* ha elaborato un rapporto sull'organizzazione della guerra in Sierra Leone consultabile sul sito [www. hrw. org/reports/1999/sierra](http://www.hrw.org/reports/1999/sierra).



BOLLETTINO DEL SEGRETARIO GENERALE SULL'OSSERVANZA DEL DIRITTO UMANITARIO
INTERNAZIONALE DA PARTE DELLE FORZE ONU

(Traduzione non ufficiale)

Il Segretario Generale, al fine di esporre i principi e le norme fondamentali del diritto umanitario internazionale applicabile alle Forze dell'ONU impegnate in operazioni sotto il comando e il controllo dell'ONU, promulga quanto segue:

Articolo 1

Campo di applicazione

1. 1 I principi e le norme fondamentali del diritto umanitario internazionale esposti nel presente bollettino sono applicabili alle forze dell'ONU in situazioni di conflitto armato, quando esse sono attivamente impegnate in combattimento, nei limiti e per la durata del loro impegno. Essi sono perciò applicabili alle azioni d'imposizione della pace o ad operazioni di mantenimento della pace in cui l'uso della forza sia autorizzato per legittima difesa.

1. 2 La promulgazione del presente bollettino non ha alcun effetto sullo stato giuridico "protetto" dei membri delle operazioni di mantenimento della pace ai sensi della Convenzione del 1994 sulla Sicurezza del Personale dell'ONU e del personale ad esso associato o sul loro stato giuridico di "non combattenti", finché essi hanno diritto alla protezione concessa ai civili ai sensi del diritto internazionale dei conflitti armati.

Articolo 2

Applicazione delle leggi nazionali

Le presenti disposizioni non coprono tutti i principi e le norme del diritto umanitario internazionale applicabili al personale militare e non pregiudicano la sua applicazione, né sostituiscono le leggi nazionali alle quali il personale militare resta vincolato per tutta la durata dell'operazione.

Articolo 3

Accordo sullo Status delle Forze

Nell'Accordo sullo Status delle Forze concluso tra l'ONU e uno Stato nel cui territorio viene schierata una forza dell'ONU, l'ONU s'impegna a garantire che la forza svolgerà le sue operazioni nel pieno rispetto dei principi e delle norme delle Convenzioni generali applicabili alla condotta del personale militare. L'ONU s'impegna anche ad assicurare che i membri del personale militare della forza siano perfettamente informati sui principi e sulle norme di tali strumenti internazionali. L'obbligo di rispettare detti principi e norme è applicabile alle forze dell'ONU anche in assenza di un Accordo sullo Status delle Forze.

Articolo 4

Violazioni del diritto umanitario internazionale

In caso di violazioni del diritto umanitario internazionale, i membri del personale militare di una forza dell'ONU sono soggetti a procedimento giudiziario presso i loro tribunali nazionali.

Articolo 5

Protezione della Popolazione Civile

5. 1. La Forza dell'ONU dovrà sempre fare una chiara distinzione tra i civili e i combattenti e tra i beni civili e gli obiettivi militari. Le operazioni militari dovranno essere sempre rivolte contro i combattenti e gli obiettivi militari. Gli attacchi contro i civili o i beni civili sono proibiti.

5. 2. I civili godranno della protezione accordata da questo articolo tranne che durante gli eventuali periodi in cui prenderanno parte diretta alle ostilità.

5. 3. La Forza dell'ONU prenderà tutte le precauzioni possibili per evitare, e in ogni caso ridurre al minimo, la perdita involontaria di vite umane di civili, il ferimento di civili o il danneggiamento delle loro proprietà.

5. 4. Nella propria area di operazioni la Forza dell'ONU eviterà per quanto possibile di collocare obiettivi militari in zone molto popolate o nelle loro vicinanze, e prenderà tutte le precauzioni necessarie per proteggere la popolazione civile, i singoli civili e i beni civili dai pericoli connessi con le operazioni militari. Le installazioni e i materiali militari delle operazioni di mantenimento della pace, in quanto tali, non dovranno essere considerati obiettivi militari.

5. 5. Alla Forza dell'ONU è proibito intraprendere operazioni di natura tale che possano colpire indiscriminatamente obiettivi militari e civili, come pure operazioni che prevedibilmente possono provocare la perdita involontaria di vite umane tra la popolazione civile o il danneggiamento di beni civili in modo eccessivo rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto.

5. 6. La Forza dell'ONU non dovrà essere impegnata in rappresaglie contro i civili o i beni civili.

Articolo 6

Mezzi e metodi di combattimento

6. 1. Il diritto della Forza dell'ONU di scegliere i metodi e i mezzi di combattimento non è illimitato.

6. 2. La Forza dell'ONU dovrà rispettare le norme che proibiscono o limitano l'uso di alcune armi e metodi di combattimento ai sensi delle specifiche Convenzioni del diritto umanitario internazionale. Esse proibiscono in particolare l'uso di gas asfissianti, velenosi o di altro genere e i metodi della guerra biologica; i proiettili che esplodono,

si espandono o si appiattiscono facilmente nel corpo umano, e alcuni proiettili esplosivi. È proibito l'impiego di alcune armi convenzionali, come i frammenti non rilevabili, le mine antiuomo, le trappole incendiarie e le armi incendiarie.

6. 3. Alla Forza dell'ONU è proibito impiegare metodi di guerra che possano provocare ferite o sofferenze non necessarie o che abbiano lo scopo di provocare danni estesi, gravi e prolungati all'ambiente naturale o che possano essere ritenuti capaci di provarli.

6. 4. Alla Forza dell'ONU è proibito usare armi o metodi di combattimento di natura tale da provocare sofferenze non necessarie.

6. 5. È proibito ordinare di non lasciare superstiti.

6. 6. Alla Forza dell'ONU è fatto divieto di attaccare i monumenti artistici, architettonici e storici, i siti archeologici, le opere d'arte, i luoghi di culto e i musei e le biblioteche che costituiscono il patrimonio culturale o spirituale dei popoli. Nell'area dell'operazione, la Forza dell'ONU non dovrà utilizzare questi beni culturali o le aree ad essi limitrofe per scopi che potrebbero esporli a distruzioni o danni. Il furto, il saccheggio, l'appropriazione indebita e qualunque atto di vandalismo diretto contro i beni culturali sono strettamente proibiti.

6. 7. Alla Forza dell'ONU è proibito attaccare, distruggere, portare via o rendere inutilizzabili oggetti indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile, quali derrate alimentari, raccolti, bestiame e installazioni e rifornimenti di acqua potabile.

6. 8. La Forza dell'ONU non costruirà installazioni che contengano elementi pericolosi, vale a dire argini, dighe e stazioni nucleari di produzione di energia elettrica, oggetto di operazioni militari, se tali operazioni possono provocare il rilascio di elementi pericolosi e gravi perdite tra la popolazione civile.

6. 9. La Forza dell'ONU non effettuerà rappresaglie contro oggetti ed installazioni protetti ai sensi di questo articolo.

Articolo 7

Trattamento dei civili e di persone fuori combattimento

7. 1. Le persone che non prendono o non prendono più parte alle operazioni militari, compresi i civili, i membri delle forze armate che hanno depresso le armi e le persone fuori combattimento a causa di malattie, ferite o detenzione dovranno in ogni circostanza essere trattati umanamente e senza discriminazioni fondate sulla razza, sul sesso, sulle convinzioni religiose o per qualunque altro analogo motivo. Saranno trattate con il massimo rispetto della loro persona, del loro onore e delle loro convinzioni religiose e di altro genere.

7. 2. Contro una qualunque delle persone citate al comma precedente sono proibiti in ogni momento e luogo i seguenti atti: attentato alla vita o all'integrità fisica; omicidio e trattamenti crudeli come la tortura, le mutilazioni o qualunque forma di punizione corporale; punizioni collettive, rappresaglie; cattura di ostaggi; stupro; induzione alla prostituzione; qualunque forma di aggressione sessuale, umiliazione e trattamento degradante; schiavitù e saccheggio.

7. 3. Le donne dovranno ricevere una protezione particolare da qualunque attacco, in particolare lo stupro, l'induzione alla prostituzione e qualunque altro atto di violenza.
7. 4. I bambini dovranno essere oggetto di un rispetto particolare ed essere protetti da ogni atto di violenza.

Articolo 8
Trattamento dei detenuti

La Forza dell'ONU dovrà trattare con umanità e rispetto per la loro dignità i militari ed altri individui detenuti che non prendono più parte alle operazioni militari a causa della detenzione. Fermo restando il loro stato giuridico, essi saranno trattati conformemente agli articoli della III Convenzione di Ginevra, per quanto ad essi applicabile *mutatis mutandis*. In particolare:

- a) La loro cattura e detenzione saranno notificate senza indugi alla parte da cui dipendono e all'Agenzia Centrale del Comitato Internazionale della Croce Rossa responsabile di rintracciare le persone (CICR), in particolare per informare le loro famiglie;
- b) Essi saranno detenuti in locali protetti e sicuri che forniscono tutte le possibili garanzie di igiene e salute e non in aree esposte ai pericoli della zona di combattimento;
- c) Essi avranno il diritto di ricevere cibo, indumenti, pulizie e cure mediche;
- d) Non saranno sottoposti in alcuna circostanza a nessuna forma di tortura o maltrattamenti;
- e) Le detenute dovranno essere tenute in alloggi separati da quelli degli uomini e resteranno sotto il controllo diretto di personale femminile;
- f) Nei casi in cui i minori che non abbiano raggiunto l'età di 16 anni prendono direttamente parte alle ostilità e sono arrestati, detenuti o internati dalla Forza dell'ONU, essi continueranno a godere di una protezione speciale. In particolare saranno detenuti in alloggi separati da quelli degli adulti, a meno che non siano alloggiati con le loro famiglie;
- g) Il diritto del CIRC a visitare i prigionieri e i detenuti sarà rispettato e garantito.

Articolo 9
Protezione dei feriti, dei malati, del personale sanitario
e di quello addetto alle operazioni umanitarie.

9. 1 I militari e le altre persone ferite o malate che si trovano in potere della Forza dell'ONU saranno rispettate e protette in tutte le circostanze. Essi saranno trattati umanamente e riceveranno le cure e l'assistenza medica richiesta dalle loro condizioni, senza essere discriminati. L'urgenza delle cure da somministrare sarà l'unico elemento in base al quale stabilire le priorità.

9. 2 Qualora le circostanze lo permettano, si disporrà la sospensione del fuoco o si prenderanno altri accordi sul posto per permettere la ricerca e l'individuazione dei

feriti, dei malati e dei morti lasciati sul campo di battaglia, per poterli raccogliere, portare via, scambiare e trasportare.

9. 3 La Forza ONU non attacca i presidi sanitari o le formazioni sanitarie mobili: esse sono rispettate e protette in ogni circostanza, a meno che non siano utilizzate, al di là dei loro scopi umanitari, per attaccare le Forze ONU o per compiere atti ostili contro di esse.

9. 4 La Forza ONU rispetta e protegge in ogni circostanza il personale sanitario occupato esclusivamente a ricercare, trasportare o curare i feriti e i malati, nonché il personale religioso.

9. 5 La Forza ONU rispetta e protegge i convogli di feriti e malati o di materiale sanitario nello stesso modo delle formazioni sanitarie mobili.

9. 6 La Forza ONU non effettua rappresaglie contro feriti, malati, o contro il personale, i presidi e i materiali protetti in base al presente articolo.

9. 7 La Forza ONU rispetta in ogni circostanza l'emblema della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Questi segni distintivi non possono essere impiegati per altri fini se non quelli di indicare o proteggere le organizzazioni sanitarie e i presidi, il personale e i materiali sanitari. È vietato ogni abuso nell'utilizzazione dell'emblema della Croce Rossa o della Mezzaluna Rossa.

9. 8 La Forza ONU rispetta il diritto delle famiglie di conoscere la sorte dei loro membri rimasti feriti, ammalati o deceduti. Essa facilita a questo fine il compito dell'Agenzia centrale delle ricerche del Comitato Internazionale della Croce Rossa.

9. 9 La Forza ONU facilita le operazioni di soccorso di natura umanitaria e imparziale e che sono condotte senza discriminazioni; essa rispetta il personale, i veicoli e i locali utilizzati nel corso di tali operazioni.

Articolo 10
Entrata in vigore

Il presente Bollettino entra in vigore il 12 agosto 1999.

IL SEGRETARIO GENERALE
Kofi A. Annan

LA PROBLEMATICAM PENALE E PROCESSUALE SOTTESA ALLE MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO

Sergio Dini (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I rapporti all'interno della compagine militare italiana. - 3. Rapporti con militari alleati. - 4. Rapporti tra militari italiani e truppe "avversarie". Le relazioni con le popolazioni civili. - 5. Conclusioni.

1. Premessa

Credo che nessuno, nel "villaggio globale", dubiti del fatto che la guerra sia una tragedia da cui l'umanità deve tentare in ogni modo di rifuggire. Peraltro sarebbe frutto di ipocrisia e di colpevole mancanza di lungimiranza rifiutare a priori di operare delle riflessioni giuridiche adeguate sul tema.

Come ha efficacemente affermato un importante filosofo americano contemporaneo⁽¹⁾, infatti, "la limitazione della guerra è l'inizio della pace".

L'adozione di norme giuridiche sulla guerra e per la guerra, finalizzate a stabilire limiti il più possibile circoscritti all'uso della forza militare, deve costituire impegno primario dei singoli paesi facenti parte della comunità internazionale e, all'interno di ciascuno stato, compito fondamentale dei giuristi.

Il tema risulta di particolare delicatezza ed attualità a causa della sempre più

(*) - Sostituto Procuratore Militare della Repubblica presso il Tribunale Militare di Padova.

(1) - M. WALZER, *Guerre giuste e ingiuste*, Napoli 1990.

frequente e massiccia partecipazione di militari italiani ad operazioni internazionali variamente denominate (operazioni umanitarie, operazioni di polizia internazionale, operazioni di peace-keeping o di peace-enforcing), situazione che comporta numerosi problemi circa il trattamento giuridico-penale da riservare a coloro che a tali operazioni, belliche o paraboliche, partecipano, sia quali potenziali soggetti attivi di reati che quali possibili vittime di attività criminose altrui.

Quale è dunque la situazione giuridica in cui si trovano ad operare i soldati italiani all'estero e, soprattutto, può ritenersi adeguata la normativa vigente per regolamentare tali vicende?

Punto di partenza della riflessione è che non esiste, allo stato attuale, un *corpus iuris* organico applicabile alle missioni militari all'estero e deputato a regolare i possibili risvolti penali delle stesse, risvolti che tra l'altro possono essere estremamente articolati investendo:

- a) i rapporti tra militari italiani congiuntamente impegnati all'estero;
- b) i rapporti tra militari italiani e militari "alleati";
- c) i rapporti tra soldati italiani e militari "nemici" (ad es. le truppe serbe per quanto concerne le recenti vicende del Kosovo);
- d) i rapporti tra militari italiani e popolazione civile gravitante nel territorio teatro delle operazioni.

2. I rapporti all'interno della compagine militare italiana

In ordine ai rapporti tra militari italiani in territorio straniero, l'art. 9 del codice penale militare di guerra prevede (rebbe) testualmente che "sono soggetti alla legge penale militare di guerra, ancorché in tempo di pace, i corpi di spedizione all'estero per operazioni militari...". In realtà ogni qualvolta sono stati inviati dallo Stato Italiano all'estero dei militari per concorrere ad operazioni di portata internazionale il legislatore si è sempre⁽²⁾ premurato di adottare espressa norme

(2) - Solo in occasione della missione di pace in Libano (1982-1983) non fu emanata alcuna norma di legge riguardo la (non) applicazione del codice di guerra, probabilmente per mera disinformazione da parte di un legislatore non avvezzo ad affrontare tale tipo di interventi militari all'estero.

derogatrici al disposto di cui all'art 9 c.p.m.g.. surriportato prevedendo invece l'applicazione del codice penale militare di pace (cfr. da ultimo l'art. 2 comma 6 legge 77 del 29.03.99 concernente la missione in Kosovo). Posto quindi che non si applica in alcuna sua parte il codice penale militare di guerra ne risulta che i militari italiani impegnati all'estero sono sottoposti al codice penale militare di pace e al codice penale comune.

Si ripropone quindi, anche in occasione di missioni internazionali, la peculiare ed obsoleta distinzione tra reati militari (quelli di cui al codice penale militare), di competenza dei Tribunali Militari, e reati comuni, di competenza dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria⁽³⁾. Questa distinzione, che già rende farraginoso e complicata la risposta giudiziaria a possibili attività illecite poste in essere da militari sul territorio nazionale, diviene fonte di ulteriori gravi complicazioni in caso di reati posti in essere all'estero.

Si pensi, ad esempio, che il furto commesso da un militare italiano in danno di un commilitone è reato di competenza sempre del Tribunale Militare di Roma, cui tale competenza esclusiva è conferita dall'art. 9 legge 7 maggio 1981 n. 180; così pure costituiscono reati militari le "lesioni personali" volontarie (ma non quelle colpo se, che restano reato comune), l'omicidio volontario (solo se vittima e assassino rivestono gradi diversi), il peculato (ma non la "corruzione").

In ordine ai (pochi) reati militari la competenza almeno è chiara: è il Tribunale Militare di Roma competente a giudicarli e correlativamente sarà la Procura Militare della capitale a dover svolgere le relative indagini⁽⁴⁾. Ma se invece che ricadere (accidentalmente?!) in un'ipotesi di reato militare il soldato italiano si rende responsabile di un qualsiasi reato comune chi lo dovrà giudicare? Al riguardo non potendo trovare ovviamente applicazione il criterio base del *locus commissi delicti* (art. 8 c.p.p.) si dovrà far ricorso alle regole dettate dall'articolo 10 c.p.p. per i reati commessi all'estero secondo cui la competenza spetterà, tendenzialmente, al giudice del luogo di residenza dell'imputato, con dispersione territoriale di indagini e processi che forse meriterebbero invece trattazione ad opera di un'unica

(3) - Cfr. al riguardo S. DINI, *Riflessioni in margine al processo-Priebke*, in *QUESTIONI GIUSTIZIA*, 1996, 296 ss.

(4) - L'art. 9 legge 7 maggio 1987 n. 180 sancisce infatti che "per i reati commessi all'estero è competente il tribunale militare di Roma".

autorità giudiziaria, anche al fine di creare in capo a qualche organo giurisdizionale una sorta di “specializzazione” in materia⁽⁵⁾.

Ma la distinzione tra reati comuni e militari non comporta diversità di trattamento solo per quanto concerne la giurisdizione e la competenza territoriale, ma anche (a tacere di differenze di trattamento sostanziale, quali ad esempio l'applicabilità ai soli reati militari di certune attenuanti quale quella di essere il reo militare di ottima condotta e provato valore) per ciò che riguarda la procedibilità, che è incondizionata per i soli reati militari mentre è soggetta a diverse condizioni (richiesta del Ministro Guardasigilli, presenza del reo nel territorio dello Stato) per quanto concerne la gran parte dei reati comuni.

Inoltre il Comandante del Reparto cui appartiene l'eventuale reo sarà ufficiale di polizia giudiziaria (con tutto ciò che ne consegue in termini di poteri di indagine e anche coercitivi) solo relativamente ai reati militari (ex art. 301 c.p.m.p.), mentre analoga qualifica non gli spetta in ordine ai reati comuni, riguardo ai quali sarà mero “pubblico ufficiale”, con evidente *deminutio* dei relativi poteri di intervento (nessun potere di arresto, nessuna possibilità di procedere a “fermi”, perquisizioni, ispezioni o ad altre attività investigative).

Che sarebbe pertanto opportuno ed auspicabile? Contrariamente a quanto avvenuto fino ad oggi, si permettesse l'operatività (ex art. 9 c.p.m.g.) del codice penale militare di guerra: in tal modo infatti le suriportate anomalie derivanti dalla distinzione tra reati militari e reati comuni non si verificherebbero posto che l'art. 232 del medesimo codice prevede come reati militari (soggetti pertanto alla giurisdizione penale militare) anche i “reati preveduti dalla legge penale comune commessi da militari nei territori considerati in stato di guerra”.

In tal modo quindi tutti i fatti e comportamenti di rilevanza penale posti in essere durante spedizioni all'estero da militari italiani in danno di commilitoni, o dello Stato Italiano, o per ragioni e in occasione del servizio stesso sarebbero di competenza di un'unica autorità giudiziaria specializzata, con evidenti vantaggi in

(5) - Si consideri poi che nel caso di reati commessi da più persone in concorso tra loro e non aventi la medesima residenza-domicilio (il che sarà la regola nel caso di militari in servizio presso lo stesso reparto, ma provenienti da località diverse dello Stato) sarà il primo ufficio del Pubblico Ministero che iscriverà la relativa notizia di reato ad assumere la competenza territoriale il che vuol dire che di regola sarà l'ufficio di procura discrezionalmente adito dal Comandante di Corpo quello che in concreto procederà.

termini di specializzazione del giudice⁽⁶⁾, di unitarietà di procedura e di trattamento penale.

È opportuno tra l'altro precisare a questo punto che a seguito della legge 13/10/94 n. 589 è stata abolita la pena di morte anche dal codice penale militare di guerra, venendo tale pena ad essere sostituita con l'ergastolo: pertanto risulta venuta meno l'unica ragione seria ostativa all'applicazione della normativa penale di guerra ai casi di conflitti internazionali cui prendano parte truppe italiane.

3. Rapporti con militari alleati

È purtroppo frequente che le relazioni tra militari alleati non corrispondano alle aspettative e risultino tutt'altro che idilliache. Che accade, dunque, allorché, in tali relazioni e contatti, si travalichi la sfera della liceità penale e, soprattutto, quali comportamenti tenuti da militari italiani nei rapporti con gli alleati possono assumere rilievo penale per la legge italiana?

Al riguardo unica normativa penale di riferimento sarà il codice penale comune e le altre leggi penali speciali italiane, con esclusione dei codici penali militari: non trova applicazione alcuna norma del codice penale militare di pace in quanto non sono previsti da tale testo di legge reati di militari italiani in danno di altri militari non italiani o maturati in relazioni di servizio con altri militari di diversa nazionalità, né si applica, come detto sopra (per espressa deroga del legislatore), il codice di guerra, che pure al suo all'articolo 15 saggiamente prevederebbe la parificazione dei militari di Stati alleati agli italiani quanto al trattamento giuridico-penale.

Si applica quindi la normativa penale comune e perciò eventuali comportamenti integranti, ad esempio, reati contro la persona o il patrimonio commessi da militari italiani in danno di alleati o viceversa, manterranno sì la loro rilevanza

(6) - Il diritto bellico, o, se si preferisce, il diritto penale internazionale è probabilmente proprio per l'abnormità delle situazioni che è destinato a disciplinare, l'unica branca del diritto penale che oggi deve ritenersi veramente "speciale" se eccezionali sono (e si auspica siano) le situazioni di conflitto, eccezionale deve essere il *corpus iuris* deputato a regolamentarle, e specializzato sarebbe bene fosse il giudice chiamato ad applicarlo.

penale per l'ordinamento italiano che vedrà intatte le sue possibilità di intervento e le sue pretese punitive, con i limiti però di cui agli artt. 7-10 del codice penale.

Si deve sottolineare peraltro come, allo stato attuale, il militare italiano che, inquadrato in reparto multinazionale, non gradendo disposizioni di servizio di un superiore gerarchico appartenente ad altro stato alleato lo aggredisca (verbalmente e/o fisicamente) risponderà penalmente come se si trattasse di un litigio al bar dell'albergo tra turisti di diversa nazionalità per, poniamo, questioni di donne o di gioco, il che è evidentemente assurdo.

Egli infatti potrebbe essere chiamato tutt'al più a rispondere di reati comuni estremamente lievi (percosse, ingiurie, minacce, lesioni personali), con tutte le limitazioni e difficoltà sopra esposte quanto alla procedibilità, alla competenza, ecc. anziché dei più gravi reati di "insubordinazione con ingiuria e violenza" che invece assai meglio si attaglierebbero ai casi di specie.

Ma ancor più eclatante è il vuoto normativo sul punto allorché si consideri come certi atti e comportamenti che ben potrebbero essere posti in essere in occasione di missioni all'estero nell'ambito di relazioni con gli alleati, comportamenti anche di indubbia gravità e pericolosità, risultino allo stato totalmente privi di sanzione e penalmente irrilevanti.

Si consideri, ad esempio, il caso in cui, magari in situazione di pericolo (conflitto a fuoco, agguato, ecc.), un ufficiale appartenente ad uno degli Stati alleati impartisca ordini la cui pronta ed esatta esecuzione sia necessaria al fine di evitare vittime e comunque l'aggravarsi del pericolo.

Se a fronte di tale tipo di intimazioni rivolte ad esempio da un ufficiale italiano ad un soldato francese faccia riscontro un rifiuto o comunque un'inottemperanza da parte di questi, tale comportamento risulterà privo di sanzione (come evidentemente accadrebbe a ruoli invertiti in cui il superiore intimante sia lo straniero alleato e l'intimato un militare italiano).

In questi casi non potranno trovare applicazione le figure criminose della "disobbedienza" (art. 173 c.p.m.p.), della "omessa esecuzione di un incarico" (art. 117 c.p.m.p.), dell'"abbandono di posto" (art. 118 c.p.m.p.), della "rivolta" (art. 174 c.p.m.p.) pur costituendo i fatti ivi contemplati comportamenti indubbiamente gravi e fonte potenziale di gravi disfunzioni e pericoli.

Necessita invece, per la funzionalità e compattezza di una compagine

militare, una certa coercibilità degli ordini e delle disposizioni di servizio onde garantirne l'effettività, e dunque tale vuoto normativo appare estremamente grave ed ingiustificato.

Peraltro l'art. 15 suddetto subordina l'equiparazione dei militari alleati ai soldati italiani alla cd condizione di reciprocità.

Recita infatti la norma che “agli effetti della legge penale militare di guerra i reati commessi da militari italiani a danno di militari o delle Forze Armate di uno Stato Alleato sono considerati come se fossero commessi a danno di militari o delle Forze Armate dello Stato Italiano.

La osservanza di questa norma è subordinata alla condizione che lo Stato Alleato garantisca parità di tutela penale ai militari italiani e alle Forze Armate dello Stato Italiano”. In tal modo la “disobbedienza” e l'insubordinazione di soldati italiani nei confronti di colleghi stranieri sarà perseguibile come reato solo se analoghi comportamenti tenuti nei confronti dei nostri militari dagli alleati vengano considerati crimini dai rispettivi ordinamenti.

4. Rapporti tra militari italiani e truppe “avversarie”. Le relazioni con le popolazioni civili

In linea di massima, come ovvio, ogni intervento armato fuori del territorio nazionale presuppone l'esistenza di forze armate ostili nei confronti delle truppe italiane o, in generale dei reparti appartenenti alle Forze Multinazionali mobilitate.

In occasione della guerra del golfo contro l'Iraq di Saddam Hussein nel 1991 e, più di recente, durante l'operazione di partecipazione/liberazione del Kosovo vi erano, contrapposti alle truppe italiane inviate sui detti teatri, degli eserciti regolari appartenenti a stati sovrani internazionalmente riconosciuti.

In altre occasioni, ad esempio per le spedizioni in Mozambico e in Somalia, effettuate entrambe sotto egida ONU nell'ambito di Forze Multinazionali, le truppe italiane hanno dovuto comunque fronteggiare delle formazioni armate che, benché irregolari e non facenti capo ad una struttura statale riconosciuta e riconoscibile, avevano o potevano tenere saltuariamente atteggiamenti ostili e violenti nei loro riguardi.

Anche le relazioni tra belligeranti, evidentemente, necessitano di una disciplina giuridica, disciplina che tra l'altro occorrerebbe fosse alquanto precisa, rigorosa e riconosciuta dal più ampio numero di stati onde far sì che la violenza bellica, allorché sia insorto un conflitto armato, venga mantenuta nei limiti minimi della assoluta necessità.

Come noto esiste un'ampia ed articolata normativa internazionale, di carattere pattizio, deputata a tutelare le popolazioni ed i legittimi combattenti in ogni caso di conflitto armato internazionale, a prescindere dall'esistenza di un dichiarato "stato di guerra": si intende fare riferimento principalmente alle Convenzioni di Ginevra del 12/08/1949 (ratificate dall'Italia con legge 27/10/1951 n. 1739), nonché ai due protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra stesse relativi alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali e non internazionali⁽⁷⁾, protocolli adottati a Ginevra in data 08/06/1977 dalla Conferenza per la riaffermazione del diritto internazionale umanitario e ratificati dall'Italia con L. 11/12/1985 n. 762.

Gli artt. 80 e 86 del I Protocollo addizionale stabiliscono tra l'altro che le legislazioni statali dei singoli paesi contraenti debbano prevedere specifiche norme penali che puniscano i comportamenti tenuti contro le persone protette (tra cui appartenenti ad unità sanitarie, feriti, malati, naufraghi, prigionieri, popolazione civile) o comunque in contrasto con le previsioni dei protocolli e delle Convenzioni internazionali.

In realtà lo Stato Italiano non ha mai adottato alcuna normativa esecutiva dei suddetti trattati internazionali e quindi allorché ha preso parte a conflitti e interventi armati quali quelli suriferiti si è venuto a trovare in una situazione di inottemperanza rispetto al diritto internazionale, e di grave carenza normativa dal punto di vista dell'ordinamento interno.

Paradossalmente tale violazione del diritto internazionale da parte dell'Italia e tale vuoto legislativo non si sarebbero avuti se anziché escludere con provvedi-

(7) - In particolare è il I Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12/08/1949 quello relativo alla protezione delle vittime dei Conflitti armati internazionali, mentre il II Protocollo regola la protezione delle vittime dei conflitti armati "non internazionali", escluse però da quest'ultimo le situazioni di tensioni interne, i disordini interni, le sommosse e gli atti isolati di violenza.

menti legislativi ad hoc⁽⁸⁾ l'applicabilità del codice penale militare di guerra in occasione di tali spedizioni militari, fosse stata permessa l'operatività del già citato art. 9 C.P.M.G.

Nel codice militare di guerra è infatti contenuto un intero titolo (artt. 165-230) relativo ai "reati contro le leggi e gli usi di guerra", *corpus* normativo che per quanto datato (il codice penale di guerra è stato approvato con R.D. 20/02/1941 n.303) appare in certo qual modo in sintonia con le successive convenzioni internazionali sopra citate e pare quasi averle precorse. Il detto titolo tra l'altro, in forza dell'art. 13 C.P.M.G., risulterebbe applicabile anche ai militari avversari allorché questi si rendessero protagonisti attivi di violazioni alle leggi e agli usi di guerra.

Dal citato art. 13 C.P.M.G. risulta infatti, in maniera testuale ed inequivoca che "le disposizioni ...relative ai reati contro le leggi e gli usi di guerra si applicano anche ai militari e ad ogni altra persona appartenente alle Forze Armate nemiche, quando alcuno di tali reati sia a danno dello stato italiano o di un cittadino italiano...".

Particolare attenzione le Convenzioni Internazionali di Ginevra e i citati Protocolli Addizionali pongono nella disciplina e distinzione tra mezzi leciti e mezzi illeciti di guerra, nella salvaguardia della popolazione civile e nella tutela dei prigionieri di guerra.

Il I Protocollo addizionale ad esempio prevede, al suo art. 35 sotto la dizione "Metodi e mezzi di guerra. Regole fondamentali"? che sia "vietato l'impiego di armi, proiettili e sostanze nonché di metodi di guerra capaci di creare mali superflui e sofferenze inutili", nonché il divieto di impiegare mezzi potenzialmente dannosi, in modo esteso e durevole, per l'ambiente. Tale direttiva internazionale, risalente come detto al 1977, non è stata peraltro recepita da provvedimenti legislativi

(8) - Tra i vari provvedimenti legislativi che, nel disporre invii di truppe italiane all'estero hanno altresì sancito l'applicazione anche in questi casi del codice penale militare di pace in deroga al disposto di cui all'art. 9 C.P.M.G.. si vedano ad esempio la legge 19/10/1990 n. 298 (concernente l'intervento c.d. di polizia internazionale contro l'Iraq a seguito dell'invasione del Kuwait), il D.L. 10/03/1993 n. 56 concernente l'invio di missioni militari in Somalia e Mozambico, la legge 13/03/1998 n. 42 (invio di militari in Bosnia-Erzegovina), la legge 20/06/1997 n. 174 con cui fu disposta la partecipazione di militari italiani alla forza multinazionale di protezione in Albania, la legge 77 del 29/03/1999 concernente la missione in Kosovo.

nazionali successivi. È ben vero che il codice militare di guerra ai suoi artt. 174 e 175 prevede quali reati punibili con la reclusione non inferiore ai cinque anni l'uso di mezzi di guerra vietati (tra cui vengono annoverati l'uso di veleni e gas, impiego di proiettili esplosivi per armi leggere, l'utilizzo di proiettili [quali i famigerati "dum-dum"] che si schiacciano a contatto con il corpo umano) ma come già detto, l'operatività di tale "corpus normativo" è stato finora sempre paralizzato dal legislatore ordinario con i provvedimenti normativi volta a volta adottati in occasione dell'impiego di truppe italiane all'estero.

Conseguenza di ciò è che, nel caso in cui fosse accaduto o accada in futuro, che dei militari italiani facessero uso di gas, veleni, etc. in occasione di loro impiego internazionale, tali atti sarebbero tutt'al più suscettibili di sanzioni disciplinari. Allo stesso modo rischiano di rimanere in concreto senza valide risposte giudiziarie le ipotesi di maltrattamenti in danno di soggetti catturati dalle forze armate italiane (come ad esempio avvenuto in Somalia) e in danno di civili.

È bensì vero che lo Stato Italiano si è impegnato, con gli accordi del 1949 e del 1977, alla tutela degli uni (prigionieri di guerra) e degli altri (popolazione civile), in particolare con gli articoli 44, 51, 75 I Protocollo Addizionale, e che sono previsti come reati gravi dal Codice Penale Militare di Guerra la violenza di militari italiani contro privati nemici (art. 185 c.p.m.g.), il saccheggio, le razzie, le devastazioni commesse in territori occupati (artt. 186-188 c.p.m.g.) nonché i maltrattamenti contro infermi, feriti, naufraghi nemici (artt. 192 e 193 c.p.m.g.), le sevizie, i maltrattamenti, il vilipendio di prigionieri (artt. 209-211 c.p.m.g.), ma anche nei detti casi la sopra evidenziata "timidezza" del legislatore ha lasciato sussistere squarci ingiustificabili nella tutela di tali categorie, pur ampiamente meritevoli di protezione⁽⁹⁾.

Così si è potuto verificare, ad esempio, che alcuni episodi estremamente gravi, verificatisi nel corso dell'Operazione IBIS in Somalia (e documentati anche

(9) - È tra l'altro davvero paradossale che il legislatore - del regime fascista, con il codice di guerra del 1941, avesse ritenuto necessario ed opportuno disciplinare e in certo modo limitare le attività belliche, quanto al modo di esercizio delle stesse, e avesse deciso di apprestare tutela a determinate categorie di soggetti (feriti, malati, civili, prigionieri), mentre una consimile esigenza non viene avvertita dal legislatore di una Repubblica che all'art. 10 della sua Corte Fondamentale stabilisce che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali....".

fotograficamente) siano sostanzialmente rimasti privi di sanzione, perché, non operando il codice di guerra del 1941 né essendo stati adottati altri provvedimenti legislativi esecutivi del Protocollo del 1977, certi comportamenti (scosse elettriche a somali prigionieri incappucciamenti di soggetti catturati e altre consimili attività vessatorie) rimanevano inquadrabili nelle sole fattispecie comuni di reati contro la persona (percosse, lesioni personali), o in altre figure criminose comunque non confacenti alle situazioni concrete (ad esempio la “violenza privata” art. 610 c.p. il cui titolo è già palese indice di inadeguata risposta a fronte di attività illecite poste in essere non certo da privati cittadini in via personale ma da quei massimi rappresentanti dello Stato in versione autoritaria quali sono dei militari in armi), figure di reato tra l'altro per lo più procedibili a querela (!) del singolo somalo ingiuriato e percosso.

Per chiarire con un esempio estremo forse, ma purtroppo non di impossibile verifica, allo stato attuale non vi è nessuna differente disciplina normativa, sul piano interno, tra il bombardamento di una colonna di carri armati e una colonna di ambulanze, tra il lancio di missili contro postazioni radar e contro ospedali.

È evidente invece che tali situazioni dovrebbero essere nettamente differenziate, dovendosi stabilire l'illiceità penale per taluni di tali comportamenti “bellici”: il pilota che, durante la recente guerra del Kosovo, avesse sganciato ordigni su una colonna di blindati serbi impegnati in operazioni di pulizia etnica nella regione avrebbe certamente posto in essere un'attività non penalmente illecita secondo l'ordinamento italiano, e non illecita neppure dal punto di vista internazionale, stante il fatto che il I Protocollo Addizionale più volte sopra citato definisce, agli artt. 43 e seguenti, i combattenti e legittimi belligeranti, conferendo solo ai soggetti che possono essere ricondotti a tale categoria il diritto-dovere di usare violenza e correlativamente limitando a costoro i possibili obiettivi dell'altrui attività bellica.

Per contro, se il bombardamento posto in essere da piloti italiani avesse interessato strutture o mezzi sanitari, ciò sarebbe stato illecito sul piano internazionale in forza degli artt. 21 e seguenti I Protocollo Addizionale, ma privo di sanzione sul piano interno mancando, come detto, le norme penali attuative della detta Convenzione.

Va considerato, infine, che l'attuale situazione normativa, oltre a lasciare sostanzialmente prive di tutela le popolazioni civili, i prigionieri e quant'altri che,

in posizione di minorità e debolezza, entrino in rapporto con truppe italiane inviate all'estero in armi a fronte di possibili (pur se rare e inauspicabili) vessazioni da parte di questi, fa sì che anche gli stessi soldati italiani si vengano a trovare in situazioni di "minorata difesa" penale.

Per prendere spunto da un recente esempio offertoci dalla cronaca, durante il conflitto tra NATO e Repubblica Federale Jugoslava a proposito del controllo del Kosovo, alcuni militari (tre per la precisione) statunitensi furono catturati dalle truppe serbe⁽¹⁰⁾ e mostrati in televisione con palesi segni di percosse, indici dei maltrattamenti subiti. Orbene se nella medesima situazione si fossero venuti a trovare tre militari italiani, i crimini compiuti ai loro danni sarebbero stati sostanzialmente impuniti, stante l'applicabilità delle sole norme penali comuni (per di più limitate nella loro operatività dal meccanismo di cui agli artt. 7, 8 e 10 c.p.) anziché, in forza della citata norma di cui all'art. 13 c.p.m.g. (reati commessi da militari nemici contro le leggi e gli usi di guerra), i più gravi ed adeguati titoli di reato di cui agli artt. 165-230 c.p.m.g.

5. Conclusioni

La professionalizzazione (in itinere) delle Forze Armate, i sempre più frequenti impegni di personale militare italiano in missioni all'estero rendono sempre più urgente ed indifferibile l'adozione di un testo normativo "speciale" che disciplini tutti gli aspetti penalistici e processuali che tali spedizioni oltre confine comportano.

In attesa della realizzazione di un tale impianto normativo, che probabilmente dovrebbe essere concordato in ambito NATO anche al fine di creare strumenti giuridici omogenei, sarebbe comunque preferibile che il Governo ed il Parlamento non dessero luogo all'adozione di quei provvedimenti legislativi sopra citati (nota

(10) - In situazione analoga si erano venuti a trovare, nel corso della c.d. guerra del golfo (gennaio-febbraio 1991), due piloti italiani abbattuti con il loro "Tornado" sui cieli dell'Iraq durante una missione di bombardamento. I due ufficiali, l'allora Magg. Bellini e il Cap. Cocciolone, furono oggetto di maltrattamenti e percosse, ingiustificabili nei confronti di prigionieri di guerra. Chissà se il Cap. Cocciolone si è ricordato di proporre "querela" al momento del suo rientro in Patria?!

8) che impediscono l'applicabilità del codice penale militare di guerra alle missioni militari fuori dal territorio nazionale.

Allo stato attuale infatti, come visto, dall'applicazione del codice penale militare di guerra deriverebbe una risposta normativa, nel settore penale, ben più articolata, efficace e corrente che non facendo riferimento, anche per le missioni all'estero, alle norme penali (militari e comuni) vevoli sul territorio nazionale.



L'OMICIDIO DI CAMORRA

Giusto Giusti (*)
Giuseppe Cennamo ()**

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Materiali e metodi. - 3. Casistica. - 4. Risultati e discussione. - 5. Omicidio Napoli e provincia. - 6. Omicidio Caserta e provincia. - 7. Omicidio Salerno e provincia. - 8. Omicidio Avellino e Benevento e province. - 9. Quadro regionale. - 10. Primato nazionale della Campania (1998). - 11. L'omicidio volontario in Campania ('91-'97). 12. Conclusioni.

1. Introduzione

L'indagine sugli omicidi volontari, registrati in Campania nel biennio 1998-1999, evidenzia che il delitto di camorra predomina in assoluto su tutte le altre tipologie omicidiarie.

Funzionale ad una visione sinottica della fenomenologia omicidiaria campana è la rappresentazione tabellare dei casi censiti.

Così pure la suddivisione per provincia degli omicidi contribuisce alla loro caratterizzazione collocandoli nel contesto socio-economico-culturale in cui sono maturati.

Pertanto, gli obiettivi prioritari che questa ricerca ipotizza di conseguire possono essere così determinati:

- individuare gli omicidi a livello regionale e per singola provincia negli anni

(*) - Professore ordinario di medicina legale presso l'Università di Roma "Tor Vergata".

(**) - Ufficiale medico.

1998-1999;

- identificare gli elementi caratterizzanti dei vari casi omicidiari;
- evidenziare la distribuzione e la concentrazione degli omicidi sul territorio campano;
- ricercare le ragioni della numerosità dei delitti di camorra in Campania e della loro prevalente concentrazione in alcune aree delle province di Napoli e Caserta.

2. Materiali e metodi

L'ambito della ricerca per l'anno 1998, oltre alla Campania, è stato esteso all'intero territorio nazionale, onde operare un confronto sulle varie tipologie di omicidio e stabilire, per ognuna di esse, la minore o maggiore frequenza sul territorio campano.

Per l'anno 1999 l'indagine è stata indirizzata alla sola Campania.

Per rendere agevole ed omogenea la raccolta dei dati è risultato indispensabile predefinire una *scheda* strutturata su parametri comuni e funzionali alla rilevazione di ogni tipo di omicidio.

La scheda è stata suddivisa in 5 sezioni, comprendenti le prime due i dati relativi al presunto autore e quelli relativi alla vittima. Per entrambi sono stati presi come riferimento l'età, il sesso, la nazionalità, lo stato sociale.

La terza sezione ha per oggetto i rapporti tra vittima ed omicida, con il grado di conoscenza e/o di parentela.

Per la rilevazione dei dati sull'omicidio si è tenuto conto della data del delitto, della data del rinvenimento del cadavere, dell'ubicazione, dello stato e dell'eventuale spostamento dello stesso.

L'ultima sezione riguarda il movente. Per esso sono stati considerati i seguenti parametri: interesse economico, regolamento di conti, criminalità organizzata, passionale, problemi psichiatrici, sessuale, tentativo di rapina, motivi razziali, futili motivi, contrasti familiari, pedofilia, prostituzione, omosessualità.

Con il termine "ignoto" è stato indicato l'omicidio per il quale è risultato sconosciuto il movente.

La ricerca per il 1998 ha preso inizialmente in esame tutti gli omicidi riportati da vari giornali a tiratura nazionale, e precisamente “Il Mattino”, “Il Corriere della Sera”, “Il Tempo”, “Roma”, “Il Messaggero”, “La Repubblica”, “Il Giornale di Sicilia”, “La Stampa”, “Il Gazzettino”, “L’Unione Sarda”, “La Nuova Sardegna”, “La Gazzetta del Mezzogiorno”.

Sono stati consultati anche settimanali che recensivano gli omicidi di maggiore rilievo, riferiti anche dai telegiornali.

Parallelamente alla registrazione degli omicidi in Italia venivano presi in considerazione quelli in Campania. Questi ultimi, per il biennio 1998-1999, sono stati censiti attraverso le cronache provinciali sia delle testate dei maggiori quotidiani, in *primis* “Il Mattino”, sia dei giornali a tiratura locale, quali “Il Corriere” e “La Gazzetta”, stampati a Caserta, “Il Sannio” edito a Benevento, “La Città” e “Cronache del Mezzogiorno” di Salerno. Per Avellino sono stati consultati “Otto Pagine”, “Irpinia Oggi” ed il settimanale “Irpinia Sette”.

Per Napoli, in modo specifico gli omicidi campani sono stati censiti da “Il Mattino ed. Napoli”, “La Repubblica ed. Napoli” e “Il Giornale di Napoli”.

La consultazione dei giornali è stata effettuata prevalentemente presso le emeroteche delle Biblioteche Nazionali di Napoli, Firenze e Roma. Altro materiale è stato rinvenuto direttamente presso le redazioni giornalistiche soprattutto a tiratura locale. La ricerca è stata completata presso l’archivio dati dell’Agenzia ANSA di Roma.

I dati censiti sono stati oggetto di analisi e confronto e si è proceduto a registrare quelli che risultavano comuni al maggior numero di testate. Inoltre sono state apportate modifiche, integrazioni o eliminazioni per notizie che non trovavano conferma negli articoli che si susseguivano nel tempo sullo stesso delitto, in rapporto anche agli esiti delle indagini condotte dagli inquirenti, spesso illuminati dalle autopsie effettuate dagli Istituti di Medicina Legale.

Al fine di configurare l’andamento globale dell’omicidio volontario in Campania sono stati consultati i bollettini ISTAT degli ultimi anni.

Non è stato possibile procedere ad un confronto tra i dati ISTAT e quelli evidenziati dalla ricerca, in quanto fino ad Aprile 2000 risulta pubblicata dall’Istituto unicamente la statistica dell’omicidio di camorra relativa ai primi sei mesi del 1998.

3. Casistica

La ricerca compiuta sui casi di omicidio volontario in Campania ha condotto al censimento di 183 omicidi per l'anno 1998 e di 135 per l'anno 1999.

I suddetti casi sono stati raccolti in apposite tabelle sinottiche ed elencati separatamente per ciascuno dei 2 anni considerati, onde far maggiormente risaltare la diversa incidenza e distribuzione di tale crimine sia a livello provinciale che dell'intero territorio regionale.

Nell'ambito dei suddetti periodi gli omicidi vengono elencati in ordine cronologico per ogni provincia, evidenziando per ciascuno di essi i seguenti parametri: sesso, età, nazionalità, stato sociale, movente, modalità e mezzo dell'omicidio, luogo. Per gli omicidi di camorra, relativamente allo stato sociale, si è adottato il criterio di valutare il ruolo della vittima all'interno del clan di appartenenza. Si sono, dunque, utilizzati i termini "fiancheggiatore", "affiliato", "boss o elemento di spicco", equivalenti rispettivamente al grado sociale basso, medio, alto.

TABELLE SINOTTICHE CASISTICA ANNO 1998

Napoli e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	65	italiana	fiancheggiatore	rapina	pistola	Somma V.
2	m	28	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
3	f	47	italiana	basso	passione	pistola	Napoli
4	m	25	italiana	esp. spicco	camorra	mitragliatrice	Crispano
5	m	45	italiana	esp. spicco	camorra	mitragliatrice	Crispano
6	m	39	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
7	m	33	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Qualiano
8	f	38	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
9	m	51	italiana	fiancheggiatore	o. famiglia	strang.	Torre del Greco
10	m	23	italiana	affiliato	camorra	pistola	Casandrino
11	m	26	italiana	affiliato	camorra	pistola	Pianura
12	m	50	italiana	medio	camorra	pistola	Afragola
13	m	31	italiana	affiliato	camorra	mitragliatrice	Napoli
14	m	40	italiana	affiliato	camorra	mitragliatrice	Napoli
15	m	40	italiana	affiliato	camorra	pistola	Pianura
16	m	34	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
17	m	23	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
18	m	27	italiana	basso	camorra	pistola	Napoli
19	m	31	slava	fiancheggiatore	reg. conti	pistola	Napoli
20	m	27	italiana	boss	camorra	pistola	Napoli
21	m	75	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
22	m	43	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
23	m	26	italiana	basso	camorra	pistola	Napoli
24	m	14	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Barra
25	m	39	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola e fucile	Giuliano
26	m	n.s.	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Giuliano
27	m	n.s.	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola e coltello	Napoli
28	m	53	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Melito
29	m	41	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola e fucile	Giuliano
30	m	24	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Giuliano
31	m	41	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
32	m	32	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
33	m	47	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
34	m	35	italiana	affiliato	camorra	pistola	Crispano
35	m	60	italiana	basso	o. famiglia	coltello	Poggiom.
36	m	50	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Pianura

STUDI

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
37	m	21	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola 9x21	Bagnoli
38	m	51	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Volla
39	m	37	italiana	affiliato	camorra	pistola	Acerra
40	m	30	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
41	m	27	italiana	affiliato	camorra	corpo cont.	Torre del Greco
42	m	27	italiana	fiancheggiatore	rapina	pistola	Casalnuovo
43	m	45	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Cicciano
44	m	32	marocchina	basso	lite	coltello	Afragola
45	m	28	italiana	affiliato	camorra	revolver	Marano
46	m	38	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	Torre Annunziata
47	m	42	italiana	affiliato	camorra	pistola	Casoria
48	m	25	italiana	affiliato	camorra	pistola	Casoria
49	m	25	italiana	affiliato	camorra	bomba	Napoli
50	f	n.s.	italiana	basso	camorra	pistola e fucile	Bagnoli
51	m	52	italiana	basso	camorra	pistola e fucile	Bagnoli
52	m	34	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Afragola
53	m	24	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
54	m	18	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
55	m	31	italiana	e. spicco	camorra	pistola	Napoli
56	m	n.s.	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	Napoli
57	m	53	italiana	affiliato	camorra	pistola	Cercola
58	m	43	italiana	affiliato	camorra	pistola	S. Maria Carità
59	m	n.s.	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
60	f	28	slava	basso	o. famiglia	pistola	Sant'Antimo
61	m	42	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
62	m	43	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
63	m	28	italiana	basso	regolam. conti	pistola	Napoli
64	m	24	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
65	m	43	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
66	m	39	italiana	affiliato	camorra	pistola	Boscoreale
67	m	29	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
68	m	21	italiana	basso	futili motivi	pistola	Pozzuoli
69	m	63	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Acerra
70	m	47	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
71	m	50	italiana	medio	lite	coltello	Napoli
72	m	18	peruviana	basso	lite	coltello	Napoli
73	f	29	polacca	basso	passione	benzina	Nolo
74	m	40	italiana	affiliato	camorra	pistola	Cerola
75	m	24	italiana	basso	camorra	pistola e fucile	Pom. D'Arco
76	m	21	italiana	basso	camorra	pistola e fucile	Pom. D'Arco
77	m	24	italiana	basso	camorra	pistola e fucile	Pom. D'Arco

L'OMICIDIO DI CAMORRA

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
78	m	1	italiana	medio	o. famiglia	treno	Sant'Antimo
79	m	24	italiana	medio	lite	coltello	Napoli
80	m	43	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Qualiano
81	m	29	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
82	m	22	italiana	basso	futili motivi	coltello	Napoli
83	m	35	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
84	m	54	italiana	medio	ignoto	pistola	C. di Stabia
85	m	23	cinese	basso	lite	coltello	Ottaniano
86	m	37	italiana	basso	ignoto	coltello	Terzigno
87	m	44	italiana	affiliato	camorra	pistola	Acerra
88	f	44	italiana	basso	camorra	pistola	Sciscia
89	m	59	italiana	affiliato	camorra	pistola	C. di Stabia
90	m	41	italiana	basso	futili motivi	coltello	Ischia
91	m	16	italiana	affiliato	camorra	pistola cal. 38	Torre Annunziata
92	m	20	italiana	affiliato	camorra	pistola cal. 38	Torre Annunziata
93	m	30	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	S. Giuseppe V.
94	m	26	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	Cerola
95	m	26	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Torre del Greco
96	m	39	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
97	m	25	italiana	affiliato	camorra	pistola	Boscotrecase
98	m	23	italiana	basso	camorra	pistola	Torre del Greco
99	m	36	italiana	basso	ignoto	pistola	Ercolano
100	m	43	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola cal. 38	Mugnano
101	m	35	italiana	basso	reg. conti	pistola	Napoli
102	m	45	italiana	affiliato	camorra	pistola	Torre Annunziata
103	m	35	italiana	affiliato	camorra	pistola	Torre Annunziata
104	m	46	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Torre Annunziata
105	m	39	italiana	affiliato	camorra	fucile a pompa	Giuliano
106	m	37	italiana	affiliato	camorra	fucile a pompa	Giuliano
107	m	27	italiana	basso	ignoto	pistola	Lucrino
108	m	47	italiana	alto	probl. psichici	coltello	Napoli
109	m	46	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Frattamaggiore
110	m	30	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Acerra
111	m	n.s.	italiana	basso	ignoto	bomba	Boscotrecase
112	m	61	italiana	alto	int. economico	pistola	C. di Stabia
113	m	25	italiana	alto	int. economico	pistola	C. di Stabia
114	m	n.s.	italiana	medio	futili motivi	coltello	S. Giorgio a C.
115	m	31	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola 9x21	Torre del Greco
116	m	44	italiana	alto	o. famiglia	taglierino	Napoli
117	m	27	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Secondigliano
118	m	68	italiana	basso	ignoto	corpo cont.	Ischia

STUDI

Caserta e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	47	italiana	affiliato	camorra	mitra	Marcianise
2	m	23	italiana	medio	lite	pistola	Aversa
3	m	34	italiana	affiliato	camorra	pistola	Marcianise
4	m	23	italiana	affiliato	camorra	bomba	Teverola
5	m	41	italiana	alto	camorra	pistola 9x21	Caserta
6	m	26	albanese	basso	lite	pistola	Caserta
7	m	31	marocchina	basso	lite	corpo cont.	Aversa
8	m	34	italiana	e. spicco	camorra	lupara	Parete
9	m	60	italiana	basso	o. famiglia	pistola	Nocelleto
10	m	29	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Frignano
11	m	39	albanese	basso	lite	fucile	Succivo
12	m	35	italiana	e. spicco	camorra	pistola	Giuliano
13	m	59	italiana	affiliato	camorra	strangolamento	S. Maria la F.
14	m	41	italiana	basso	passione	defenestrazione	Aversa
15	m	41	italiana	medio	camorra	pistola e fucile	Villa Literno
16	m	39	italiana	affiliato	camorra	pistola	Marcianise
17	m	21	italiana	affiliato	camorra	pistola	Marcianise
18	m	25	italiana	affiliato	camorra	pistola	Marcianise
19	m	54	slava	affiliato	camorra	coltello	S. Maria a V.
20	m	45	italiana	affiliato	camorra	pistola	Grazzanise
21	m	n.s.	ghanese	basso	ignoto	pugnale	Frignano
22	m	74	italiana	medio	int. economico	fucile	C. di Sasso
23	f	54	italiana	medio	int. economico	fucile	C. di Sasso
24	m	17	italiana	basso	futili motivi	pistola	Aversa
25	m	30	albanese	basso	reg. conti	pistola 9x21	Castel V.
26	m	58	italiana	basso	passionale	pistola	Cancello S.
27	m	33	albanese	basso	reg. conti	pistola	S. Marcellino
28	m	31	italiana	basso	reg. conti	pistola	Casapulla
29	m	26	italiana	affiliato	camorra	pistola	Marcianise
30	f	56	italiana	medio	o. famiglia	strangolamento	Caserta
31	m	28	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	Villa Literno
32	m	41	italiana	fiancheggiatore	camorra	fucile	Villa Literno
33	m	44	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola e fucile	Villa Literno
34	f	45	italiana	basso	o. famiglia	coltello	Pietramellara
35	m	57	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	C. di Principe
36	m	35	italiana	affiliato	camorra	pistola e mitra	C. di Principe
37	m	29	albanese	basso	camorra	pistola 9x21	S. Marcellino
38	m	27	italiana	fiancheggiatore	camorra	mitra	Marcianise

L'OMICIDIO DI CAMORRA

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
39	f	51	italiana	medio	o. famiglia	coltello	Gallucci
40	m	54	italiana	medio	camorra	pistola 9x21	C. Volturmo
41	f	28	nigeriana	basso	prostituzione	coltello	Maddaloni
42	m	44	italiana	e. spicco	camorra	pistola	Maddaloni
43	m	38	italiana	affiliato	camorra	pistola	Aversa
44	m	20	italiana	fiancheggiatore	camorra	mitra	Marcianise
45	m	46	italiana	e. spicco	camorra	bomba	Marcianise
46	m	56	italiana	medio	camorra	mitra	Marcianise

Salerno e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	24	italiana	basso	reg. conti	pistola	Acropoli
2	m	40	italiana	e. spicco	camorra	pistola	Pagani
3	m	40	italiana	basso	reg. conti	coltello	Pagani
4	m	n.s.	n.s.	ignoto	ignoto	corpo cont.	Amalfi
5	f	70	italiana	medio	rapina	soffocamento	Eboli
6	m	39	italiana	affiliato	camorra	pistola	Salerno
7	m	33	italiana	medio	lite	accetta	Acerno
8	m	44	italiana	medio	passionale	pugnale	Sala Consil.
9	m	24	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Pagani
10	m	29	italiana	affiliato	camorra	lupara	S. Egidio
11	m	65	italiana	medio	o. famiglia	percosse	Cava dei T.

Avellino e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	61	italiana	basso	o. famiglia	fucile	S. Mango C.
2	m	56	italiana	medio	ignoto	corpo cont.	Avellino
3	m	34	italiana	medio	passionale	pistola	Mercogliano
4	m	19	italiana	medio	passionale	pistola	Serino

Benevento e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	40	italiana	basso	lite	coltello	Cancellonica
2	m	27	italiana	alto	rapina	pistola	Airola
3	m	36	italiana	basso	lite	altro	Bucciano
4	m	34	italiana	medio	ignoto	pistola	S. Giorgio del S.

STUDI

TABELLE SINOTTICHE CASISTICA ANNO 1999

Napoli e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	27	italiana	affiliato	camorra	mitra	Agnano
2	m	29	italiana	affiliato	camorra	mitra	Agnano
3	m	46	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
4	m	18	italiana	medio	rapina	coltello	Cardito
5	m	29	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola e mitra	Napoli
6	m	44	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Piscinola
7	m	34	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola e fucile	Napoli
8	m	n.s.	italiana	basso	lite	pistola	Afragola
9	m	33	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola 9x21	Napoli
10	m	23	italiana	medio	ignoto	pistola	Napoli
11	m	32	italiana	basso	lite	coltello	Ottaviano
12	m	31	italiana	affiliato	camorra	pistola	Torre Annunziata
13	m	28	italiana	basso	rec. conti	pistola	Bagnoli
14	m	23	italiana	e. spicco	camorra	pistola	Torre del Greco
15	m	n.s.	albanese	basso	ignoto	coltello	Napoli
16	m	77	giapponese	alto	rapina	percosse	Napoli
17	m	48	italiana	basso	ignoto	strangolamento	Napoli
18	m	42	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
19	m	41	italiana	affiliato	camorra	pistola	Napoli
20	m	18	italiana	affiliato	camorra	pistola	Ercolano
21	m	24	italiana	affiliato	camorra	pistola	Ercolano
22	m	21	slava	basso	rapina	pistola	Marigliano
23	m	21	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Ponticelli
24	m	22	italiana	basso	o. famiglia	coltello	Ercolano
25	m	n.s.	italiana	affiliato	camorra	pistola e mitra	Napoli
26	m	76	italiana	basso	rapina	corpo cont.	Arzano
27	m	45	italiana	medio	ignoto	fucile	Giuliano
28	m	n.s.	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
29	m	n.s.	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
30	m	45	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Bagnoli
31	m	30	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Bagnoli
32	m	60	italiana	basso	pedofilia	pistola	Torre Annunziata
33	m	62	italiana	basso	pedofilia	pistola	Torre Annunziata
34	m	55	italiana	basso	ignoto	pistola	Marano
35	m	31	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Secondigliano
36	m	43	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Secondigliano

L'OMICIDIO DI CAMORRA

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
37	m	19	italiana	basso	futili motivi	coltello	S. Sebastiano
38	m	23	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	S. Antonio Abate
39	m	63	italiana	basso	rapina	pistola	Nola
40	m	58	italiana	basso	o. famiglia	precipitaz.	Vico Eq.
41	m	27	italiana	basso	reg. conti	pistola	Frattaminore
42	m	35	nigeriano	fiancheggiatore	camorra	pistola	Pozzuoli
43	m	37	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Ercolano
44	m	23	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Ercolano
45	m	31	nigeriano	basso	lite	corpo cont.	Pozzuoli
46	m	23	italiana	basso	ignoto	pistola	Scampia
47	m	44	italiana	e. spicco	camorra	pistola	Napoli
48	m	23	italiana	medio	lite	pistola	Barra
49	m	27	italiana	medio	passionale	coltello	Nola
50	f	82	italiana	basso	o. anziano	corpo cont.	Bacoli
51	m	58	italiana	e. spicco	camorra	mitra	Caivano
52	m	45	italiana	medio	passionale	pistola	Ercolano
53	m	n.s.	italiana	fiancheggiatore	camorra	mitra	Caivano
54	m	54	italiana	medio	lite	fucile	S. Gennaro V.
55	m	n.s.	italiana	basso	reg. conti	pistola	Piscinola
56	m	19	italiana	affiliato	camorra	pistola	Giuliano
57	m	20	italiana	basso	camorra	fucile	Napoli
58	m	35	italiana	affiliato	camorra	pistola e mitra	Napoli
59	m	37	italiana	affiliato	camorra	pistola cal. 38	Napoli
60	m	22	italiana	basso	ignoto	pistola	Sant'Antimo
61	m	42	italiana	e. spicco	camorra	kalashnikov	Napoli
62	m	40	italiana	medio	camorra	pistola cal. 38	Arzano
63	m	23	italiana	medio	omosessuale	coltello	Napoli
64	m	35	italiana	medio	rapina	coltello	Napoli
65	m	41	italiana	medio	ignoto	colpo cont.	Saviano
66	m	44	italiana	affiliato	camorra	pistola	Sant'Antimo
67	m	48	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola cal. 38	Secondigliano
68	m	29	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola 9x21	Volla
69	m	22	italiana	basso	rapina	pistola	Napoli
70	m	37	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Acerra
71	m	34	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
72	m	23	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Napoli
73	f	48	polacco	basso	ignoto	coltello	Casoria
74	m	77	italiana	basso	rapina	percosse	Napoli
75	m	25	italiana	medio	lite	pistola	C. di Stabia
76	m	34	italiana	basso	o. famiglia	pistola	Trecase
77	m	28	italiana	basso	lite	coltello	Scampia

STUDI

Caserta e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	29	italiana	basso	passionale	pistola	Marcianise
2	m	44	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	Trentola
3	m	20	italiana	affiliato	camorra	pistola e mitra	C. di Principe
4	m	45	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Villa Literno
5	m	37	italiana	affiliato	camorra	pistola 9x21	Villa Literno
6	m	40	italiana	medio	o. famiglia	fucile	Sessa Aurunca
7	m	38	italiana	basso	passionale	pistola	Maddaloni
8	m	41	italiana	basso	reg. conti	pistola	Pastorano
9	m	27	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Castel V.
10	m	31	italiana	affiliato	camorra	mitra	Marcianise
11	f	25	nigeriana	basso	prostituzione	coltello	Castel V.
12	m	42	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Capodrise
13	m	20	italiana	basso	lite	cacciavite	S. Maria a Vico
14	m	34	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola 9x21	C. di Principe
15	m	29	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola 9x21	C. di Principe
16	m	21	italiana	basso	lite	coltello	S. Maria C.V.
17	m	28	italiana	fiancheggiatore	camorra	bomba	Castel V.
18	f	5	italiana	basso	o. famiglia	stangolamento	Sessa Aurunca
19	m	25	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Pastorano
20	m	23	italiana	affiliato	camorra	pistola	Castel V.
21	m	29	italiana	fiancheggiatore	camorra	mitra	C. di Principe
22	f	85	italiana	basso	rapina	coltello	Mignano M.
23	m	55	italiana	e. spicco	camorra	pistola 9x21	S. Cipriano
24	m	25	italiana	basso	camorra	pistola 9x21	Castel V.
25	m	n.s.	italiana	affiliato	camorra	pistola	C. di Principe
26	m	n.s.	italiana	affiliato	camorra	pistola	C. di Principe
27	m	27	albanese	basso	lite	pistola	S. Tammaro
28	m	33	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Frignano
29	m	32	italiana	affiliato	camorra	pistola	Marcianise
30	m	56	italiana	medio	o. famiglia	fucile	Baia Felice
31	m	18	italiana	basso	rapina	copro cont.	Castel V.
32	f	91	italiana	basso	o. famiglia	copro cont.	Casapulla
33	m	30	albanese	fiancheggiatore	camorra	fucile	Mondragone
34	m	47	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Castel V.
35	m	23	albanese	basso	lite	coltello	Gricignano
36	m	65	italiana	basso	o. famiglia	copro cont.	Roccarainola
37	f	90	italiana	basso	o. famiglia	copro cont.	S. Felice a C.
38	m	49	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Castel V.

L'OMICIDIO DI CAMORRA

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
39	m	31	italiana	basso	o. famiglia	corpo cont.	Marcianise
40	m	41	ghanese	basso	o. famiglia	coltello	Castel V.
41	m	39	italiana	basso	o. famiglia	pistola	S. Marcellino
42	m	53	italiana	fianch.	camorra	pistola	C. di Principe

Salerno e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	29	albanese	basso	ignoto	corpo cont.	Eboli
2	m	56	italiana	basso	o. famiglia	coltello	Sarno
3	f	76	italiana	basso	o. famiglia	corpo cont.	Campagna
4	m	71	italiana	basso	rapina	corpo cont.	Colliano
5	m	59	italiana	medio	o. famiglia	martello	Palinuro
6	m	36	italiana	basso	o. famiglia	coltello	Mercato San S.
7	m	51	italiana	alto	o. famiglia	pistola	Angri

Avellino e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	f	47	italiana	basso	o. famiglia	coltello	Altavilla Irp.
2	f	41	italiana	basso	o. famiglia	percosse	Caposele
3	m	36	italiana	basso	reg. conti	pistola	S. Martino V.C.
4	m	37	italiana	fiancheggiatore	camorra	pistola	Monteforte
5	f	40	italiana	basso	o. famiglia	gas	S. Martino V.C.
6	f	12	italiana	basso	o. famiglia	gas	S. Martino V.C.

Benevento e provincia

N.	SESSO	ETÀ	NAZIONALITÀ	STATO SOCIALE	MOVENTE	MODALITÀ	LUOGO
1	m	50	italiana	basso	ignoto	corpo cont.	Telese Terme
2	m	55	italiana	medio	o. famiglia	corpo cont.	Dugenta
3	m	37	italiana	basso	ignoto	corpo cont.	Benevento

4. Risultati e discussione

La discussione tratta separatamente gli omicidi per moventi vari da quelli di camorra per ogni provincia, giungendo alla configurazione di un quadro regionale della fenomenologia omicidiaria campana relativamente al biennio 1998-1999.

Nella tabella n.1 sono confrontati i seguenti dati: numero abitanti, omicidi censiti, tasso dell'omicidio consumato ogni 100.000 abitanti.

I numeri in parentesi indicano gli omicidi per camorra.

TABELLA N. 1: QUADRO REGIONALE 1998-1999

<i>Provincia</i>	<i>Abitanti</i>	<i>Omicidi 1998</i>	<i>Tasso %.000 ab.</i>	<i>Omicidi 1999</i>	<i>Tasso %.000 ab.</i>
Napoli	3.114.000	118 (89)	3,8	77 (40)	2,4
Caserta	852.051	46 (28)	5,4	42 (23)	4,9
Salerno	1.222.159	11 (4)	0,9	7 (0)	0,6
Avellino	452.673	4 (0)	0,8	6 (1)	1,3
Benevento	299.973	4 (0)	1,3	3 (0)	1
Campania	5.940.856	183 (121)	3,1	135 (65)	2,8

5. Omicidio Napoli e provincia

Dalla tabella si osserva che il tasso omicidiario ogni 100.000 abitanti nella provincia di Napoli è di 3,8. Nella sola città di Napoli il valore è sempre di 3,8 superiore a quello annuale medio di 2,9 tratto dalle elaborazioni ISTAT concernenti l'andamento dell'omicidio volontario nei capoluoghi di provincia superiori a 1.000.000 di abitanti.

Nel 1999 il rapporto tra popolazione e numero di omicidi scende a 2,4. Di assoluta rilevanza l'osservazione che, in entrambi gli anni presi in esame, il tasso omicidiario nella regione Campania supera nettamente quello globale nazionale ricavato dalle elaborazioni ISTAT che risulta essere di 1,85 uccisi ogni 100.000 abitanti (Traverso e Ciappi, 1999). Altro elemento da sottolineare è dato dalla distribuzione degli omicidi, il cui numero è molto alto nel capoluogo, nelle città della fascia vesuviana e nell'area Nord-occidentale di Napoli.

È inesistente il fenomeno omicidiario nei centri della penisola sorrentina e nelle isole. Inoltre non esiste correlazione tra la frequenza degli omicidi e la numerosità degli abitanti, considerato che in paesi a densità demografica media si registra un'intensa attività criminosa circoscritta a pochi casi e peraltro assente in città molto popolate.

a. Moventi vari

Nel 1998 a Napoli e provincia il dislivello numerico tra omicidi di camorra e quelli consumati per altro movente mostra tutta la sua ampiezza. I morti per camorra sono 89, mentre le vittime per altri moventi assommano complessivamente a 29.

Nel 1999 è evidente un dato: il numero degli omicidi per moventi vari (37) registrato nel territorio napoletano è pressoché equivalente a quello degli omicidi di camorra (40).

Singolare è il caso dei 2 omicidi col movente pedofilia: si tratta di due sessantenni, entrambi di Torre Annunziata, uccisi a colpi di pistola in due luoghi diversi della città, a distanza di poche ore l'uno dall'altro. Sconosciuti rimangono gli autori. Le due vittime, riconosciute colpevoli del reato di pedofilia e già condannate rispettivamente a 15 e 13 anni di reclusione, erano state da poco scarcerate per decorrenza dei termini di custodia cautelare, scatenando violente polemiche. La distribuzione dei moventi e i mezzi impiegati sono indicati rispettivamente nelle tabelle n. 2 e n. 3.

TABELLA N. 2: MOVENTE VITTIME NA E PROVINCIA

<i>movente</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
camorra	89	40
omicidio in famiglia	5	3
lite	5	6
futili motivi	4	1
regolamento dei conti	3	3
introito economico	2	0
passionale	2	2
pedofilia	0	2
omosessualità	0	1
tentativo di rapina	1	9
problemi psichici	1	0
ignoto	6	10
<i>totale</i>	<i>118</i>	<i>77</i>

TABELLA N. 3: MODALITÀ E MEZZI NA E PROVINCIA

<i>Mezzo</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Arma da fuoco	101	58
Arma bianca	12	11
Corpo contundente	1	4
Benzina	1	0
Strangolamento	1	1
Percosse	0	2
Bomba	1	0
Altro	1	1
<i>totale</i>	<i>118</i>	<i>77</i>

b. Movente camorra

Nella provincia di Napoli i morti per camorra sono 89 (75,5%) nell'anno 1998 e 40 (52%) nell'anno 1999. Particolare è la distribuzione sul territorio napoletano di questo crimine, concentrato nel capoluogo e nei paesi della fascia Sudorientale, tra cui spiccano Torre del Greco e Torre Annunziata, nonché nei centri posti nella zona Nord-occidentale di Napoli. Assente, invece, tale delitto in altri centri, soprattutto nella penisola sorrentina e nelle isole. Da ciò si deduce che l'attività della camorra non è correlata esclusivamente a parametri di natura economica, in quanto proprio le zone turistiche, che sono le più ricche, sono esenti da tale piaga (CENSIS, 1996).

Caratteristica dell'omicidio di camorra è la modalità di esecuzione, che risulta per lo più ripetitiva anche in rapporto alle armi impiegate. Molti delitti sono consumati in luoghi pubblici, in pieno giorno ed in posti intensamente frequentati.

La dinamica più ricorrente è l'avvicinamento alla vittima con automobili veloci o con motociclette di grossa cilindrata, cui segue l'azione di fuoco ad opera di due o più sicari, dotati di armi anche diverse, dalla pistola al fucile a pompa o a canne mozze, alla mitraglietta "Skorpion", al Kalashnikov, tutti mezzi atti a produrre un volume di fuoco ad elevato potenziale omicidiario.

Non sono rari né il colpo di grazia alla nuca, né l'esplosione di autobomba comandata a distanza.

L'aspetto pubblicitario è uno dei fattori strutturanti dell'omicidio di camorra. I clan non solo uccidono, ma usano l'omicidio quale mezzo per accreditarsi forza, potenza, temerarietà nei confronti degli avversari e dei cittadini.

La spavalderia ostentata in molte esecuzioni compiute in strade affollate, a viso scoperto, è da ascrivere alla strategia pubblicitaria. Per lo stesso motivo si spiegano anche le morti di cittadini uccisi da proiettili vaganti, solo perché casualmente trovatisi nel luogo sbagliato all'ora sbagliata.

Le vittime per la maggior parte sono rivali di clan, ma non mancano quelle per vendetta trasversale, la cui uccisione costituisce punizione esemplare per il parente camorrista, per lo più pentito (Barbagallo, 1999).

La camorra attuale, diversamente dalla storica "Onorata Società", non fa distinzione né di sesso, né di età, per cui, anche nel 1998, si registra la morte di un preadolescente, colpevole di essere fratello di un pentito (Paliotti, 1973, 1993).

Ancora più eclatanti risultano le uccisioni di boss o di elementi di spicco di clan rivali.

La casistica offre l'esempio di un noto boss di Napoli, ucciso da un gruppo di fuoco sul portone d'ingresso del carcere di Poggioreale, a pochi metri di distanza dai militari che sorvegliavano il penitenziario.

Ovviamente, all'attività omicidiaria di un clan corrisponde la risposta del clan rivale. Si attiva, così, una spirale di omicidi senza fine, quasi una sorta di gara ad uccidere di più per contare di più (Garofalo, 1987, 1996).

6. Omicidio Caserta e provincia

Gli omicidi volontari censiti nella provincia di Caserta nel 1998 sono in totale 46, di cui 28 di camorra e 18 con moventi vari.

Nel 1999 sono 42, divisi in 23 di camorra e 19 per altri moventi.

Anche a Caserta, quindi, l'omicidio di camorra è quello di gran lunga prevalente.

Dalla tabella n. 1 si evince che il tasso medio dell'omicidio volontario in provincia di Caserta è pari a 5,4 per 100.000 abitanti nell'anno 1998 e a 4,9 nell'anno 1999.

Entrambi i dati superano l'andamento medio rilevato in terra di lavoro dal 1968 al 1993 (fonte ISTAT), che è pari a 4,5 su 100.000 abitanti.

Di alto significato è la distribuzione dell'omicidio sul territorio casertano. Infatti, mentre i 18 omicidi con moventi vari sono presenti nei diversi paesi disseminati sull'intero territorio provinciale, l'omicidio di camorra è concentrato unicamente in tre aree: Marcianise, Agro aversano, litorale domiziano.

Geograficamente la linea che demarca i confini tra le aree con massiva infiltrazione camorristica e quelle in cui tale fenomeno è assente è data dal fiume Volturno: nei paesi a Nord del fiume, gli abitanti svolgono le loro normali attività senza sopportare il peso del taglieggiamento, mentre a Sud, nell'area denominata "Basso Volturno", l'organizzazione criminale controlla non solo i traffici illeciti, ma gestisce numerose imprese vestite di legalità, perché affidate a fiancheggiatori incensurati (CENSIS, 1997).

La provincia di Caserta, ancora più di quella di Napoli, evidenzia che non c'è correlazione tra livello demografico e numero di omicidi. Ne è prova l'alta frequenza di crimini, prevalentemente di camorra, concentrati soltanto in tre aree tra l'altro a media densità di abitanti. Così, mentre a Caserta città su 73.000 residenti risultano nel '98 solo due omicidi, di cui uno di camorra, a Marcianise, su circa la metà della popolazione del capoluogo, gli omicidi sono 10 e tutti di camorra, con un tasso di 27,5 morti ogni 100.000 abitanti.

Ancora più sbalorditivo è quanto emerso dalla casistica dell'anno 1999: a Castel Volturno, piccolo centro sul litorale domizio con circa 14.000 residenti, si rilevano ben 9 omicidi, pari ad un tasso di 61 morti ogni 100.000 abitanti.

Di questi, 6 sono attribuibili al movente camorra (66,6%).

Situazione quasi analoga a Casal di Principe, paese di circa 18.000 abitanti dell'agro aversano, dove si sono verificati 7 omicidi, tutti di matrice camorristica (100%). Il tasso di morti ogni 100.000 abitanti è pari a 38,8.

Da sottolineare che in quest'ultimo anno a Caserta città non si è registrato alcun omicidio.

L'assenza di una interdipendenza tra quantità di omicidi e popolazione conferma le conclusioni dello studio condotto da G.B. Traverso e da S. Ciappi.

Questi autori dimostrano che nel Nord e nel centro d'Italia la numerosità degli omicidi è una variabile dipendente dal tasso di popolazione, mentre a Sud il

numero degli omicidi è correlato alla presenza delle organizzazioni criminali strutturate (Traverso e Ciappi, 1999).

TABELLA N. 4: MOVENTE VITTIME CE E PROVINCIA

<i>Movente</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Camorra	28 (60,9%)	23 (54,7%)
Omicidio in Famiglia	4 (8,7%)	9 (21,5%)
Lite	4 (8,7%)	4 (9,6%)
Regolamento dei conti	3 (6,5%)	1 (2,4%)
Introito economico	2 (4,3%)	0
Passionale	2 (4,3%)	2 (4,7%)
Tentativo di rapina	0	2 (4,7%)
Prostituzione	1 (2,2%)	1 (2,4%)
Ignoto	2 (4,3%)	0
TOTALE	46	42

TABELLA N. 5: MODALITÀ E MEZZI CE E PROVINCIA

<i>Mezzo</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Arma da fuoco	38 (82,6%)	29 (69,0%)
Arma bianca	3 (6,5%)	6 (14,3%)
Bomba	2 (4,3%)	1 (2,4%)
Corpo contundente	1 (2,2%)	5 (11,9%)
Defenestrazione	1 (2,2%)	0
Strangolamento	1 (2,2%)	1 (2,4%)
TOTALE	46	42

7. Omicidio Salerno e provincia

La fenomenologia omicidiaria in provincia di Salerno non presenta uno scenario di rilevante entità.

Gli omicidi censiti nel territorio salernitano nel 1998 sono in totale undici, di cui solo quattro di camorra.

Nel 1999 i casi sono sette, nessuno dei quali ascrivibile alla criminalità organizzata.

Ciò si spiega perché in tale provincia non esiste un radicamento storicamente datato della malavita strutturata. Pertanto il quadro omicidiario è estremamente semplificato sia per numero di casi sia per categorie motivazionali.

La tabella n. 1 evidenzia che, pur essendo la popolazione salernitana superiore di circa 400.000 unità a quella di Caserta, il tasso di uccisi ogni 100.000 abitanti è pari a 0,9 per l'anno 1998 e a 0,6 per l'anno 1999, valori notevolmente più bassi rispetto a quelli riscontrati nel casertano.

Gli omicidi sono distribuiti in diverse località, ad eccezione di tre omicidi di camorra concentrati a Pagani.

Lineare anche la configurazione del sesso delle vittime.

Infatti, per ciascuno dei due anni considerati, si conta una sola vittima di sesso femminile uccisa nella provincia.

TABELLA N. 6: MOVENTE VITTIME SA E PROVINCIA

<i>Movente</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Camorra	4(36,4%)	0
Regolamento dei conti	2 (18,2%)	0
Omicidio in famiglia	1 (9,1%)	5 (71,4%)
Omicidio anziano	1 (9,1%)	0
Tentativo di rapina	0	1 (14,3%)
Passionale	1 (9,1%)	0
Lite	1 (9,1%)	0
Ignoto	1 (9,1%)	1 (14,3%)
<i>TOTALE</i>	<i>11</i>	<i>7</i>

TABELLA N. 7: MODALITÀ E MEZZI VITTIME SA E PROVINCIA

<i>Mezzo</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Arma da fuoco	5 (45,5%)	0
Arma bianca	3 (27,3%)	3 (42,9%)
Corpo contundente	1 (9,1%)	4 (57,1%)
Soffocamento	1 (9,1%)	0
Altro	1 (9,1%)	0
<i>TOTALE</i>	<i>11</i>	<i>7</i>

8. Omicidio Avellino e Benevento e province

La rappresentazione dei risultati per le province di Avellino e Benevento viene sviluppata congiuntamente sia per l'esiguità degli omicidi, sia per la vicinanza geografica che fonde le due aree in un unico territorio dalle condizioni socio-economiche, culturali ed ambientali simili e per certi aspetti identiche. Uguale nelle due province è anche il numero degli omicidi rilevati nel 1998. Quattro, infatti, sono gli omicidi di Avellino e quattro quelli di Benevento. Nel 1999, invece, l'attività omicidiaria tra i due territori è leggermente diversificata: 6 omicidi nella provincia di Avellino e 3 nel beneventano. Caratteristica peculiare è la totale assenza dell'omicidio di camorra nel 1998 e la registrazione di un solo caso nel 1999. Comune alle due province è anche il decremento demografico, dovuto al costante flusso emigratorio degli abitanti che cercano lavoro soprattutto nelle industrie napoletane.

TABELLA N. 8: MOVENTE VITTIME AV E PROVINCIA

<i>Movente</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Camorra	0	1 (16,6%)
Passionale	2 (50%)	0
Regolamento dei conti	0	1 (16,6%)
Omicidio in famiglia	1 (50%)	4 (66,8%)
Ignoto	1 (50%)	0
<i>TOTALE</i>	<i>4</i>	<i>6</i>

STUDI

TABELLA N. 9: MODALITÀ E MEZZI AV E PROVINCIA

Mezzo	1998	1999
Arma da fuoco	3 (75%)	2 (33,2%)
Arma bianca	0	1 (19,3%)
Gas	0	2 (33,2%)
Percosse	0	1 (19,3%)
Corpo contundente	1 (25%)	0
TOTALE	4	6

TABELLA N. 10: MOVENTE VITTIME BN E PROVINCIA

Movente	1998	1999
Lite	2 (50%)	0
Omicidio in famiglia	0	1 (25%)
Tentativo di rapina	1 (25%)	0
Ignoto	1 (25%)	2 (75%)
TOTALE	4	3

TABELLA N. 11: MODALITÀ E MEZZI BN E PROVINCIA

Mezzo	1998	1999
Arma da fuoco	2 (50%)	0
Arma bianca	1 (25%)	0
Corpo contundente	0	3 (100%)
Altro	1 (25%)	0
TOTALE	4	3

9. Quadro regionale

Le tabelle che seguono rappresentano i dati salienti (sesso, età, nazionalità, stato sociale, movente, modalità, mezzi) riferiti a tutti gli omicidi volontari campani consumati nel biennio esaminato.

TABELLA N. 12: OMICIDI REGIONE CAMPANIA

<i>Movente</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Vari	62 (33,9%)	71 (52%)
Camorra	121 (66,1%)	64 (48%)
TOTALE	183	135

TABELLA N. 13: SESSO VITTIME CAMPANIA

<i>Sesso</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Maschi	171 (93,4%)	123 (91,1%)
Femmine	12 (6,6%)	12 (8,9%)
TOTALE	183	135

TABELLA N. 14: SUDDIVISIONE PER FASCE DI ETÀ

	<i>Fasce di età</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
A	0-10	1 (0,5%)	2 (1,5%)
B	11-20	8 (4,4%)	9 (6,7%)
C	21-30	55 (30,1%)	37 (27,4%)
D	31-40	45 (24,6%)	30 (22,2%)
E	41-50	37 (20,2%)	24 (17,7%)
F	51-60	18 (9,8%)	12 (8,9%)
G	61-70	7 (3,8%)	3 (2,2%)
H	71-80	2 (1,1%)	5 (3,8%)
I	81-90	0	3 (2,2%)
J	91-100	0	1 (0,7%)
L	Ignoto	10 (5,5%)	9 (6,7%)
	TOTALE	183	135

STUDI

TABELLA N. 15: NAZIONALITÀ VITTIME CAMPANIA

<i>Nazionalità</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Italiana	168	123
Albanese	7	5
Peruviana	1	0
Giapponese	0	1
Cinese	1	0
Polacca	1	1
Marocchina	1	0
Slava	1	1
Ghanese	1	1
Nigeriana	1	3
Ignota	1	0
TOTALE	183	135

TABELLA N. 16: STATO SOCIALE VITTIME CAMPANIA

<i>Stato Sociale</i>	<i>Moventi Vari</i>		<i>Camorra</i>	
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Alto	9	2	14	6
Medio	17	17	33	20
Basso	35	52	74	38
Ignoto	1	0	0	0
TOTALE	62	71	121	64

L'OMICIDIO DI CAMORRA

TABELLA N. 17: MOVENTE VITTIME CAMPANIA

<i>Movente</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Camorra	121 (66,1%)	64 (47,4%)
Lite	12 (6,6%)	10 (7,5%)
Omicidio in Famiglia	11 (6%)	22 (16,4%)
Regolamento dei conti	8 (4,4%)	5 (3,7%)
Passionale	7 (3,8%)	4 (2,9%)
Futili motivi	4 (2,2%)	1 (0,7%)
Introito economico	4 (2,2%)	0
Tentativo di rapina	2 (1,2%)	11 (8,2%)
Pedofilia	0	2 (1,5%)
Problemi psichiatrici	1 (0,5%)	0
Prostituzione	1 (0,5%)	1 (0,7%)
Omosessualità	0	1 (0,7%)
Omicidio Anziano	1 (0,5%)	1 (0,7%)
Ignoto	11 (0,5%)	13 (9,6%)
TOTALE	183	135

TABELLA N. 18: MODALITÀ E MEZZI

<i>Mezzo</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Arma da fuoco	149 (81,4%)	89 (65,9%)
Arma bianca	19 (10,4%)	21 (15,6%)
Corpo contundente	4 (2,2%)	16 (11,9%)
Bomba	3 (1,7%)	1 (0,7%)
Strangolamento	2 (1,4%)	2 (1,5%)
Soffocamento	1 (1,1%)	0
Percosse	0	3 (2,2%)
Gas	0	2 (1,5%)
Benzina	1 (1,1%)	0
Defenestrazione	1 (1,1%)	0
Altro	3 (1,7%)	1 (0,7%)
TOTALE	183	135

10. Primato nazionale della Campania (1998)

Al fine di operare un confronto statistico tra la Campania e le altre regioni, l'ambito della ricerca è stato esteso, unicamente per il 1998, a tutto il territorio nazionale.

Gli omicidi volontari totali che abbiamo censito in Italia nel suddetto periodo sono stati 670.

Il numero pubblicato dall'ISTAT è, invece, di 873, con un divario di circa 200 unità tra gli omicidi pubblicati dalle fonti giornalistiche e quelli registrati dall'Istituto. Questa differenza evidenzia che un certo numero di omicidi sfugge al mezzo stampa.

Un dato è emerso in modo incontrovertibile: *la Campania è la regione a più alta frequenza omicidiaria con 183 omicidi (27,3%).*

Seguono la Sicilia con 98 casi (14,6%) e la Lombardia con 70 (10,4%). Il minor numero di omicidi si registra in Basilicata ed in Trentino con 2 casi per regione (0,3%).

Nel Molise ed in Valle d'Aosta l'omicidio volontario è assente.

I 121 omicidi di camorra in Campania nel 1998 segnano in assoluto la frequenza più alta degli omicidi della criminalità organizzata in Italia (66,12% sul totale di 183).

I 31 omicidi di mafia sui 98 casi registrati in Sicilia sono numericamente di gran lunga inferiori ai delitti di camorra (31,6%).

Si osserva che, escludendo gli omicidi del crimine organizzato, la Campania si colloca al terzo posto della graduatoria nazionale per l'omicidio volontario, preceduta da Lombardia e Sicilia, confermando l'assoluta rilevanza dell'omicidio di camorra rispetto a tutte le altre categorie omicidiarie.

Tale osservazione concorda, inoltre, con le conclusioni cui approdano Traverso e Ciappi che evidenziano l'incidenza del crimine strutturato sull'omicidio volontario (Traverso e Ciappi, 1999).

Nella tabella che segue viene evidenziato un confronto statistico degli omicidi relativi alle tipologie più ricorrenti tra la Campania e le altre regioni italiane, alla luce dei dati censiti a livello nazionale da questa ricerca nell'anno 1998.

TABELLA N. 19: OMICIDI VOLONTARI IN ITALIA NEL 1998

<i>Regione</i>	<i>Totale omicidi</i>	<i>Criminalità organizzata</i>	<i>Lite</i>	<i>Omicidi in famiglia</i>	<i>Regolamento dei conti</i>	<i>Passionali</i>	<i>Altro</i>
<i>Campania</i>	183 (27,3%)	121 (66,1%)	12	11	8	7	24
<i>Sicilia</i>	98(14,6%)	31 (31,6%)	7	18	8	2	32
<i>Lombardia</i>	70 (10,4%)	0	4	20	5	4	37
<i>Lazio</i>	54 (8,2%)	0	9	9	6	4	26
<i>Calabria</i>	48 (7,2%)	20 (41,6%)	2	6	3	1	16
<i>Puglia</i>	43 (6,4%)	14 (32,6%)	1	8	7	0	13
<i>Piemonte</i>	37 (5,4%)	0	4	14	2	3	14
<i>EmiliaRomagna</i>	27 (4,1%)	0	3	13	3	2	6
<i>Toscana</i>	26 (3,8%)	0	1	5	3	6	11
<i>Sardegna</i>	26 (3,8%)	0	1	4	5	0	16
<i>Veneto</i>	19 (2,8%)	0	0	9	0	1	9
<i>Liguria</i>	11 (1,7%)	0	0	0	0	0	11
<i>Marche</i>	9 (1,4%)	0	1	2	0	0	6
<i>Umbria</i>	6 (0,9%)	0	0	2	2	0	2
<i>Friuli</i>	6 (0,9%)	3 (050%)	1	1	0	1	0
<i>Abruzzo</i>	3 (0,5%)	0	0	1	0	0	2
<i>Basiliata</i>	2 (0,3%)	0	0	0	0	1	1
<i>Trentino</i>	2 (0,3%)	0	0	0	0	0	2
<i>Valle d'Aosta</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Molise</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Totale</i>	670	189	46	123	52	32	228

11. L'omicidio volontario in Campania ('91-'97)

I risultati della nostra ricerca circa gli omicidi volontari in Campania trovano riscontro nelle statistiche elaborate dall'ISTAT negli ultimi 7 anni (dal 1991 al 1997).

Viene così confermato che in Campania, pur con le oscillazioni numeriche considerate per singoli anni, l'attività omicidiaria è costantemente elevata e che nella seconda metà degli anni '90 risulta superiore persino a quella registrata in Sicilia, detentrica fino al 1994 del primato degli omicidi consumati in Italia.

La tabella n. 20 evidenzia un dato singolare: la percentuale media dei delitti di camorra rispetto al numero totale degli omicidi campani (1991-1997) è del 50%.

Tale dato si appalesa come punto fermo al di là delle fisiologiche approssimazioni delle statistiche ISTAT dovute a vari fattori ed in particolare alle modalità di registrazione dei dati.

TABELLA N. 20: OMICIDI VOLONTARI IN CAMPANIA (1991-1997)

<i>Anno</i>	<i>Numero omicidi</i>	<i>Omicidi di Camorra</i>
<i>1991</i>	378	232 (61,4%)
<i>1992</i>	290	181 (62,4%)
<i>1993</i>	197	86 (43,6%)
<i>1994</i>	165	65 (39,4%)
<i>1995</i>	228	113 (49,5%)
<i>1996</i>	204	94 (46,1%)
<i>1997</i>	185	103 (55,6%)

Nella tabella n.21, invece, sono rappresentati i totali degli omicidi riportati nei Bollettini ISTAT (1991-1997) relativi alle regioni con la più alta incidenza di uccisioni ad opera della criminalità strutturata.

I numeri inseriti in parentesi si riferiscono esclusivamente ai morti di camorra, mafia, 'ndrangheta e Sacra Corona Unita.

TABELLA N. 21: CONFRONTO DATI ISTAT

<i>Anno</i>	<i>Campania</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Calabria</i>	<i>Puglia</i>
1991	378 (232)	481 (253)	277 (165)	188 (30)
1992	290 (181)	399 (200)	151 (46)	135 (10)
1993	197 (86)	252 (85)	126 (43)	100 (3)
1994	165 (65)	249 (90)	121 (42)	72 (5)
1995	228 (113)	223 (88)	95 (24)	86 (5)
1996	204 (94)	180 (66)	103 (30)	73 (3)
1997	185 (103)	131 (34)	100 (32)	82 (18)
<i>TOTALE</i>	<i>1647 (874)</i>	<i>1915 (816)</i>	<i>973 (382)</i>	<i>736 (74)</i>

12. Conclusioni

La ricerca dell'omicidio volontario in Campania negli anni 1998 e 1999 conduce alle seguenti conclusioni:

- il numero degli omicidi volontari censiti nel 1998 è di 183; nel 1999 i casi registrati sono 135;

- nel 1998 l'indagine ha evidenziato che la Campania detiene il primato nazionale dell'omicidio volontario con il 27,3% sul totale dei 670 omicidi registrati da questo lavoro in Italia;

- il tasso omicidiario campano è di 3,1 morti ogni 100.000 abitanti per il 1998 e di 2,8 per il 1999, superiore per il biennio considerato al tasso medio nazionale pari a 1,8 uccisi su 100.000 abitanti;

- la provincia campana con la più alta frequenza omicidiaria è quella di Caserta, che fa registrare valori pari a 5,4 vittime ogni 100.000 abitanti per l'anno 1998 e a 4,9 per il 1999;

- l'omicidio prevalente in assoluto per entrambi gli anni è quello di camorra con 121 (66,1%) casi nel 1998 e 65 (48,1%) nel 1999;

- il secondo movente in ordine di frequenza è l'omicidio in famiglia con un totale di 33 casi nei 2 anni considerati, seguito dalle 22 uccisioni per lite e dalle 13 per regolamento di conti. Notevole è anche il numero degli uccisi per movente ignoto con 24 casi;

- le vittime nel 1998 sono per il 93% di sesso maschile. Anche nel 1999 i maschi prevalgono con il 91,1%. Per entrambi gli anni la fascia di età dominante è tra i 21 e i 30 anni, seguita da quella tra i 31 ed i 40. Circa la nazionalità si impone nettamente quella italiana con 168 uccisi nel 1998 e 123 nel 1999. Seguono gli albanesi con 12 casi complessivi ed i nigeriani con 4. Lo stato sociale ricorrente per tutte le categorie omicidiarie è quello basso. L'arma da fuoco è il mezzo più frequentemente utilizzato con l'81,4% nel 1998 e il 65,9% nel 1999. Al secondo posto si colloca l'arma bianca con il 10,4% nel 1998 e il 15,6% nel 1999;

- la maggioranza degli autori degli omicidi non è nota. Dei delitti per moventi vari nell'anno 1998 risultano noti soltanto 30 autori che salgono a 40 nell'anno 1999. Tutti sconosciuti gli uccisori per camorra;

- la distribuzione dell'omicidio volontario in Campania non è omogenea nè è correlata alla numerosità degli abitanti.

La frequenza dei delitti, infatti, è più intensa nei luoghi in cui maggiore è il radicamento della criminalità organizzata.

Così i centri interessati dal fenomeno sono la città di Napoli con i paesi dell'area nord-occidentale e quelli vesuviani. Nel casertano tre sono le aree di maggiore concentrazione dell'omicidio di camorra: Marcianise, Agro aversano, litorale domiziano.

Indenni risultano i centri della penisola sorrentina, le isole e numerose altre località pur ricche e popolose.

Nella provincia di Salerno si registrano 4 omicidi di camorra, tutti consumati nel 1998.

Assente l'omicidio del crimine organizzato ad Avellino e Benevento.

Gli autori ringraziano l'Agenzia ANSA di Roma che ha fornito dati non presenti nelle altre fonti giornalistiche.

Bibliografia

- F. BARBAGALLO, *Il potere della camorra*, edizioni Einaudi, Torino, 1999.
- CENSIS, *Approfondimento su regione Campania - Sviluppo e criminalità*. In *30° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Italia, 1996.
- CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Italia, 1997.
- G. GAROFALO, *La seconda guerra napoletana*, ed. Società Napoletana, Napoli, 1987.
- G. GAROFALO, *Teatro di Giustizia*, Tullio Pironti editore, Napoli, 1996.
- ISTAT, *Bollettini Annuali di Statistica* dal 1990 al 1997.
- ISTAT, *Bollettino Mensile di Statistica*, Maggio 1999.
- ISTAT, *Bollettino Mensile di Statistica*, Ottobre 1999.
- ISTAT, *Popolazione e Movimenti anagrafici dei Comuni*, anno 1998.
- V. PALIOTTI, *La camorra*, Bietti editore, Napoli, 1973.
- V. PALIOTTI, *Storia della camorra*, edizioni Newton Compton, Roma, 1993.
- G.B. TRAVERSO, S. CIAPPI, *Fenomenologia dell'omicidio in Italia*, in *TRATTATO DI MEDICINA LEGALE E SCIENZE AFFINI* vol. 4 a cura di G. GIUSTI, ed. CEDAM, Padova, 1999.

STATI UNITI D'AMERICA E RADICALISMO ISLAMICO

Vittorfranco Pisano (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Cenni storici e sociologici. - 3. Cosa s'intende negli Stati Uniti per radicalismo islamico? - 4. Perché il radicalismo islamico preoccupa gli Stati Uniti? - 5. Come si articola la politica americana nei confronti del radicalismo islamico? - 6. Considerazioni finali.

1. Introduzione

Per affrontare gli aspetti basilari di questo tema, palesemente delicato, e trattarlo con l'adeguatezza dovuta è indispensabile dare risposta a tre quesiti fondamentali. Primo, cosa s'intende negli Stati Uniti per radicalismo islamico? Secondo, perché il radicalismo islamico preoccupa gli Stati Uniti? Terzo, come si articola la politica americana nei confronti di questo fenomeno?

Ai fini di un'accurata disamina è inoltre opportuno soffermarsi brevemente sugli aspetti salienti del rapporto esistente tra gli Stati Uniti e l'Islam nel suo insieme prima di concentrarci sul tema specifico di questa trattazione.

2. Cenni storici e sociologici

Fino a tempi recenti fattori demografici, culturali e istituzionali hanno fatto

(*) - Colonnello (ris.) t.SG MP-USA. Docente universitario di relazioni internazionali.

sì che l'Islam restasse ai margini sia della società americana sia dell'attenzione degli organi di governo della Repubblica Stellata.

All'interno del Paese minime sono state la presenza e l'influenza dell'Islam, fenomeno in larga misura estraneo tanto alla composizione etnico-religiosa quanto all'impostazione politico-giuridica della quasi totalità della popolazione.

Di rilevanza altrettanto limitata è stato l'Islam in materia di politica estera americana fino alla rivoluzione iraniana del 1979, ispirata almeno in parte dal radicalismo islamico e accompagnata, in violazione del diritto internazionale, dall'irruzione nell'ambasciata americana a Teheran e dal sequestro di 52 appartenenti al personale diplomatico e ausiliario per la durata di 444 giorni.

La popolazione degli Stati Uniti è composta da oltre 263 milioni di abitanti, di cui solo circa sei milioni sono di fede musulmana. Un numero esiguo di musulmani, prevalentemente di provenienza araba, approdò inizialmente sulle coste nord-americane tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX.

Alla fine degli anni '40 e durante gli anni '50 si verificò l'arrivo di musulmani sovietici in qualità di profughi politici. Dopo il 1965, con la liberalizzazione delle leggi americane sui flussi immigratori, i gruppi di nuovi arrivati islamici sono stati più numerosi.

Fra questi risaltano i profughi curdi e iraniani giunti alla fine degli anni '70, ma in maggior misura i musulmani ben istruiti provenienti dall'Afghanistan, Bangladesh, Pakistan e Indonesia, tutti alla ricerca di migliori opportunità economiche. Questi ultimi s'installarono nei quartieri borghesi di New York e delle città californiane anziché nei distretti operai di New York, Detroit e Chicago, dove risiedevano i loro correligionari non istruiti.

Si calcola che nel 1980 ci fossero negli Stati Uniti tra 200 e 300 mila musulmani appartenenti a vari gruppi etnici di diversa provenienza nazionale. A questi andavano aggiunti, secondo alcune stime, due milioni di afro-americani convertitisi all'Islam e meglio conosciuti come *black muslims* ovvero musulmani neri, i quali mantenevano contatti alquanto limitati con il resto della comunità islamica americana. Inoltre, una percentuale minoritaria di *black muslims* nutrivà tendenze etno-nazionaliste-separatiste.

Il grosso incremento della componente islamica della popolazione si è comunque avuto nel corso degli anni '80 con l'arrivo di profughi mediorientali e

centro-asiatici⁽¹⁾.

Attualmente, come sopra premesso, la comunità islamica americana conta circa sei milioni di aderenti ed è in crescita grazie all'immigrazione ed alle conversioni soprattutto degli afro-americani, 2.600.000 dei quali hanno abbracciato l'Islam. A tutt'oggi non esiste, tuttavia, una vera e propria organizzazione musulmana a livello nazionale, ma una serie di centri, fondazioni e moschee locali, una minoranza dei quali ha solo di recente dato vita ad un comitato di coordinamento. Esiste da tempo, invece, un cimitero nazionale musulmano a Cedar Rapids nell'Iowa, dove sorse ufficialmente la prima moschea nel 1934⁽²⁾.

Sull'opposto versante demografico è identificabile una maggioranza cristiana - per il 56% di osservanza protestante e per il 28% di fede cattolica - le cui radici etniche e culturali sono prevalentemente occidentali, così come lo sono quelle della comunità ebraica la cui consistenza numerica equivale per il momento a quella musulmana.

La figura di Maometto, sommo profeta dell'Islam, che cumula in sé i caratteri di capo religioso, politico e militare, stride con il precetto evangelico di dare a Cesare ciò che è di Cesare e a Dio ciò che è di Dio. La stessa Costituzione federale americana prevede, già dal XVIII secolo, la separazione tra Stato e Chiesa. Oltre cinquanta sentenze della Corte Suprema, che funge altresì da giudice di legittimità costituzionale, hanno confermato questo principio nel corso di oltre due secoli. Altro fattore di notevole peso che contrasta con determinati atteggiamenti islamici è la parità dei sessi, giuridicamente sancita e culturalmente sentita negli Stati Uniti⁽³⁾.

Va allo stesso tempo rilevato che le differenze ed i contrasti ai quali si è accennato sono aggravati dalla conoscenza superficiale che si ha dell'Islam negli

-
- (1) - Per maggiori dettagli storici e statistici, vedi: F. S. MEADE, *Handbook of Denominations in the United States*, Abington, Nashville, Tennessee, 1981; S. THERNSTROM (a cura di), *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1980; e C. W. HALL - R. O'HARROW Jr., *Radical Muslims in America*, *INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE*, 15 agosto 1995.
- (2) - Riguardo l'attuale composizione della comunità islamica negli Stati Uniti, vedi: W. MARTIN, *With God on Their Side*, *GEORGETOWN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS*, inverno/primavera 2000 e E. GILBREATH, *How Islam Is Winning Black America*, *CHRISTIANITY TODAY*, 3 aprile 2000.
- (3) - V. PISANO, *Stati Uniti d'America: Costituzione e Politica*, Sallustiana, Roma, 1999.

Stati Uniti al di fuori di ambienti colti ristretti. I mezzi d'informazione di massa tendono ad enfatizzare il radicalismo islamico, fenomeno minoritario, piuttosto che il dogma monoteista ed i precetti morali che parzialmente accomunano l'Islam all'ebraismo e al cristianesimo. I *mass media* alimentano così alcuni pregiudizi popolari⁽⁴⁾.

Relativamente pochi sono quindi gli americani consci del fatto che il cosiddetto *mondo islamico* non costituisce una forza omogenea e monolitica ma è, al contrario, caratterizzato da spaccature interne e settarie nonché da diversità e divergenze sociali, politiche ed economiche. Realtà molto diverse esistono, ad esempio, in Arabia Saudita, Egitto, Giordania, Algeria, Iran, Libia, Iraq e Turchia, tutti Stati culturalmente musulmani. Insufficientemente conosciuto ed apprezzato è altresì il fatto che per il credente musulmano, contrariamente al radicale della stessa religione, il precetto di *jihad* o guerra santa mira al raggiungimento del bene spirituale piuttosto che alla distruzione del nemico ideologico vero o presunto.

3. Cosa s'intende negli Stati Uniti per radicalismo islamico?

La ricerca del sensazionale da parte dei *mass media* ed alcuni pregiudizi dovuti all'ignoranza popolare sono compensati da analisi accademiche e governative da cui emerge una visione decisamente più equilibrata del radicalismo islamico da parte degli Stati Uniti. Da notare, però, che nella saggistica spesso si usa impropriamente come sinonimo di radicalismo islamico il termine *fondamentalismo islamico*⁽⁵⁾.

Il fondamentalismo religioso è in realtà riscontrabile in ogni fede o confessione e si sostanzia nella dedizione a determinati principi e valori. Il radicalismo religioso, anch'esso occasionalmente riscontrabile in numerose professioni fideiste

(4) - Per una valutazione di questi aspetti vedi: D. MASCI, *Islamic Fundamentalism*, *THE CQ RESEARCHER-CONGRESSIONAL QUARTERLY*, 24 marzo 2000 e N. MUSHTAQ, *Islam Distorted*, *THE BULLETIN OF ATOMIC SCIENTISTS*, luglio/agosto 1999.

(5) - Vedi, ad esempio.: C. J. BOUCHAT, *A Fundamentalist Islamic Threat to the West*, *STUDIES IN CONFLICT AND TERRORISM*, ottobre-dicembre 1996. Nelle analisi formulate da enti statali o ad essi legati vige invece, con qualche eccezione, la consuetudine di usare il termine *radicalismo islamico*. Fanno stato, a titolo esemplificativo, i saggi pubblicati dalla National Defense University; vedi: *STRATEGIC FORUM*, N. 67 del marzo 1996, N. 88 dell'ottobre 1996 e N. 104 del febbraio 1997.

e praticato solo da estremisti, è invece una degenerazione del fondamentalismo e spesso comporta iniziative violente e sopraffazioni in nome della religione⁽⁶⁾.

Significativo è il fatto che il *Federal Bureau of Investigation* (FBI), ente investigativo di polizia federale, si avvale della dizione compromissoria *fondamentalismo radicale* onde non confondere il fondamentalismo religioso con il radicalismo religioso, senza però scostarsi totalmente dalla terminologia in uso corrente⁽⁷⁾.

Nonostante la variante terminologica impropria di fondamentalismo islamico su rilevata, le predette analisi inquadrano il radicalismo islamico nell'ambito di un fenomeno più vasto, l'*attivismo islamico* o *risveglio islamico*, a sua volta qualificato come *moderato* o *estremista* a seconda dei casi. L'attivismo islamico estremista equivale al radicalismo islamico⁽⁸⁾.

Nella quasi totalità delle analisi accademiche ed in tutte quelle governative di matrice americana miranti alla valutazione del fenomeno, il radicalismo islamico costituisce una manifestazione minoritaria dell'Islam⁽⁹⁾. Le sue radici non sono considerate semplicemente religiose e culturali, ma anche sociali, politiche ed economiche. Allo stesso tempo si fa risalire la sua genesi a movimenti riformisti il cui attivismo islamico moderato, ad un determinato momento, degenera in rivolta capitanata da elementi estremisti. Secondo queste analisi, il radicalismo islamico possiede quindi una duplice anima, dedicandosi da un lato al ministero religioso ed ai servizi sociali e, dall'altro lato, all'intolleranza e alla violenza⁽¹⁰⁾.

Fatte le dovute differenziazioni riguardanti i rispettivi fini e modalità d'azione, entrambi - l'attivismo islamico moderato (ovvero l'Islam *religioso*) e il radicalismo

(6) - Come evidenziato in: R. SCOTT APPLEBY, *Religious Fundamentalisms and Ethnic Conflict*, Foreign Policy Association, New York, 1994.

(7) - Vedi sezione "Emergence of International Radical Fundamentalism" in: U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, *Terrorism in the United States*, Washington, D.C., 1993.

(8) - Distinzioni formulate, ad esempio, in: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, *STRATEGIC ASSESSMENT 1997*, Washington, D.C. Questa pubblicazione è annuale.

(9) - Tale affermazione si riscontra anche nei saggi che si avvalgono impropriamente dell'espressione *fondamentalismo islamico*.

(10) - Vedi, ad esempio, S. P. PELLETIERRE, *A Theory of Fundamentalism*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 28 settembre 1995.

islamico (ovvero l'Islam *politico*) - sono visti, in larga misura, come una reazione ai problemi che affliggono determinate aree geopolitiche, cioè gli aspetti deleteri dell'andamento economico, sociale e demografico, la corruzione dilagante negli apparati statali, la conseguente crisi di legittimità governativa e la frustrazione della crescente popolazione giovanile. Si riconosce altresì il tentativo da parte dell'attivismo islamico, sia moderato sia estremista, di proporsi quale alternativa al fallimento dei modelli istituzionali mutuati da varie forme di socialismo o neo-capitalismo.

Come l'Islam nel suo insieme, i gruppi islamici radicali non sono ritenuti monolitici in quanto la loro base tende, con alcune eccezioni, ad essere locale ed i loro programmi generalmente tendono verso la politica interna. Numerosi studi, spesso redatti da organi di ricerca ed analisi legati al governo federale, vengono svolti con metodi comparativistici e formulano distinzioni basate su aspetti organizzativi e ambientali relativi ai vari gruppi o regimi⁽¹¹⁾.

Diversi studi fanno poi presente che - mentre per tutti coloro che aderiscono all'Islam i doveri religiosi fondamentali sono cinque, specificamente la professione di fede, la preghiera, la carità, il digiuno liturgico e il pellegrinaggio - per i radicali islamici esistono alcuni principi fondamentali aggiuntivi, quali la sostituzione dei governanti corrotti, l'imposizione della legge islamica, l'eliminazione delle influenze e degli interessi stranieri, la guerra santa intesa come strumento bellico ed il rifiuto dei trattati di pace con Israele.

4. Perché il radicalismo islamico preoccupa gli Stati Uniti?

Contrariamente all'esperienza e memoria storica europea, gli Stati Uniti non hanno mai governato terre islamiche o subito il dominio islamico e non hanno neppure conosciuto scontri sanguinosi e duraturi con Stati o comunità musulmane.

(11) - Fra i molteplici esempi vanno citati: W. H. LEWIS e J. S. YAPHE, *Islamic Radicalism in North Africa*, STRATEGIC FORUM, National Defense University, Washington, D.C., ottobre 1996; J. S. YAPHE, *Islamic Radicalism in the Arabian Peninsula*, STRATEGIC FORUM, National Defense University, Washington, D.C., marzo 1996; K. KATZMAN, *Persian Gulf: Radical Islamic Movements*, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 30 agosto 1996; e H. GLICKMAN, *Islamism in Sudan's Civil War*, ORBIS, primavera 2000.

Solo nel corso dell'ultimo ventennio si è verificata una serie di *singoli* episodi ai danni degli Stati Uniti sotto forma di flagranti trasgressioni del diritto internazionale (quali la su ricordata violazione dell'extraterritorialità dell'ambasciata americana a Teheran) o di azioni terroristiche di stampo islamico radicale.

Il tradizionale distacco americano rispetto alle multiformi manifestazioni dell'Islam ed alle manipolazioni da esso subite ad opera di estremisti è anche dimostrato dal fatto che gli organi di politica estera e di sicurezza nazionale di Washington sono stati colti di sorpresa sia dai noti eventi iraniani del 1979, promossi dal radicalismo islamico sciita, sia dagli altrettanto noti eventi algerini del 1991-92, promossi dal radicalismo islamico sunnita⁽¹²⁾.

Oggi il radicalismo islamico preoccupa gli Stati Uniti in quanto considerato perturbatore delle stabilità regionali, aggressivo e anti-occidentale. Questi aspetti sono visti e sentiti come lesivi della sicurezza nazionale e collettiva.

Le stesse dichiarazioni provenienti da elementi radicali islamici risultano palesemente inquietanti per la loro abituale virulenza. Seguono alcuni esempi.

- La Costituzione della Repubblica Islamica dell'Iran recita: *Tutti i musulmani formano un'unica nazione. Il governo della Repubblica Islamica dell'Iran ha il dovere di formulare la sua politica generale ai fini della fusione e unione di tutti i popoli musulmani e deve costantemente impegnarsi per raggiungere l'unità politica, economica e culturale del mondo islamico*⁽¹³⁾.

- L'esponente iraniano Ayatollah Sadeq Khalkhali ha ulteriormente sancito la liceità di una politica estera protesa all'uccisione di *coloro che entrano in guerra contro Dio e i Suoi profeti e che tentano di diffondere la corruzione sulla terra. Nessuno che uccide queste persone può essere arrestato con l'accusa di terrorismo da un governo straniero in quanto l'uccisore avrà eseguito gli ordini della Corte Rivoluzionaria Islamica dell'Iran*⁽¹⁴⁾.

(12) - Come è noto, le due branche principali dell'Islam sono quella sunnita, maggioritaria, e quella sciita, minoritaria ovunque eccetto in Iran. Entrambe contano nelle loro fila elementi radicali. Le divergenze tra le due branche sono in parte dottrinarie, ma prevalentemente di natura storica.

(13) - Articolo 11, Titolo Primo. L'intero testo costituzionale è stato pubblicato in lingua inglese nel *MIDDLE EAST JOURNAL*, primavera 1980, pp. 181-204.

(14) - Dichiarazione citata in: United States Department of State, Bureau of Public Affairs, *Iran's Use of International Terrorism, SPECIAL REPORT*, No. 170, Washington, D.C., 27 ottobre 1987.

- La Carta Fondamentale di *Hamas-Movimento di Resistenza Islamica*, organizzazione palestinese ovviamente confessionale, recita: *La Palestina è terra di proprietà islamica consacrata alle generazioni musulmane fino al giorno del giudizio ... Israele esisterà e continuerà ad esistere finché l'Islam non lo cancellerà proprio come ha cancellato altri prima di esso*⁽¹⁵⁾.

- Il miliardario saudita Usama bin Ladin, noto finanziatore/istigatore del radicalismo islamico ed ospite in Afghanistan del regime dei Taliban di pari fanatismo confessionale, ha ingiunto ai suoi correligionari - abusivamente sotto forma di *fatwa* o decreto religioso del 23 febbraio 1998 - di *uccidere gli americani e i loro alleati, sia civili sia militari, ... ovunque possibile*⁽¹⁶⁾.

Le dichiarazioni di questo tenore sono state accompagnate da numerose aggressioni, compiute o fallite, contro specifici bersagli americani negli Stati Uniti ma soprattutto contro la presenza americana all'estero. Segue un elenco esemplificativo dei casi più clamorosi, alcuni dei quali hanno altrettanto tragicamente coinvolto vittime non americane⁽¹⁷⁾.

- 1982-1991. Libano. Nel corso di questi anni sono stati sequestrati 21 cittadini americani, due dei quali uccisi, ad opera di *Jihad Islamica*, nome di copertura di *Hizballaho* Partito di Dio, influenzato e sostenuto dal regime islamico radicale iraniano. I sequestrati svolgevano incarichi diplomatici, militari (in ambito ONU), accademici, giornalistici, scientifici o di altra natura.

- Aprile 1983. Beirut, Libano. Attentato suicida con autobomba ad opera di *Jihad Islamica* contro l'ambasciata americana, totalmente distrutta. 49 morti e 120 feriti.

- Ottobre 1983. Beirut, Libano. Attentato suicida con autobomba ad opera di *Jihad Islamica* contro la caserma dei *Marines* assegnati alla forza di pace multinazionale (MNF). 240 morti e 70 feriti.

(15) - Traduzione in lingua italiana tratta da *IL TEMPO*, 3 febbraio 1993, p.8.

(16) - L'intero testo, tradotto in lingua inglese, è riportato in appendice al seguente articolo: M. Ranstorp, *Interpreting the Broader Context and Meaning of bin Ladin's Fatwa*, *STUDIES IN CONFLICT AND TERRORISM*, ottobre-dicembre 1998.

(17) - Agli attentati terroristici e altre violenze di natura politica di ogni matrice ideologica o politico-confessionale contro cittadini o beni americani viene dedicata una relazione annuale a cura del Dipartimento di Stato, dicastero preposto agli affari esteri. Vedi: U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security, *Significant Incidents of Political Violence Against Americans*, Washington, D.C.

- Settembre 1984. Beirut, Libano. Attentato suicida con autobomba ad opera di *Jihad Islamica* contro un edificio ausiliario dell'ambasciata americana. 23 morti, fra cui due americani, e oltre 60 feriti, fra cui 20 americani.

- Giugno 1985. Sequestro del volo TWA 847 in rotta da Atene a Roma ad opera di due musulmani libanesi di osservanza sciita. Nel corso del sequestro viene ucciso un passeggero appartenente alla marina militare americana, mentre altri 39 cittadini americani vengono trattiene come ostaggi per 17 giorni a Beirut, dove l'aereo è costretto ad atterrare.

- Febbraio 1993. New York. Attentato con esplosivi, parzialmente fallito, ai danni del *World Trade Center*, centro commerciale costituito da due grattacieli attigui e denominati *Twin Towers* ovvero Torri Gemelle. Sei morti e 1042 feriti. Secondo il disegno criminoso di un gruppo relativamente posticcio di estremisti musulmani di varie nazionalità, seguaci del predicatore egiziano cieco Omar Abd al-Rahman, i due edifici sarebbero dovuti crollare l'uno contro l'altro causando così un massacro.

- Luglio 1993. New York. Attentato con esplosivi progettato da membri dello stesso nucleo di cui sopra contro numerose strutture pubbliche chiave della metropoli e sventato dalla polizia federale.

- Gennaio 1995. Spazio aereo asiatico. Complotto sventato dalle autorità filippine mirante alla collocazione contemporanea di potenti ordigni esplosivi su 11 aeromobili di bandiera statunitense facenti servizio passeggeri nel Pacifico. Ideatore del disegno terroristico: Ramzi Ahmed Yousef, mente altresì dell'attentato al *World Trade Center* di New York.

- Novembre 1995. Riyadh, Arabia Saudita. Attentato con esplosivi nel parcheggio della sede della Guardia Nazionale Saudita. Sette morti - cinque dei quali consiglieri tecnici americani - e 42 feriti. Rivendicazioni sono state emesse dai gruppi *Ansar Allah*, *Tigri del Golfo*, *Partigiani Combattenti di Dio* e *Aquile della Nazione Araba Islamica*. Fra gli arrestati tre rei confessi risultano essere radicali islamici reduci volontari dei conflitti in Afghanistan, Bosnia e Cecenia.

- Giugno 1996. Dhaharan, Arabia Saudita. Esplosione di un'autobomba lungo il perimetro di una base aerea in corrispondenza dell'edificio denominato *Torri di al-Khobar*, che ospitava personale militare USA assegnato alla forza internazionale di interposizione aerea sull'Iraq meridionale (*no-fly zone*). 19

americani uccisi e 502 feriti, fra cui 240 americani. Rivendicazioni sono state emesse dai gruppi *Hizballah del Golfo*, *Legione del Martire Abdullah al-Huzaiifi* e *Movimento Islamico per il Cambiamento*.

- Agosto 1998. Nairobi, Kenya e Dar es Salaam, Tanzania. Due attentati praticamente simultanei commessi il giorno 7 con autobombe ai danni delle rispettive sedi diplomatiche degli USA. Bilancio delle vittime: a Nairobi 291 morti, inclusi 12 americani, e circa 5000 feriti, inclusi sei americani; a Dar es Salaam 11 morti (nessun americano) e 77 feriti, incluso un americano.

Washington attribuisce la responsabilità di entrambi gli attentati al predetto Usama bin Ladin ed alla sua organizzazione *al-Qaida*. Inoltre, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con Risoluzione 1267 del novembre 1999, ha ingiunto finora senza successo al regime dei Taliban, che controlla la quasi totalità dell'Afghanistan, di consegnare il predetto, ivi ospitato dal 1996.

Come è noto, le minacce e le violenze islamico-radicali non sono dirette esclusivamente contro obiettivi americani (con eventuali danni agli astanti di altre nazionalità), ma incidono su una vasta gamma di bersagli sia occidentali sia appartenenti, almeno culturalmente, allo stesso mondo musulmano⁽¹⁸⁾.

Anche questo aspetto del radicalismo islamico, che influisce sulle stabilità geopolitiche regionali, desta notevoli inquietudini negli organi di politica estera americana. In questo contesto va ricordata in particolar modo l'area mediorientale.

Il Medio Oriente è d'interesse vitale per gli Stati Uniti. Esso costituisce un ponte tra Europa, Asia e Africa; contiene il 55% delle riserve petrolifere del mondo, che soddisfano il 75% del fabbisogno europeo, il 90% di quello giapponese e il 6% di quello americano; dispone di due strettoie chiave, il Canale di Suez e lo Stretto di Hormuz; ed è la regione più instabile e violenta del mondo.

(18) - Taluno ha sottolineato che durante la guerra civile libanese (1975-89) più musulmani furono uccisi da altri musulmani che dalle milizie cristiane o dagli israeliani; che durante lo stesso periodo più musulmani sciiti sono morti combattendo altri gruppi sciiti anziché formazioni sunnite, druse o cristiane; che tra il 1990 e il 1993 gli afgani hanno massacrato quasi due volte tanti compatrioti quanti ne sono morti nella guerriglia decennale contro l'Armata Rossa sovietica; che anche con il successo dei Taliban è continuata in Afghanistan la carneficina di musulmani ad opera di altri musulmani; che le vittime principali della rabbia islamico-radical algerina sono gli altri musulmani algerini; e che la violenza settaria islamica attualmente impera in Pakistan, nazione musulmana. Vedi: MUSHTAQ, nota 4, *supra*.

La militarizzazione del Medio Oriente non è dovuta solamente al conflitto arabo-israeliano, ma anche ai conflitti inter-arabi e inter-islamici⁽¹⁹⁾.

Secondo la visuale americana, i fattori che hanno facilitato o dato impeto al radicalismo islamico in Medio Oriente sono il successo della rivoluzione islamica in Iran nel 1979, il fallimento delle ideologie laiche d'ispirazione straniera, la disfatta sovietica in Afghanistan e il successo, almeno parziale, dell'estremismo e del terrorismo nei confronti d'Israele e della politica occidentale.

Ma il Medio Oriente non è la sola regione dove il radicalismo islamico preoccupa gli Stati Uniti. Dalla fine del 1999 ad oggi alti esponenti del Dipartimento di Stato hanno lanciato l'allarme per il fatto che l'epicentro del terrorismo internazionale si sta spostando dal Medio Oriente all'Asia Meridionale⁽²⁰⁾. Mentre il terrorismo internazionale non è certamente sinonimo di radicalismo islamico, è tuttavia riscontrabile in Asia Meridionale una notevole componente terroristica influenzata dal radicalismo islamico, analogamente a quanto si è verificato in Medio Oriente, nelle Filippine e altrove. Infatti, gruppi terroristici di stampo islamico radicale sono attivi in Afghanistan, Pakistan ed India⁽²¹⁾.

Nelle analisi delle manifestazioni terroristiche ispirate dal radicalismo islamico, notevole peso viene attribuito alla cosiddetta *privatizzazione* del terrorismo posta in essere e sostenuta, secondo il teorema corrente, da elementi privi di rigida affiliazione ma con collegamenti multinazionali, come il gruppo responsabile dell'attentato al *World Trade Center* di New York, e da finanziatori privati quali Usama bin Ladin. Tale sviluppo renderebbe questo tipo di terrorismo ancora più

(19) - Questi concetti sono esposti in modo particolarmente chiaro e conciso nell'ultimo libro del Presidente Nixon. Vedi: R. NIXON, *Beyond Peace*, Random House, New York, 1994, pp.141-146.

(20) - *Testimony of Ambassador Michael Sheehan*, Coordinator for Counterterrorism, Department of State, before Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Near East and South Asian Affairs, 2 novembre 1999, diffuso dallo U.S. Department of State, International Information Programs, Washington, D.C. e *Prepared Testimony of Alan W. Eastham*, Principal Deputy Assistant Secretary, South Asia Bureau, U.S. Department of State before the House International Relations Committee, 12 luglio 2000, diffuso dallo U.S. Department of State, International Information Programs, Washington, D.C.

(21) - Per delineare l'andamento del terrorismo a livello globale, il Dipartimento di Stato pubblica una relazione annuale parallela a quella citata in nota 17 *supra*. Vedi: U.S. Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, *PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM*, Washington, D.C.

imprevedibile, meno controllabile e maggiormente dannoso rispetto a quello dei gruppi più tradizionali rigidamente strutturati e appoggiati da Stati sostenitori.

I predetti gruppi flessibili e capillari, privi di una vera e propria centralizzazione, sarebbero la progenie naturale o adottiva dei collegamenti instauratisi durante la resistenza afghana contro l'Unione Sovietica dal 1979 al 1989.

Fonti di natura giornalistica o comunque non ufficiali calcolano che circa 25 mila musulmani sarebbero accorsi in Afghanistan in nome della fratellanza islamica⁽²²⁾.

Alcuni di questi reduci sarebbero responsabili di una parte del terrorismo anti-occidentale, mentre altri sarebbero rientrati in patria per servire colà la causa islamica contro regimi valutati non conformi ai precetti dell'Islam. I veterani della *jihad* afghana avrebbero portato la loro esperienza bellica e la guerra santa in Algeria, Arabia Saudita, Azerbaijan, Bangladesh, Birmania, Bosnia, Cecenia, Cina, Gran Bretagna, Egitto, Filippine, Francia, India, Marocco, Pakistan, Sudan, Tajikistan, Tunisia, USA, Uzbekistan e Yemen⁽²³⁾.

Dalla lettura delle fonti ufficiali se ne può trarre una generica conferma senza però acquisire informazioni più dettagliate⁽²⁴⁾.

Per quanto riguarda poi l'appoggio economico, sembra essere rilevante lo sfruttamento delle organizzazioni islamiche caritatevoli quali canali di finanziamento.

Delle 6000 organizzazioni di questa natura esistenti a livello globale, decisamente maggioritarie sono quelle legittime, ma altre o fungono da copertura per scopi di finanziamento illecito o danno vita simultaneamente ad opere caritatevoli ed illecite, anche senza la piena consapevolezza di molti benefattori.

Fra quelle recentemente indagate risultano la *Mercy International Relief Agency*, la cui sede è in Irlanda, la *Islamic African Relief Agency*, con legami sudanesi, la *Global Relief Foundation, Inc.*, con sede a Bridgeview (Illinois) e la *Holy Land*

(22) - Fra questi si conterebbero 5000 sauditi, 3000 yemeniti, 2000 egiziani, 2800 algerini, 400 tunisini, 370 iracheni, 200 libici e numerosi giordani.

(23) - Statistiche ed altri dati tratti da S. REEVE, *The New Jackals*, Northeastern University Press, Boston, 1999 e J. ESPOSITO - V. R. NASR, *Rethinking U.S. Foreign Policy and Islam after Kosovo*, *GEORGETOWN JOURNAL OF FOREIGN AFFAIRS*, inverno/primavera 2000.

(24) - Vedi: *PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM*, nota 21 *supra*, relazioni annuali successive al 1990.

Foundation for Relief and Development, con sede a Richardson (Texas). Ma già da tempo si sospettava di facoltosi uomini d'affari filo-radicali con interessi in Arabia Saudita ed altri Paesi del Golfo Persico. La capillarità della rete di finanziamento appare paragonabile a quella operativa di *matrice afghana* su riportata⁽²⁵⁾.

In questo contesto primeggia la figura del più volte ricordato Usama bin Ladin, il quale, secondo le più autorevoli fonti ufficiali americane in materia, non solo finanzia, con sofisticate capacità imprenditoriali, il radicalismo islamico e attività violente connesse, ma ispira, istiga e facilita operativamente il terrorismo di tale stampo per il tramite di organizzazioni da lui fondate, quali il *Fronte Islamico Mondiale per la Jihad contro i Giudei e i Crociati* e *al-Qaida* ovvero la Base.

Entrambe fungono da ombrello per aggregazioni similari con forti legami in Medio Oriente e Asia Meridionale. La seconda, in particolare, ha inviato istruttori non solo in Afghanistan, ove esistono tuttora campi di addestramento per estremisti islamici, ma anche in Tajikistan, Bosnia, Cecenia, Somalia, Sudan e Yemen, oltre ad aver addestrato estremisti provenienti dalle Filippine, Egitto, Libia, Pakistan ed Eritrea⁽²⁶⁾.

Ad Usama bin Ladin vengono attribuiti altresì sforzi e disegni miranti all'acquisto, reperimento o produzione di armi di distruzione di massa ad uso terroristico anti-occidentale *in nome* dell'Islam⁽²⁷⁾.

Simili mire vengono attribuite ad *Hamas-Movimento di Resistenza Islamica*⁽²⁸⁾. L'utilizzo di tali ordigni a fini terroristici comporterebbe rischi anche per l'attentatore a causa dei problemi tecnici insiti nel loro impiego, ma elementi radicali islamici hanno già dato prova di non temere per la propria incolumità, come dimostrato, ad esempio, da oltre trenta attentati suicidi commessi in Israele e nei territori contesi da *Hamase Jihad Islamica Palestinese* e in Libano da *Jihad Islamica*.

Inoltre, pur riconoscendo che l'uso degli stupefacenti è severamente biasimato nei Paesi di cultura islamica, documenti ufficiali riportano i vantaggi che il

(25) - *INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE*, 15 agosto 1996, p.1 e 21 febbraio 2000, p.5.

(26) - *PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM*, nota 21, *supra*, relazione riguardante il 1999.

(27) - *Ibid.*

(28) - G.J. TENET, Director, Central Intelligence Agency, *Testimony before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, D.C., 21 marzo 2000.

regime radicale dei Taliban in Afghanistan trae dalla tolleranza e sfruttamento del narcotraffico e forme di narco-terrorismo che si svolgono sul territorio nazionale⁽²⁹⁾.

Nell'interesse della completezza è infine opportuno rilevare che il radicalismo islamico è fonte d'inquietudine per gli Stati Uniti anche sotto l'aspetto dell'estremismo dimostrato da una minoranza di quei cittadini americani convertitisi all'Islam, particolarmente fra i *black muslims* appartenenti alla setta *Nation of Islam*, la quale raccoglie dai 18 ai 20 mila adepti,⁽³⁰⁾ ed a gruppuscoli violenti, taluni dei quali intrattengono legami con radicali islamici d'oltre oceano⁽³¹⁾.

Esponenti della comunità cristiana afro-americana, nettamente maggioritaria rispetto ai *black muslims*, hanno espresso la necessità di recuperare i consanguinei convertiti all'Islam⁽³²⁾.

5. Come si articola la politica americana nei confronti del radicalismo islamico?

Nel corso di un'audizione della Commissione Affari Esteri della Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti è stato dichiarato che *la militanza islamica è emersa come una delle maggiori minacce nei confronti della sicurezza occidentale*⁽³³⁾.

Tuttavia, a scanso di equivoci o incomprensioni, gli organi di politica

(29) - Vedi: U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *INTERNATIONAL NARCOTICS CONTROL STRATEGY REPORT*, Washington, D.C. Anche questa è una relazione annuale.

(30) - Stime numeriche tratte da: GILBREATH, nota 2, *supra*. I *black muslims* con propositi separatisti ai quali si è accennato nel testo appartengono soprattutto a questa setta. Gli stessi hanno dichiarato l'incompatibilità del diritto vigente negli USA con l'Islam.

(31) - Fra questi va ricordata *al-Fuqra*, che raccoglie dai 200 ai 300 attivisti ed un massimo di 3000 simpatizzanti. Questo gruppo è fortemente legato ad elementi pakistani. Vedi: *PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM*, nota 21, *supra* nonché: Office of International Criminal Justice, The University of Illinois at Chicago, *al-Fuqra*, 1999.

(32) - Vedi: GILBREATH, nota 2, *supra* e W. MURRAY ZOBA, *Are Christians Prepared?*, *CHRISTIANITY TODAY*, 4 aprile 2000.

(33) - *Prepared Testimony of the Hon. Ileana Ros-Lehtinen*, Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., 6 aprile 1995, citata in F. A. GERGES, *Islam and Muslims in the Mind of America: Influences on the Making of U.S. Policy*, *JOURNAL OF PALESTINE STUDIES*, inverno 1997.

estera e di sicurezza americani periodicamente e inequivocabilmente sostengono che gli Stati Uniti riconoscono e rispettano l'Islam come una delle grandi religioni monoteiste universali e contemporaneamente deplorano coloro che si avvalgono indebitamente dell'Islam per giustificare atti di sopraffazione e di violenza.

L'intento dichiarato di Washington non è di demonizzare l'Islam, bensì il mancato rispetto dei diritti umani, la destabilizzazione regionale e il terrorismo sotto qualsiasi pretesto⁽³⁴⁾. In contrapposizione a chi sostiene il contrario,⁽³⁵⁾ anche autorevoli analisi accademiche hanno sostenuto che *l'Islam ortodosso non è di per sé antidemocratico*⁽³⁶⁾.

Sulla base della differenziazione e impostazione su delineata, gli Stati Uniti contrastano il radicalismo islamico avvalendosi, qualora possibile, del dialogo e del confronto d'idee o mutuando, ove indispensabile, gli strumenti propri dell'antiterrorismo, ovvero le convenzioni e i protocolli internazionali attinenti al terrorismo e ai comportamenti ad esso affini, la diplomazia, le sanzioni unilaterali, la collaborazione bilaterale o multilaterale, l'impiego delle forze di polizia e delle forze armate ed il ricorso a sistemi d'*intelligence*⁽³⁷⁾.

Nei confronti dell'Iran e del Sudan, unici Stati retti da regimi d'impostazione rivoluzionaria islamica e ritenuti da Washington sostenitori del terrorismo di stampo radicale islamico, gli Stati Uniti mantengono aperte le porte del dialogo, ma hanno anche provveduto a inserirli nella cosiddetta *terrorism list* ove vengono elencati periodicamente gli Stati *sponsor* del terrorismo internazionale, pertanto

(34) - Fra le molteplici fonti vedi: J. PRENDERGAST, Director of African Affairs at the National Security Council, *U.S. Intent Is Not to Demonize Islam*, testo dell'intervento presso l'Institute of Peace Sudan Parley riportato dalla U.S. Information Agency (USIA), Washington, D.C., 18 settembre 1997; Ambassador W. B. MILIAM, *U.S. Is against Terrorism, Not Islam*, testo dell'intervento presso l'English Speaking Union of Lahore (Pakistan) riportato dallo U.S. Department of State, International Information Programs, 9 dicembre 1999; e dichiarazione di SHEEHAN, nota 20, *supra*.

(35) - Vedi: D. PIPES, *America's Muslims against America's Jews*, COMMENTARY, maggio 1999.

(36) - J. ESPOSITO, docente presso la Georgetown University di Washington (università gesuita), citato da MASCI, nota 4, *supra*.

(37) - Per una panoramica dell'opera di contrasto al terrorismo, vedi: V. Pisano, *Gli Stati Uniti d'America e il Terrorismo Internazionale*, MODERNIZZAZIONE E SVILUPPO, Quaderni del Centro Gino Germani, N.2/3, II-III quadrimestre 1999.

soggetti alle sanzioni economiche e commerciali unilateralmente comminate da Washington⁽³⁸⁾.

All'Iran vengono attribuite attività di sostegno a favore di numerosi gruppi, inclusi *Hamas*, *Jihad Islamica Palestinese* e *Hizballah*, oltre alla fomentazione del radicalismo islamico in altri Paesi musulmani. Al Sudan si contestano analoghe attività a favore tanto di *Gama'at al-Islamiyya* e *al-Jihad* (aggregazioni egiziane collegate con *al-Qaida*) quanto di *Hamas* e *Jihad Islamica Palestinese*. Allo stesso tempo il Sudan è considerato un punto di raccordo per numerose aggregazioni terroristiche similari⁽³⁹⁾.

Nei confronti del Sudan gli Stati Uniti hanno inoltre esercitato pressioni diplomatiche affinché cessasse l'asilo accordato da quel Paese a Usama bin Ladin dal 1991 al 1996.

Non è, invece, elencato nella *terrorism list* l'Afghanistan in quanto Washington, assieme alla quasi totalità della comunità internazionale, non riconosce il regime dei Taliban, anch'esso islamico rivoluzionario, il quale controlla oltre tre quarti del territorio nazionale nonostante il perdurare della Resistenza dichiaratamente pluralista. Gli Stati Uniti hanno comunque applicato sanzioni economiche selettive nei confronti del regime dei Taliban e si sono adoperati con successo affinché il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite emettesse la Risoluzione 1267 di cui sopra.

A seguito dei su ricordati attentati simultanei contro le ambasciate americane in Kenya e Tanzania attribuiti a bin Ladin, gli Stati Uniti si sono avvalsi altresì dello strumento militare per colpire bersagli in Afghanistan e in Sudan ritenuti collegati al predetto patrono di *al-Qaida*.

La *terrorism list* è accompagnata da uno strumento sussidiario denominato *Federal Register of Terrorist Organizations* in cui si elencano periodicamente i gruppi terroristici considerati più pericolosi a prescindere da possibili legami con Stati sostenitori. Eccezion fatta per i medicinali e gli oggetti di culto religioso, è proibito qualsiasi genere di assistenza o finanziamento ai gruppi ivi elencati da parte di

(38) - La *terrorism list* è stata istituita dallo *Export Administration Act* (1979) che prevede, ai fini dell'inserimento nell'elenco, l'abitudine da parte dello Stato sostenitore. Gli altri cinque Stati correntemente ivi indicati sono Cuba, Iraq, Siria, Libia e Corea del Nord.

(39) - Vedi: *PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM*, nota 21, *supra*, relazione relativa al 1999.

privati o organi statali americani; non possono essere rilasciati visti d'ingresso negli Stati Uniti a loro membri; ed i fondi di loro appartenenza individuati negli Stati Uniti sono sequestrabili⁽⁴⁰⁾.

Dei 28 gruppi ivi nominati, nove sono di stampo radicale islamico⁽⁴¹⁾.

Oltre ai già menzionati *Hamas*, *Jihad Islamica Palestinese*, *Hizballah*, *Gama'at al-Islamiyya*, *al-Jihade al-Qaida*, si riscontrano il Gruppo Armato Islamico (GIA, algerino), *Harakat ul-Mujadiheen* (pakistano, collegato con *al-Qaida*) e Al Harakat Al Islamiyya (filippino, altresì collegato con *al-Qaida*). Tutti questi gruppi operano anche sotto altre denominazioni simboliche o di copertura⁽⁴²⁾.

La risolutezza degli Stati Uniti nel combattere il terrorismo, incluso quello di matrice islamica radicale, è stata più volte dimostrato dalla collaborazione con altri Stati, spesso di cultura musulmana, allo scopo di procedere contro i responsabili.

Dal Pakistan è stato estradato nel febbraio 1995 Ramzi Ahmed Yousef, ideatore dell'attentato ai danni del *World Trade Center* di New York e del complotto contro l'aviazione civile americana nel Pacifico.

Nel successivo mese di aprile le Filippine hanno consegnato Abdul Hakim Murad, anch'egli coinvolto nella fallita progettazione di molteplici disastri aerei. In agosto è stato estradato dalla Giordania Eyad Mahmoud Ismail Najim, correo dell'attentato al *World Trade Center*. In dicembre è avvenuta la consegna da parte di un altro Paese, non reso noto per motivi di sicurezza, di Wali Khan Amin Shah, ulteriore partecipe nel disegno criminoso ai danni dell'aviazione civile americana.

Nel periodo agosto 1998/ottobre 1999, il Kenya ha consegnato Mohamed Daoud Al-Owhali e Mohamed Sadek Odeh, mentre Mamdouh Mahmud Salim è stato estradato dalla Germania e Khalfan Khamis Mohamed è stato consegnato dal Sud Africa.

Ognuno di questi quattro imputati deve rispondere degli attentati dell'agosto 1998 contro le rappresentanze di Washington in Africa Orientale.

(40) - Detto *registro*, previsto dallo *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* (1996), è stato istituito nel 1997 e aggiornato nel 1999.

(41) - Da notare che altri due, *Kach* e *Kahane Chai*, sono gruppi di stampo radicale ebraico. Tutti i rimanenti, pur nella loro diversità, perseguono fini laici.

(42) - Per un elenco completo vedi: U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, *Terrorism*, Washington, D.C., 25 giugno 1999.

Nell'ambito delle iniziative diplomatiche Washington ha conseguito ulteriori successi, fra cui lo smantellamento di un nucleo terroristico di *Hamas* nel 1994 e l'espulsione di alcuni capi l'anno successivo da parte del governo giordano, nonché taluni provvedimenti restrittivi da parte dell'Arabia Saudita, nel corso degli anni novanta, nei confronti di propri cittadini finanziatori del terrorismo di matrice islamica radicale⁽⁴³⁾.

Va infine notato che, *a latere* del pacifico confronto e delle misure proprie dell'anti-terrorismo, gli Stati Uniti dispongono di uno strumento di pressione psicologica e materiale, ossia la *Legge sulla Libertà Religiosa Internazionale*, la quale ha istituito all'interno della Casa Bianca un ufficio per il monitoraggio della persecuzione religiosa a livello globale e conferisce al Presidente degli Stati Uniti la facoltà di avvalersi di una serie di misure che spaziano dalla protesta diplomatica alle sanzioni economiche unilaterali⁽⁴⁴⁾.

6. Considerazioni finali

La delicatezza del tema su trattato è accentuata dal duplice fatto che nell'attuale frangente storico, del tutto anomalo, gli Stati Uniti costituiscono l'unica superpotenza mondiale, mentre il radicalismo religioso, pur riscontrabile negli ambienti fanatici presenti in ogni altro culto, è particolarmente visibile nelle frange minoritarie e violente che sostengono indebitamente di agire in nome dell'Islam.

Alcuni osservatori hanno sollevato il timore che le misure preventive e repressive adottate da Washington contro il terrorismo - incluso quello di stampo radicale islamico, che è decisamente un attore di primo piano sull'attuale palcoscenico della conflittualità non convenzionale - possano essere interpretate come una crociata specificamente diretta dalla superpotenza americana contro l'Islam.

Questo timore è corredato dall'osservazione che la componente musulmana della popolazione americana non solo è in crescita ma è anche in procinto di

(43) - Vedi: K. KATZMAN, *Terrorism: Middle Eastern Groups and State Sponsors*, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 9 agosto 1995.

(44) - *International Religious Freedom Act* (1998).

organizzarsi, seppure lentamente, affinché possa esercitare maggiore influenza sulla politica del Paese. Si ipotizza, quindi, che questi sviluppi convergenti potrebbero favorire la radicalizzazione dell'Islam sia all'interno degli Stati Uniti, sia all'estero, con conseguenze funeste⁽⁴⁵⁾.

Contrariamente a tale tesi, la recente esperienza kosovara, che ha visto gli Stati Uniti e l'Occidente combattere accanto ad una minoranza musulmana assediata da forze non islamiche e nominalmente cristiane, dovrebbe essere fonte di ottimismo per quanto riguarda un'impostazione equilibrata dei rapporti degli Stati Uniti con l'Islam in generale e con il radicalismo islamico in particolare⁽⁴⁶⁾.

In ogni caso, la migliore politica di contrasto nei confronti di qualsivoglia radicalismo religioso, incluso quello islamico, s'impenna sul rispetto delle convinzioni spirituali e morali dei credenti, rispetto contemporaneamente affiancato da misure concrete e inflessibili per la prevenzione e soppressione dei *soliti* comportamenti che ledono l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale e gli obblighi derivanti dal diritto internazionale⁽⁴⁷⁾. Infatti, tutte le strategie impostate su criteri diversi rischiano di rivelarsi controproducenti tanto nel contenimento del radicalismo religioso quanto nella tutela della legalità democratica e dei diritti umani.



(45) - Vedi, ad esempio.: D. WAXMAN, *Terrorism: The War of the Future*, *THE FLETCHER FORUM OF WORLD AFFAIRS*, autunno 1999. Da notare, in un contesto parallelo, che in determinati ambienti americani si ritiene che l'intervento degli Stati Uniti all'estero generi il terrorismo. Vedi: I. ELAND, *Does U.S. Intervention Overseas Breed Terrorism? The Historical Record*, Foreign Policy Briefing N.50, Cato Institute, Washington, D.C., 17 dicembre 1998.

(46) - Per ulteriori considerazioni in materia, vedi: ESPOSITO e NASR, nota 23, *supra*.

(47) - Le alternative che si pongono nella strategia di contrasto al radicalismo/terrorismo religioso sono sinteticamente esaminate in: M. JUERGENMEYER, *Responding to Religious Terrorism*, *GEORGETOWN JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS*, inverno/primavera 2000.

LA COOPERAZIONE DI POLIZIA NEL TERZO PILASTRO L'UFFICIO EUROPEO DI POLIZIA

Alessandro Leonardi ^(*)

SOMMARIO: 1. Evoluzione del quadro giuridico da Maastricht ad Amsterdam. - 2. Il valore aggiunto di Europol: l'*intelligence*. - 3. La struttura dell'ufficio. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Evoluzione del quadro giuridico da Maastricht ad Amsterdam

a. Il Trattato di Maastricht

La cooperazione di polizia, prevista dall'articolo K.1/9 del Titolo VI del Trattato, partecipava alle complesse problematiche sollevate dalla peculiare formulazione del III Pilastro in ordine al settore della Giustizia ed Affari Interni.

Sono ben note le controverse questioni che emergono sin dall'esordio dell'articolo K.1 e riconducibili sia alla mancata indicazione di obiettivi specifici da perseguire collegata, per converso, alla menzione di un unico obiettivo assolutamente generico e ridondante quale "la libera circolazione delle persone", sia alla estraneità di tutto il settore al quadro istituzionale dell'Unione Europea.

(*) - Esperto in diritto delle Comunità europee.

Il fondamento della JHA si riscontrava nella cooperazione intergovernativa fin dalla stessa rubrica del titolo VI, mentre i settori del K.1 venivano indicati come materie di “interesse comune”. Ciò dava origine ad almeno due ordini di riflessioni.

In *primis*, è da rilevare che la sottrazione di tutto il settore alle dinamiche ed alla struttura del quadro istituzionale comunitario si traduceva nella sottrazione alle innegabili garanzie delle procedure decisionali e del controllo giurisdizionale e parlamentare proprie di questa struttura: a ragion veduta venivano mosse le accuse di mancanza di trasparenza, democrazia, legalità.

Inoltre, il regime giuridico complessivo denunciava delle differenze persino tra i singoli punti dell’art. K.1, sol che si pensi alla formulazione dell’art. K.9. Questa norma permetteva di “comunitarizzare” solo alcuni dei settori contemplati dal K.1, in specie quelli dal punto 1 al punto 6, con l’estensione dell’applicazione dell’art. 100C previa deliberazione all’unanimità del Consiglio: ne rimanevano esclusi proprio i settori delle cooperazioni giudiziaria in materia penale, doganale, di polizia.

Il settore della JHA denunciava numerose carenze sia sul piano degli strumenti giuridici in esso previsti, sia in ordine al complessivo ruolo riservato alle Istituzioni comunitarie.

In relazione al primo aspetto, va ricordato che le *posizioni comuni*, strumenti di natura essenzialmente politica, hanno trovato marginale espressione⁽¹⁾, e ciò in totale assenza di norme regolanti la procedura di formazione ed approvazione nell’ambito del titolo VI; generalmente si trattava di atti raramente destinati a sfociare in un documento formale, e principalmente utilizzati per esprimere un orientamento comune su una questione determinata, all’interno di un quadro ben preciso, come nel caso emblematico della posizione comune del 4 marzo 1996, sul senso da attribuire al termine “rifugiato” adottato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato.

Seppur limitato, decisamente diverso era il tipo di apporto fornito dallo strumento *dell’azione comune*, atto tipico cui si attribuiva una forma di vincolatività derivante dall’applicazione analogica dell’art. J.3, che, nel settore Pesc, rendeva tale

(1) - Solo in due casi hanno assunto la veste di atto formale, almeno fino al 1997. Generalmente, come da definizione, le posizioni comuni esprimevano un orientamento dell’Unione in sede di negoziato internazionale tra la stessa e gli Stati terzi od Organizzazioni internazionali.

atto vincolante per gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella condotta della loro azione. Alcuni autori proponevano in particolare che per le azioni comuni si ripettesse quanto già esperito per le direttive cosiddette direttamente applicabili, e ciò in relazione alle obbligazioni enunciate nelle azioni stesse, a seconda che fossero di mezzo o di risultato⁽²⁾. Particolarmente interessante era poi il fondamento e lo scopo dello strumento azione comune: esso si rendeva necessario quante volte gli obiettivi dell'Unione, data la portata o gli effetti dell'azione prevista, potessero essere realizzati meglio con un'azione comune che con azioni dei singoli Stati, ciò che ha rappresentato una delle più efficaci applicazioni del principio di sussidiarietà⁽³⁾.

Le *convenzioni*, di cui il Consiglio è promotore e redattore, segnano la parte più radicale dell'opzione intergovernativa, laddove non si può che riscontrare un vero e proprio ritorno alle forme del diritto internazionale puro, e vengono quindi adottate dagli Stati in conformità del proprio diritto costituzionale.

La ragione principale dell'introduzione di tale strumento nella previsione del titolo VI si ravvisa nell'immediata vincolatività di tale atto, debitamente ratificato, temperata tuttavia da un imprescindibile dato tratto dalla realtà: i meccanismi di adattamento degli ordinamenti nazionali alle norme di diritto internazionale pattizio spesso hanno costituito motivo di grave ritardo nel raggiungimento dell'obiettivo globale finale (la stessa Convenzione Europol, del 1995, ha dovuto attendere tre anni per il completamento delle ratifiche da parte degli Stati membri) ed ovviamente non è concepibile in quella sede uno strumento sanzionatorio sul modello del ricorso per infrazione; l'inerzia dello Stato rappresenta quindi un primo momento critico.

In secondo luogo, gli Stati e soltanto essi sono in definitiva arbitri delle sorti della loro volontà al momento della ratifica di una convenzione, con tutto ciò che ne consegue (molto opportunamente la convenzione Europol non ammette riserve) sia per la nascita stessa dell'accordo, sia per il corretto e sereno conseguimento dei suoi obiettivi (basti pensare alla sospensione unilaterale da parte spagnola nei confronti del Belgio degli Accordi di Schengen nel 1996).

(2) - Cfr.: H. LABAYLE, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la CIG*, in *RDT EUR.* 33, janv.-mars 1997.

(3) - Cfr.: R. McMAHON, *Maastricht's Third Pillar*, in *LEGAL ISSUES OF EUROPEAN INTEGRATION*, 1995/1.

Infine, salvo apposito protocollo, rimane completamente scoperto il delicato tema della tutela giurisdizionale.

Tuttavia, sul piano delle fonti, l'opzione intergovernativa consentiva in positivo di ricorrere a tutta una complessa serie di atti atipici ripresi direttamente dalla prassi internazionale, ciò fondandosi sulla previsione dello stesso art. K.3 nella misura in cui questo rimetteva al Consiglio il ruolo di promozione di ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione nella forma e secondo le procedure appropriate, situazione che realizzava anche il non indifferente risultato di evitare l'applicazione in *parte qua* dell'art. K.4, che richiedeva l'unanimità dei consensi per l'adozione degli atti tipici.

Quanto al ruolo delle Istituzioni comunitarie, esso appariva decisamente modesto.

La posizione di preminenza era stata assegnata al Consiglio: in seno ad esso si adottavano le posizioni comuni, le azioni comuni (per le quali poteva essere deciso che le relative misure di applicazione venissero adottate a maggioranza qualificata), si redigevano le convenzioni, ed a ciò si aggiungeva il ruolo di promozione, tramite le forme e le procedure appropriate, di ogni cooperazione utile al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. Va anche ricordato che, secondo l'art. K.8, il Consiglio poteva "constatare" che le spese amministrative sostenute dalle stesse Istituzioni dovessero essere poste a carico degli Stati membri, sottraendole quindi al controllo della Corte dei Conti. Una forma di coordinamento volta a garantire il vaglio tecnico delle proposte in merito ai settori del K.1 è affidato al cosiddetto Comitato K.4, comitato di coordinamento composto da alti funzionari, che precede la valutazione politica del Co.Re.Per., ma che di fatto sembrava essersi di fatto sostituito ad esso, esautorandolo dalle sue specifiche competenze.

Il ruolo della Commissione, invece, mutava a seconda che l'oggetto in questione rientrasse tra i primi 6 punti dell'art. K.1 ovvero riguardasse la cooperazione giudiziaria in materia penale, di polizia, doganale; nella prima ipotesi, essa aveva un potere di iniziativa, concorrente con quello assegnato agli Stati membri, mentre nei rimanenti tre settori l'unico privilegio di cui godeva consisteva nell'essere "pienamente associata ai lavori", essendo in questa seconda ipotesi il potere di iniziativa prerogativa esclusiva degli Stati membri (Art. K.4, II co.): in sintesi, la Commissione non godeva né di un diritto di iniziativa a carattere

generale, né di un diritto di iniziativa di natura esclusiva, ciò che privava l'intero Terzo Pilastro di una forma di impulso imparziale, costante ed omogeneo, lasciando così tutta la tematica in questione alla mercé delle ambizioni particolaristiche degli Stati membri, tanto che “*l’initiative des Etats membres en vertu de l’article K.3.2 s’est révélée n’être que celle de l’Etat assurant la présidence de l’Union, désireux d’un bilan positif à l’issue de son mandat, même si la brièveté de ce dernier garantit peu le succès et moins encore l’ambition*”⁽⁴⁾.

Quanto al Parlamento, esisteva solo un obbligo di consultazione sui principali aspetti delle attività di cui al Titolo VI, che si accompagnava ad un generico obbligo di informazione periodica dello stesso nonché ad un impegno più morale che politico e tantomeno giuridico a tenere in considerazione il suo punto di vista (art. K.6).

Il tradizionale ostracismo nei confronti dell'Istituzione maggiormente rappresentativa, quindi, assumeva in quest'ambito contorni ben più radicali, tanto che numerose sono state le risoluzioni dello stesso finalizzate alla cessazione di questa situazione ed all'instaurazione di un dibattito regolare, a cadenza annuale, sui risultati ottenuti nel Terzo Pilastro, istanza che verrà poi accolta dall'art. 34 della Convenzione Europol, che obbliga la Presidenza del Consiglio ad inviare annualmente al Parlamento una relazione sui lavori svolti dall'Ufficio.

La gravità della situazione era poi sostenuta dall'ulteriore considerazione che i settori dell'art. K.1 per loro natura erano destinati ad incidere sul piano delle libertà pubbliche e dei diritti individuali, questioni che pretendono un controllo parlamentare: il deficit di democrazia qui raggiunge le sue estreme conseguenze.

Non può tuttavia disconoscersi, seppur con i gravi limiti sopra esposti, il fondamentale valore in termini di progresso apportato dal Trattato di Maastricht, poiché con l'istituzionalizzazione della cooperazione di polizia tramite la previsione del nuovo Ufficio Europeo di Polizia, denominato con l'acronimo Europol, veniva compiuto il passo decisivo con cui si sanciva l'abbandono di un sistema di pura cooperazione internazionale a favore di un sistema ancora essenzialmente intergovernativo ma ormai volto al conseguimento degli obiettivi dell'Unione

(4) - Ancora H. LABAYLE, *op. cit.*, che porta ad esempio l'iniziativa belga del 1996 a proposito di lotta alla pedofilia.

Europea, caratterizzato da un preciso obbligo di consultazione reciproca (Art. K.3/1), condotto con procedure chiare: “Il titolo VI ha modificato tutto ciò [...] inserendo tale cooperazione nel quadro generale delle attività dell’Unione” (O’Keeffe).

b. Il Trattato di Amsterdam

Il nuovo testo del Trattato sull’Unione Europea presenta tra i suoi numerosi punti di forza la ridefinizione del quadro di Giustizia ed Affari Interni, principalmente per gli aspetti collegati alla materia penale, e l’integrazione comunitaria dell’*acquis* Schengen, tramite Protocollo, che si accompagna allo slittamento verso il Pilastro comunitario di tutta la materia relativa a visti, asilo, immigrazione, ora compresa nel nuovo Titolo IV, che passerà nella piena responsabilità della Commissione dopo cinque anni di gestione tra questa ed il Consiglio.

Altro punto caratterizzante il nuovo quadro comunitario è il parziale superamento dell’impasse istituzionale grazie al generalizzato potere di iniziativa finalmente attribuito alla Commissione (art. 34 co II e 36 co II) ed alla previsione dell’art. 39 circa una consultazione preventiva del Parlamento sull’adozione di tutti gli atti previsti dall’art. 34 co. II, oltre ad una informazione costante dello stesso sui lavori svolti nei settori del Titolo VI⁽⁵⁾.

(1) Quadro generale del settore della Giustizia ed Affari interni

“Il Trattato di Maastricht aveva fatto della cooperazione in materia di giustizia e affari interni la Cenerentola del processo di formazione delle decisioni politiche nell’Unione Europea.[...] Il Trattato di Amsterdam sembra presentarsi come il Principe che finalmente libera Cenerentola dalla sua condizione di miseria.”

Questa bella e suggestiva metafora di J. Monar rende chiaramente conto dei mutamenti del quadro giuridico istituzionale dell’Unione Europea intervenuti in

(5) - Ancora una volta quindi, come per il meccanismo di interpretazione in via pregiudiziale della Corte di Giustizia C.E., la Convenzione Europol si è dimostrata precorritrice dei tempi, sol che si pongano a confronto l’art. 34 Conv. e l’art. 39 TUE.

seguito alla riforma del '97. Occorre illustrarli brevemente, cogliendo le caratteristiche generali del riformulato titolo relativo alla JHA e quelle inerenti in specie alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Una delle più rilevanti innovazioni di Amsterdam va ravvisata nella specificazione degli obiettivi dell'Unione in termini di "spazio di *libertà, giustizia, sicurezza*" (art. 2 co. IV), anche se con operazione di dubbia opportunità viene riconfermata la precedente e fortemente limitativa finalizzazione alla "libera circolazione delle persone"; a quest'ultimo obiettivo dovranno essere direttamente correlate le misure di accompagnamento, classificate in due gruppi:

- il primo relativo a controlli, frontiere esterne, condizioni di lavoro dei cittadini di paesi terzi, asilo ed immigrazione;
- il secondo relativo alla prevenzione e alla lotta al crimine.

Ciò in particolare è suscettibile di dar luogo ad una situazione di alto rischio che si configurerebbe nell'ipotesi in cui uno Stato membro invocasse questa norma per ostare qualsiasi iniziativa in materia che non ritenesse essere riconducibile all'obiettivo della libera circolazione delle persone, facendo così prevalere un'interpretazione restrittiva assolutamente deleteria allo sviluppo della JHA ancorché formalmente ineccepibile sul piano giuridico.

Alla (limitata) specificità sul piano degli obiettivi si accompagna la previsione di un preciso sistema di scadenze: il Consiglio deve provvedere ad adottare le misure di cui sopra entro il termine di cinque anni, ciò che sembrerebbe potenziare il conseguimento degli obiettivi stessi. Evidentemente si è fatto tesoro dell'esperienza relativa alla combinazione degli obiettivi dell'integrazione con le scadenze per il loro raggiungimento⁽⁶⁾.

Spicca per spessore traumatico con la previgente formulazione del Trattato la riconfigurazione del sistema di fonti di produzione, che nella parziale sostituzione dei vecchi strumenti intende supplire alle gravi carenze che compromettevano l'operatività del titolo VI.

Si tratta di strumenti, alcuni dei quali di diritto comunitario, che operano per i settori trasferiti dal vecchio III Pilastro al nuovo titolo IV: vengono mantenute le *posizioni comuni*, che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito ad una

(6) - Così ancora J. MONAR, che pone come esempio il sistema di scadenze che sorregge il completamento del mercato comune.

“questione specifica”, non sembrano avere carattere di atto giuridicamente vincolante e sono sottratte sia alla giurisdizione della Corte di Giustizia sia al controllo del Parlamento; le *decisioni quadro*, che richiamano la struttura e gli effetti delle direttive, strumento di ravvicinamento delle disposizioni legislative, vincolanti per gli Stati membri in ordine al risultato da ottenere, con salvezza delle competenze interne in ordine al mezzo ed alla forma di attuazione e con totale esclusione di effetti diretti; le *decisioni*, che sostituiscono le *joint actions* hanno le stesse caratteristiche delle decisioni quadro e vengono adottate in tutte le ipotesi residuali rispetto al ravvicinamento delle normative; infine vengono mantenute le *convenzioni*, ancora una volta unico strumento realmente ed immediatamente vincolante: gli Stati membri daranno avvio alla procedura di ratifica alla data stabilita all’unanimità dal Consiglio, ed è inoltre previsto che la convenzione stessa, non appena ratificata da almeno la metà degli Stati membri, entri in vigore per detti Stati membri.

Il sistema di fonti presenta così un carattere rigido che a rigore non dovrebbe più consentire il ricorso ad atti atipici, e ciò in quanto la previsione del ruolo promozionale del Consiglio prevista dal precedente art. K.4, che legittimava tale prassi, è adesso saldamente ancorato alle quattro fonti esaminate.

Tuttavia gli Stati non saranno sempre vincolati alla rigida regola dell’unanimità, e ciò mercè la previsione della disciplina della *cooperazione rafforzata*. Approfonditamente regolata dagli artt. 40, 43, 44, 45 TUE, questa forma di cooperazione intergovernativa si caratterizza per la possibilità, concessa agli Stati membri purché essi rappresentino la maggioranza, di condurre una trattativa autonoma utilizzando però le strutture istituzionali dell’Unione ed i meccanismi procedurali del III Pilastro, dietro autorizzazione del Consiglio deliberata a maggioranza qualificata previo parere della Commissione e previa comunicazione al Parlamento⁽⁷⁾.

La cooperazione rafforzata è tuttavia strumento di ultima istanza, utilizzabile solo qualora non sia stato possibile raggiungere gli obiettivi dell’Unione applicando le procedure previste dai Trattati.

(7) - *Ex art. 43* la cooperazione può realizzarsi solo a determinate condizioni, tendenzialmente volte al rispetto delle prerogative comunitarie e degli obiettivi dell’Unione, dell’acquis comunitario, degli interessi degli altri Stati, al coinvolgimento degli Stati non partecipanti, quali *sleeping partners* o come potenziali partecipanti.

La previsione di questo peculiare meccanismo, frutto di un'iniziativa congiunta francese e tedesca, permette quindi di superare gli eventuali atteggiamenti ostili di alcuni Stati membri all'adozione di atti in materia di Giustizia ed Affari interni: Soulier avverte del pericolo di una "*commonwealthisation*" della Comunità, una sorta di oligopolio collusivo tra alcuni Legislatori che rischia di snaturare il fondamento unitario che regge (o che dovrebbe reggere) l'Unione⁽⁸⁾.

Purtroppo, il peso di una negoziazione politica troppo spesso satura di istanze particolaristiche e di malcelato nazionalismo ha lasciato il segno nella congerie di protocolli e nell'inquietante persistenza di dichiarazioni di "opting out" che hanno accompagnato la nascita del TCE: quel particolare fenomeno che Monica Den Boer ha definito la "protocollarizzazione" ha condotto in ultima analisi a svalutare violentemente il senso ed il fondamento del ricorso ad un atto di supporto a carattere specifico rispetto all'atto generale cui afferisce, che invece aveva trovato esemplare applicazione nel caso dell'integrazione dell'acquis Schengen, strettamente connessa alla nuova previsione della cooperazione rafforzata intesa come una delle forme possibili di flessibilità; in quest'ambito spiccano poi negativamente le singolari posizioni di Gran Bretagna ed Irlanda che, oltre ad aver mantenuto un proprio particolare spazio di scambio (Common Travel Area), hanno inteso mantenere anche la stabilità dei propri controlli frontalieri, costituendo quindi una dissonante eccezione ai principi stabiliti per la libera circolazione delle persone, l'asilo e l'immigrazione, mentre alla Danimarca, già protagonista del rifiuto di Maastricht per referendum, è stata accordata una posizione speciale che sostanzialmente la accomuna agli altri due Paesi nel rifiuto delle misure adottate in base al Titolo IV.

In sede di revisione del TUE sono dunque prevalsi intergovernalismo, particolarismo, presenzialismo dei Governi nazionali, tutte caratteristiche che fanno del III pilastro un'ennesima occasione mancata ed una nuova fonte di pericolose ambiguità, come non mancò di evidenziare Gil-Robles.

(8) - "[...] *La question de savoir si cette Europe des juristes sera celle des citoyens est une autre affaire.* ". G. SOULIER, *Le Traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, REV. SC. CRIM., avr.-juin 1998. L'articolo dell'Autore si segnala anche per un'interessante ricostruzione dell'ipotesi di veto di uno Stato ostile all'istituzione di una cooperazione rafforzata, tematica che esula da questo studio.

(2) Previsioni sulla cooperazione di polizia

L'art. 29 fissa le linee generali in materia, esprimendo la necessità di un'azione comune volta al conseguimento di uno spazio di *libertà, giustizia, sicurezza*, elevato alla dignità di obiettivo dell'Unione, ferme restando le competenze della Comunità europea.

A ciò si potrà giungere, continua l'articolo in esame, tramite la prevenzione e la repressione del razzismo e della xenofobia, nonché delle forme di criminalità, organizzata o di altro tipo, finalizzate al terrorismo, alla tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, al traffico illecito di droga e di armi, alla corruzione ed alla frode.

Gli strumenti attraverso cui tale azione potrà essere efficacemente realizzata consistono in una più stretta collaborazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le *law enforcement agencies*, sia in maniera diretta sia attraverso il canale Europol, attraverso la cooperazione tra le Autorità giudiziarie degli Stati membri, ed infine attraverso il ravvicinamento delle normative in materia penale.

Si impongono alcune riflessioni. La doppia previsione in ordine alla prevenzione e repressione sembra riflettere la tradizionale suddivisione dell'approccio al fenomeno criminale in relazione al momento in cui esso si manifesta, antecedentemente o posteriormente al compimento di un fatto astrattamente previsto come fattispecie di reato, affidando all'investigatore le attività connesse alla prima ipotesi, al giudice il compito di reprimere e punire.

È questione da non sottovalutare, sol che si pensi alla natura prevalentemente associativa delle fattispecie criminali previste dall'articolo 29: occorrerà rilevare l'autonoma rilevanza penalistica non solo del fatto commesso, ma anche e soprattutto del momento associativo, nelle ipotesi testè tratteggiate necessario antecedente del compimento delle attività criminali: attività preventiva e repressiva sono quindi destinate a rapporti reciproci di natura estremamente variabile e difficilmente tipizzabile, e già sin d'ora si delinea quella che sarà la tematica centrale della natura della cooperazione di polizia, modellata alternativamente:

- sul tipo dell'Interpol, forma di cooperazione internazionale volta sia alla elaborazione delle informazioni ad uso di polizia (*intelligence*), sia al conseguimento di prove secondo modalità tipicamente collegate alle funzioni di polizia

giudiziaria (*evidence*), sia al compimento di operazioni esecutive;

- sul nuovo modello dell'Europol, gestione centralizzata di un'attività investigativa esclusivamente orientata verso l'attività di raccolta, gestione, elaborazione dei dati (*intelligence*).

Con riguardo alle singole fattispecie criminali appare subito evidente il peso che hanno avuto sulla loro individuazione e formulazione alcuni episodi di grave allarme sociale che si sono registrati nei Paesi europei nell'immediato passato: ci riferiamo a fenomeni di consistenza sempre crescente e fonte di profondo turbamento della coscienza sociale ed individuale quali razzismo, xenofobia⁽⁹⁾ e soprattutto tratta degli esseri umani, prevalentemente finalizzata alla riduzione in schiavitù, induzione e sfruttamento della prostituzione e nella quasi totalità delle ipotesi collegata agli ingenti flussi migratori provenienti dalle zone di guerra dell'area balcanica o provenienti da Paesi dell'Europa orientale colpiti da grave dissesto del sistema economico, e reati contro minori, considerata la preoccupante escalation dei casi di pedofilia⁽¹⁰⁾, di cosiddetto "turismo sessuale", di induzione e sfruttamento della prostituzione minorile; si tratta di una serie di ipotesi che rispetto alla formulazione del previgente art. K. 1.9 spiccano per maggiore chiarezza e determinatezza.

L'art. 30 *ex* K.2 disciplina specificamente il settore della cooperazione di polizia individuando le forme dell'azione comune e il ruolo del Consiglio: la cooperazione tra le forze di polizia dovrà attuarsi tramite forme di cooperazione operativa per la prevenzione e l'individuazione dei reati e per le relative indagini;

(9) - In realtà, da parte della Den Boer è stata mossa un'acuta critica alla previsione all'interno dell'articolo in esame di razzismo e xenofobia, e ciò sulla base di un argomento difficilmente confutabile: la cooperazione di polizia in ambito europeo si rivolge esclusivamente a contrastare forme di criminalità *organizzata*. In effetti, in Europa non sembra esistere traccia di associazioni a delinquere di natura razzista o xenofoba, esperienza tristemente nota per alcuni aspetti nella Società americana; non sarebbe insomma ipotizzabile allo stato una sorta di Ku Klux Klan a livello europeo, e ben altra cosa sono i movimenti politici o le associazioni di natura estremistica che recentemente hanno fatto la loro comparsa negli Stati di lingua tedesca. In ogni caso, mancherebbe il requisito del coinvolgimento di almeno due Stati membri, necessario ad esempio per attivare il canale Europol; il timore è che si sia trattato di una petizione di principio piuttosto che di una reale volontà politica.

(10) - Grande scalpore suscitò pochi anni addietro il coinvolgimento in un caso di pedofilia di alcuni alti esponenti del Governo belga, ma vedi anche *supra*, nt. 4.

tramite raccolta, trattamento, analisi e scambio delle informazioni nel rispetto delle disposizioni sul trattamento dei dati, attualmente desumibili dalle convenzioni Europol e SID, dagli Accordi di Schengen, e dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1981 nonché dalla Raccomandazione 87/15, mancando allo stato una disciplina unitaria della materia all'interno del III Pilastro; tramite iniziative comuni in materia di formazione, scambio di ufficiali di collegamento, invio di funzionari, uso di attrezzature e ricerca in campo criminologico; tramite, infine, valutazione in comune di particolari tecniche investigative ai fini dell'individuazione di forme gravi di criminalità organizzata.

Si evidenziano le potenzialità operative della cooperazione di polizia, ma è ragionevole ritenere che la prima parte dell'articolo in esame intenda riferirsi solo all'ipotesi di una cooperazione diretta, dato che non è espressamente prevista una competenza operativa di Europol, di cui invece ancora una volta si è implicitamente confermata la natura di struttura deputata a svolgere attività di intelligence laddove si fa riferimento alla raccolta, trattamento analisi e scambio di informazioni.

Il Consiglio ha il compito di promuovere la cooperazione di polizia tramite l'Europol, provvedendo entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato ad attribuire all'Europol il potere di essere esso stesso promotore del coordinamento e dell'effettuazione di specifiche operazioni investigative, nonché ad adottare misure per consentire all'Ufficio di chiedere alle autorità competenti degli Stati membri di svolgere e coordinare indagini su casi specifici.

La portata innovativa della norma si dispiega in tutta la sua evidenza, poiché in definitiva capovolge gli elementi fondamentali della questione: Europol potrà delegare attività di indagine agli organi investigativi degli Stati membri.

La dichiarazione per l'Atto finale sull'art. 30 dispone che l'azione in questo settore, ivi comprese le attività dell'Europol, sia sottoposta ad un appropriato controllo giurisdizionale da parte delle autorità nazionali competenti, *conformemente alla normativa applicabile in ciascuno Stato membro*; è stato correttamente rilevato in dottrina (M. Den Boer) l'evidente rischio di frammentazione che ne deriva : i quindici gruppi di ufficiali di collegamento che costituiscono il nucleo fondamentale dell'Europol nell'adempire ai propri compiti saranno sottoposti ad altrettanti regimi giuridici, salve soltanto le

prerogative per gli ELOs Europol previste dall'art. 41 Conv. in tema di immunità e privilegi. Appare più che necessaria la regolamentazione di un unico status giuridico degli operatori Europol.

c. Azione comune 95/73/GAI e Convenzione "Europol"

Fra i due grandi momenti della codificazione europea rappresentati rispettivamente dal Trattato del 1992 e dal Trattato del 1997 si inseriscono i fondamentali capitoli dell'Azione comune 95/73/GAI, istitutiva dell'Unità Europea Antidroga e della Convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia.

Si tratta di due atti tipicamente collegati al modello di gestione intergovernativa previsto per il settore della Giustizia ed Affari interni: l'art. K.3 co. II prevedeva come si è ricordato che il Consiglio potesse adottare oltre alle posizioni comuni, anche azioni comuni, al fine di coordinare l'attività dei singoli Stati membri nel perseguimento degli obiettivi dell'Unione, e le convenzioni, fonti tipiche di diritto internazionale⁽¹¹⁾.

Vi è di più: la *Joint Action*, quale strumento tipico del III Pilastro divenne un vero e proprio punto di riferimento tanto da rappresentare il "provvedimento per antonomasia" nell'ambito della JHA⁽¹²⁾, con una peculiare procedura di approvazione che prevedeva in primo luogo l'intervento in tal senso del Gruppo di lavoro, sede tecnica competente, quindi la successiva approvazione da parte del già citato Comitato ex K.4, poi del Co.Re.Per. ed infine del Consiglio Affari interni e di Giustizia.

Il 2 giugno 1993, nel corso della Conferenza dei Ministri degli Interni ("Trevi") svoltasi a Copenaghen, venivano individuate e fissate le linee guida dell'European Drugs Unit, poi ampliate, sviluppate e consolidate nell'Azione Comune 95/73/GAI del 10/3/1995, deliberata dal Consiglio su iniziativa della

(11) - In effetti, oltre alla convenzione "Europol", molti sono stati gli atti che hanno reso concreto il disposto del K.3. Occorre ricordare le convenzioni in materia di estradizione del 1995 e del 1996, in materia di protezione degli interessi finanziari delle Comunità Europee del 1995, in tema di lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali della C.e. del 1997, in materia doganale del 1997.

(12) - Definizione di S. D'AMICO, in *Riv. Giur. di Pol.*, 5/98; l'Aut. cit. ha contato ben 20 Azioni comuni ex K.3 al 31 dicembre 1997.

Germania⁽¹³⁾.

L'importanza dell'Azione 95/73/GAI si apprezza essenzialmente sia per la costituzione⁽¹⁴⁾ di un'Unità di cooperazione di polizia in cui sono già presenti le linee essenziali del costituendo Europol, sia per l'estensione del novero delle competenze al traffico illecito di materie radioattive e sostanze nucleari, alle organizzazioni di immigrazione clandestina ed al traffico illecito di autoveicoli, nonché alle connesse attività di riciclaggio⁽¹⁵⁾, che si aggiungono alle basilari competenze sul traffico di droga e sul terrorismo internazionale previste in via generale dall'art. K. 1/9. Specificamente, l'obiettivo dell'Edu consisteva nel fornire ausilio alle forze di polizia nazionali per quel che concerne una strategia più efficace di lotta contro alcune attività criminali transnazionali, e ciò tramite:

- *Scambio di informazioni* tra gli Stati membri, da realizzarsi attraverso la nuova struttura unica, per la conduzione di particolari investigazioni su forme di criminalità ricomprese nell'allora mandato Edu;

- *Rapporti, relazioni, analisi criminale*, sulla base di informazioni fornite dagli Stati membri o provenienti da altre fonti.

Queste ultime previsioni si riveleranno di particolare pregio per il riflesso che produrranno sulla definizione del nuovo Ufficio Europeo di Polizia: natura non direttamente operativa e struttura di intelligence sono tratti caratteristici cui verrà uniformato anche Europol.

Il 26 luglio 1995 viene firmata la Convenzione Europol⁽¹⁶⁾, definibile come atto di diritto internazionale pattizio, pertanto riconducibile alla categoria delineata in via generale dall'art. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati,

(13) - In G.U.C.E. n° 062/L, 20/3/1995. In realtà, prima di giungere all'adozione della *Joint Action*, nell'ottobre del 1994 il Consiglio europeo approvò un programma di cooperazione: di lì a poco si sarebbe assistito alla costituzione di fatto dell'Edu, di cui si riferirà tra breve.

(14) - *Rectius*: riconoscimento formale, dato che l'Edu di fatto operava dal gennaio del 1994, come è dato riscontrare nei consideranda dell'Azione comune.

(15) - L'estensione del mandato Edu venne deliberata nella riunione del Consiglio tenuta ad Essen il 9 e 10 dicembre 1994.

(16) - Controverso è se con la Convenzione si sia inteso creare una vera e propria organizzazione internazionale o diversamente un sistema comune in forma di organizzazione intergovernativa, ma considerata l'assenza di un processo decisionale indipendente in capo all'Ufficio, non appare corretto allo stato attuale configurare Europol come organizzazione internazionale: propendiamo quindi per la seconda ipotesi.

di ambito soggettivo limitato agli Stati attualmente membri dell'U.E.⁽¹⁷⁾.

Edu rappresentava quindi il primo nucleo di Europol, nato in risposta alle esigenze espresse nell'art. K.1.9 circa la costituzione di una forma efficace e penetrante di cooperazione di polizia a livello europeo, specializzata nel contrasto a determinate forme di criminalità che, a base transnazionale regionale, si ponessero quali antitesi della Comunità europea. Era previsto che Edu cessasse le proprie attività in coincidenza dell'inizio delle attività di Europol, da cui sarebbe stata assorbita⁽¹⁸⁾. Ciò è avvenuto nel luglio del 1999⁽¹⁹⁾.

2. Il valore aggiunto di Europol: l'*intelligence*

Come si è più volte rilevato, gli artt. 29 e 30 del Trattato di Amsterdam individuano quale scopo dell'Europol lo sviluppo della cooperazione di polizia mediante la prevenzione e la lotta al crimine organizzato, da attuarsi tramite la raccolta, la conservazione, l'elaborazione, l'analisi e lo scambio delle principali informazioni, comprese quelle, in possesso delle forze di polizia, concernenti le transazioni finanziarie sospette, nel rispetto delle norme sulla protezione sui dati personali, e già nel preambolo della stessa Convenzione il mezzo con cui raggiun-

(17) - Ed aperta all'adesione di ogni Stato che ne divenga membro, cfr. art. 1 e 46 Conv.

(18) - Fino all'inizio dell'attività dell'Europol la struttura dell'Edu-Europol presenta caratteri parzialmente diversi da quelli del primo; in primo luogo la direzione è affidata ad un Coordinatore di un *Management team* cooperato da due Vicecoordinatori. Da questi ultimi dipendono due aree: la prima, logistico-amministrativa, comprende il *Department Information Service*, che si occupa di gestione e protezione dei dati informatizzati ed a cui sono collegati un Ufficio Documentazione ed un Ufficio Tecnologia Informatica, ed il Dipartimento di Amministrazione, suddiviso in vari uffici; nell'area operativa erano inclusi il Dipartimento "aree del mandato", con un ufficio per ogni area del mandato, il Dipartimento di Analisi ed il Dipartimento "Information exchange", cui solo per finalità di ordine pratico fanno riferimento gli Ufficiali di collegamento, che dipendono invece strutturalmente e funzionalmente dall'Unità Nazionale di appartenenza (cfr.: L. GAVELLI, *Europol: polizie al servizio dell'Europa*, in *RASSEGNA DELL'ARMA DEI CARABINIERI*).

(19) - A ciò si aggiungono da ultimo le conclusioni del Consiglio d'Europa di Tampere (fine 1999), in cui vengono riconfermate sia l'aspirazione ad un modello operativo di Ufficio, sia la previsione di forti forme di cooperazione operativa tra Europol e le *law enforcement agencies* nazionali.

gere l'obiettivo dello sviluppo della cooperazione di polizia viene individuato nel costante, confidenziale ed intensivo scambio di informazioni.

Questi i dati normativi da cui viene configurata la struttura dell'attività di Europol secondo i caratteri di attività di intelligence.

Con il termine "*intelligence*", originario del mondo anglosassone, vengono intesi sia il processo logico attraverso il quale è possibile ottenere, interpretare, elaborare, assemblare un complesso di informazioni al fine di attribuire loro un significato unitario, sia il complesso di informazioni e di dati finali in sé considerati.

Originariamente utilizzato per le informazioni di carattere militare, il termine passò ad indicare in modo particolare l'attività di spionaggio, ed è in questo senso che deve interpretarsi la denominazione della statunitense *Central Intelligence Agency*: quest'agenzia, creata dal Congresso nel 1947, svolge i compiti istituzionali di coordinamento delle informazioni e dell'attività di raccolta dei dati di tutti i Dipartimenti governativi, di scambio e circolazione delle informazioni di intelligence, oltre a svolgere altre funzioni ed attività di *intelligence* che riguardino la sicurezza nazionale. Con specifico riguardo a quest'ultima clausola, la CIA risulta essere pienamente legittimata all'impiego di agenti sotto copertura.

Il complesso delle informazioni ottenute tramite attività di intelligence tuttavia è per definizione caratterizzato dalla destinazione esclusiva ai fini di polizia (si pensi alla "confidenzialità" delle informazioni, richiesta dal preambolo della Convenzione), e per questa caratteristica si distingue e si contrappone ad un secondo modello operativo delle funzioni di polizia, denominato "evidence" e volto al conseguimento di prove in senso pieno, con ciò avvicinandosi di più e talora identificandosi con l'attività di Polizia Giudiziaria. A quest'ultimo modello è ispirata l'Oipc-Interpol, come si avrà modo di evidenziare in seguito⁽²⁰⁾.

L'attività di *intelligence* quindi trova realizzazione in un momento anteriore al coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria e ad una fase reattiva, e per propria natura ed in relazione alle caratteristiche dei sistemi giuridici interni, nell'ipotesi di attività investigativa compiuta da soggetti transnazionali, non è idonea a costituire "prova" in una fase giurisdizionale, ciò in quanto la ricognizione di queste informazioni si svolge al di fuori del controllo derivante dalle garanzie proprie del

(20) - Naturalmente ci riferiamo alla possibilità di assumere "prove" in senso stretto, e non già alla capacità di svolgere attività operativa, assente direttamente anche in Interpol.

procedimento penale e del conseguente processo, senza la supervisione dell'Autorità giurisdizionale; il fenomeno poi è particolarmente evidente nei sistemi penali caratterizzati dal modello processuale di stampo accusatorio, in cui la prova, eccetto alcune limitate e tassative ipotesi di natura eccezionale, può validamente formarsi soltanto sotto la garanzia connaturata al principio del contraddittorio.

Sotto quest'aspetto, il pregio dell'attività di *intelligence* si coglie nella sottrazione della stessa alle rigide forme in cui è destinata a svolgersi una completa istruzione probatoria ed alle relative problematiche e nella conseguente celerità con cui si realizza lo scambio di informazioni tra le Autorità di polizia.

Con riguardo al momento in cui quest'attività si colloca nel multiforme quadro delle funzioni di polizia, l'*intelligence* rappresenta una fase del tutto autonoma e prodromica dell'attività di polizia giudiziaria in senso stretto; ciò comporta il pregio di un ampio margine di libertà d'azione sotto l'aspetto della prevenzione del reato, essendo questa in ultima analisi limitata solo dalle specifiche disposizioni che la prevedono e ne regolano presupposti e condizioni.

Sotto altro aspetto sarebbe fuorviante ritenere l'attività di *intelligence* limitata e secondaria rispetto alle attività proprie della polizia giudiziaria, muovendo dal presupposto che quest'ultima, operando in regime di dipendenza funzionale dall'Autorità giudiziaria, esercita funzioni i cui esiti sono preminentemente destinati a confluire in un concreto utilizzo da parte del magistrato inquirente e quindi indirettamente destinati a stabilire un collegamento più penetrante tra l'attività di polizia giudiziaria in senso stretto e la fase giurisdizionale, in termini di riscontro probatorio in sede processuale, laddove, in ipotesi, un qualsiasi atto compiuto in regime di *intelligence*, come tale sarebbe inevitabilmente "battuto" dalla sanzione di inutilizzabilità. La stessa partecipazione dei componenti dello staff Europol ad un processo in qualità di testimoni è subordinata a determinate condizioni ed a particolari procedure di autorizzazione che verranno oltre esaminate.

L'indagine di *intelligence*, proprio perché svincolata dalle forme della fase giurisdizionale, può essere instaurata anche sulla base del semplice sospetto che si stia iniziando a compiere un'attività illecita che ancora non si è resa concreta nella consumazione di un reato: in altri termini, unico presupposto generale dell'indagine di *intelligence* è la sussistenza di un *quid* minimo di probabilità che una

fattispecie delittuosa venga iniziata o portata a termine.

In relazione ad Europol va ricordata a questi fini la particolare formulazione dell'art. 30 *ex K.2*, nella parte in cui fa riferimento alle "transazioni finanziarie sospette" come nuova area del mandato investigativo dell'Ufficio: in questa ipotesi l'attività di indagine, per definizione, non muove da un reato presupposto, ma appunto da un sospetto.

Questa forma di indagine occupa quindi il segmento delle attività investigative che si pone tra il semplice sospetto ed il finale coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria competente tramite la comunicazione di una ampiamente circostanziata notizia di reato, momento in cui fra gli altri aspetti ha inizio l'attività di polizia giudiziaria in senso stretto.

Come è evidente, si tratta di momento di estrema delicatezza nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata. Tra le forze di polizia anglosassoni il complesso di queste attività viene denominato "proactive investigations"⁽²¹⁾, termine con cui in quelle culture si suole indicare la natura delle indagini volte all'individuazione ed allo smantellamento delle organizzazioni criminali, indipendentemente dalla consumazione di un reato.

In considerazione della multiforme e cangiante varietà di questi soggetti criminali collettivi, l'attività di analisi, che rappresenta la principale tra le fasi di cui si compone un processo di intelligence, permette un costante monitoraggio delle loro strutture, del *modus operandi*, del ruolo dei membri che lo compongono, fino a giungere all'individuazione delle loro potenzialità offensive e delle loro condizioni di vulnerabilità.

Qualunque possa essere l'esito delle indagini, indipendentemente dal finale coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria, il risultato ottenuto sarà sempre di segno positivo, giacché si costituisce un patrimonio informativo che sarebbe altrimenti difficile ottenere.

Il processo attraverso cui si svolge il complesso delle attività di intelligence

(21) - Questa espressione, letteralmente "investigazione proattiva", assume particolare significato se contrapposta all'espressione "investigazione reattiva", con cui si intendono tutte le attività investigative che la *Polizia giudiziaria* svolge su delega del Magistrato inquirente o di propria iniziativa al fine di ricercare prove ed autori di un reato *commesso*, su cui cfr. art. 55 c.p.p. italiano.

si sviluppa su una serie progressiva di stadi di avanzamento; partendo dall'individuazione di un obiettivo, esso si svolge attraverso la raccolta dei dati, la valutazione degli stessi, l'assemblaggio, l'analisi per concludersi con la trasmissione del risultato finale alle forze di polizia ed ai servizi competenti.

L'*individuazione del progetto* può muovere o da una richiesta specifica che giunge da un soggetto qualificato e collegato alla struttura che svolge l'attività di *intelligence* (nel nostro caso gli Stati membri tramite le Unità Nazionali o gli altri soggetti legittimati dalla Convenzione ad interpellare Europol) o da esigenze che sorgono all'interno della stessa struttura, in seguito all'individuazione di temi specifici che si impongono autonomamente all'attenzione degli investigatori⁽²²⁾.

La *raccolta dei dati* si caratterizza per la estrema eterogeneità delle fonti e per la particolare complessità che spesso caratterizza la gestione simultanea di fonti che differiscono tra loro per origine e natura, con la configurazione di un vero e proprio ostacolo derivante dalla differenza delle culture e delle lingue. Uno degli aspetti che più incidono su questa fase dell'*intelligence* deve essere ravvisato nella necessità di pianificazione della raccolta, con l'indicazione delle informazioni che si ritengono necessarie e dei mezzi con cui ottenerle: le probabili fonti di informazione, quelle da interrogare con quesiti specifici, ed altri elementi utili.

La *valutazione* tende a produrre una stima dell'attendibilità di fonti ed informazioni trasmesse all'Ufficio, ed è compiuta direttamente dall'Ente originatore secondo il sistema 4x4; occorre precisare che la valutazione deve ispirarsi a due principi base:

- non deve essere influenzata da congetture personali ma deve essere condotta con metodo professionale;
- valutazione della fonte e valutazione dell'informazione sono due attività ben distinte tra loro.

La *classificazione* dell'informazione, a differenza della fase precedente, assegna un certo grado di segretezza della stessa e di protezione della fonte che l'ha fornita. Ciò comporta che quando l'informazione sarà integrata nel risultato finale dell'analisi, essa trasmetterà automaticamente il suo grado di segretezza all'intero

(22) - *Mutatis mutandis*, si può immaginare un meccanismo di impulso delle indagini che ricorda da vicino l'attivazione autonoma del Pubblico Ministero in caso di procedibilità d'ufficio in relazione a notizie di reato qualificate e non qualificate.

risultato finale, che così risulterà rivestito di quel grado di riservatezza⁽²³⁾.

L'*assemblaggio* permette di estrapolare da tutte le informazioni raccolte, valutate e classificate i dati utili richiesti per la successiva attività di analisi, e si tratta di attività caratterizzata al massimo livello dall'utilizzo di tecnologie molto diverse tra loro, prima fra tutte la tecnologia informatica.

L'*analisi* rappresenta il nucleo centrale di tutta l'attività di intelligence, e consiste nell'attento esame dell'informazione per scoprire il suo significato e i suoi tratti fondamentali; è in questa fase che nasce il risultato finale di tutta l'attività di *intelligence*. Nel corso dell'analisi possono essere individuati nuovi progetti da sviluppare collegati al progetto principale.

La fase conclusiva del processo di *intelligence* è la *trasmissione* del risultato finale al soggetto o ai soggetti (*client*) che hanno formulato la richiesta iniziale: questa può assumere la forma di rapporto strutturato, di una formale esposizione orale strutturata con l'ausilio di una documentazione di supporto, di rapporti a cadenza settimanale in forma di bollettino, etc. Tutta l'attività di trasmissione deve essere accuratamente documentata (numerazione delle copie, liste della distribuzione, etc.) ed è in questa fase che assumono particolare rilievo le norme sovranazionali ed interne che riguardano la tutela dei dati personali, nel cui rispetto deve svolgersi quest'attività.

3. La struttura dell'ufficio

a. Attribuzioni dell'ufficio

Il quadro generale delle funzioni si compone delle previsioni del nuovo art. K.2 TUE e dell'art. 3 Conv.

Le funzioni prioritarie dell'Ufficio consistono nell'agevolazione dello scambio di informazioni e nella loro raccolta, riunione, analisi, oltre che nella comunicazione ai servizi competenti degli Stati membri delle informazioni che li riguardano, per il tramite delle U.N.E., anche per i collegamenti constatati tra fatti delittuosi.

(23) - I livelli utilizzati negli Stati membri sono, in ordine decrescente: *top secret*, *secret*, *confidential*, *general*.

Nello svolgimento di quest'attività, il canale informativo Europol può essere attivato nella ricorrenza contestuale di tre presupposti: l'esistenza di indizi concreti relativi ad una struttura od organizzazione criminale, la potenziale o concreta lesione di interessi di due o più Stati membri e la competenza di Europol in base alle aree del mandato espressamente individuate.

Per quanto è stato sopra esposto, non vi è dubbio che la definizione di "indizi concreti" debba necessariamente presentare caratteri diversi da quelli che denotano l'omonimo mezzo di prova indiretta che, per definizione, deve essere assistito da specifici presupposti quali la pluralità, la gravità, la precisione e la concordanza.

L'aspetto problematico trova origine nell'indeterminatezza dei concetti di "indizio concreto", "organizzazione criminale", "interesse leso" e consiste nella eterogeneità delle interpretazioni che di tali concetti offrono principi giuridici ed orientamenti dottrinari e giurisprudenziali consolidati nei sistemi interni; va anche rilevato che lo stesso concetto di "organizzazione criminale" non è sempre concordemente accettato negli stessi termini da tutti gli ordinamenti, sino a rappresentare poi l'aspetto macroscopico del problema in riferimento a quegli ordinamenti che non prevedano il reato di associazione a delinquere o una fattispecie astratta simile che colga l'autonoma potenzialità criminale del momento associativo come reato-mezzo, distinta dal valore negativo del reato-fine.

L'unico strumento per superare l'impasse interpretativa è oggi offerto dall'interpretazione in via pregiudiziale della Corte di Giustizia, con tutte le problematiche che verranno in seguito evidenziate.

Altro aspetto caratterizzante la questione in esame è quello delle più volte auspiccate funzioni operative dell'Ufficio e, segnatamente ai fini dell'attività di intelligence, la previsione dell'utilizzo di agenti provocatori che agiscano "under cover" per l'apprendimento di fatti o informazioni senza mediazione alcuna.

Questi sono appartenenti delle forze di polizia che si infiltrano sotto copertura ed identità fittizia all'interno delle organizzazioni criminali e, generando nei partecipanti la convinzione di essere d'accordo con loro, ne "provocano l'azione delittuosa per farle cadere nelle mani della polizia" (Antolisei).

Invero la previsione di questa particolare figura sembra trovare parziale accoglimento nell'art. 30 *ex* K.2 par. 2 lett. A del nuovo TUE, nella parte in cui si riferisce alle azioni operative di unità miste cui partecipano rappresentanti di

Europol, che si affiancano ai reparti operativi delle forze di polizia nazionali per lo svolgimento di funzioni di supporto.

È una delle forme di cooperazione tramite l'Ufficio che il Consiglio U.E. dovrebbe provvedere a promuovere entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

L'utilizzo di agenti infiltrati è uno degli strumenti più efficaci di cui si può dotare l'attività di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, ma è al tempo stesso uno dei temi maggiormente controversi su cui nel nostro sistema divergono dottrina e giurisprudenza. Mentre la prima è orientata verso un generale principio di responsabilità dell'agente provocatore, e questo perché l'intenzione di denunciare gli autori di un reato nel nostro ordinamento non costituisce scriminante, e quindi in ultima analisi rifiuta la stessa idea di agente provocatore, la giurisprudenza per contro tende a riconoscere la figura in esame solo quando questi abbia agito nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, e ciò fa richiamando l'esimente dell'adempimento di dovere *ex art.* 51 c.p. in relazione all'art. 55 c.p.p., che fa obbligo alla P.G. di assicurare le prove dei reati e di ricercare i colpevoli; lo stesso riferimento esclusivo si riscontra in quelle leggi speciali che considerano non punibili (quindi, in conclusione, mai pienamente legittimati) gli agenti che compiono alcuni atti illeciti al solo fine di acquisire elementi di prova (D.P.R. 309/90, in materia di stupefacenti; L. 356/92, in materia di riciclaggio).

Ne discende la grave conseguenza che allo stato attuale il nostro sistema non ammette attività di intelligence che trovino attuazione operativa sul territorio, al di fuori delle attività di P.G., che tuttavia, come si è cercato di dimostrare, esulano per finalità, modalità e strutture dalla nostra ipotesi di lavoro.

Se, in ipotesi, il Consiglio provvedesse nel rispetto dei tempi prefissati ad attribuire all'Europol i compiti del citato art. 30 par. 2, senza che ciò sia stato opportunamente preceduto dal riordino dell'attuale quadro giuridico interno in materia, o, ciò che sarebbe più auspicabile, dalla meno probabile ma potenzialmente più efficace uniformazione dello status giuridico degli appartenenti all'Europol, ci troveremmo di fronte ad un'ineluttabile paralisi del sistema. A questa conclusione ci conduce il più volte citato persistente principio della soggezione alla legge ed alla giurisdizione nazionale dei soggetti componenti lo staff Europol.

Profilo caratterizzante l'Europol è la costituzione di un complesso sistema

informatizzato di archivi in cui vengono custodite le suddette informazioni⁽²⁴⁾.

Un particolare ruolo di “leadership” è affidato all’Ufficio dalla previsione del par. 2, art. 3: si tratta di funzioni finalizzate alla promozione e del miglioramento della cooperazione e dell’efficacia dei servizi competenti degli Stati membri tramite le U.N.E.; ciò avviene attraverso l’approfondimento delle conoscenze specializzate utilizzate da quei servizi e la consulenza offerta dall’Europol, che provvede parimenti a fornire informazioni strategiche intese a massimizzare l’efficacia e la razionalità delle risorse disponibili a livello nazionale per le attività operative e quindi ad elaborare relazioni generali sull’andamento dei lavori.

Nell’ambito di questa funzione sono anche previste forme di collaborazione tra Unità centrale e servizi nazionali ispirate alle medesime esigenze ma di natura più penetrante: entro precisi limiti di budget e di disponibilità di risorse umane, mediante consulenza ed attività di ricerca l’Ufficio offre assistenza per ciò che riguarda la formazione dei membri dei servizi competenti, l’organizzazione e l’equipaggiamento materiale di tali servizi, i metodi di prevenzione dei reati, i metodi di polizia tecnica e scientifica ed i metodi di indagine. Europol già da tempo rappresenta un punto di riferimento non solo per i suoi compiti istituzionali, ma anche per il forte ruolo promozionale nell’armonizzazione delle tecniche e dei metodi in uso alle Forze di polizia in Europa e che si è realizzato in molte iniziative di grande rilievo; qui ricordiamo la pubblicazione di un manuale di *training* degli analisti, le *Analytical Guidelines*, in cui si riscontra già il primo nucleo di un metodo applicabile anche dalle forze di polizia degli Stati membri, esperienza affatto nuova in ambito europeo, che si aggiunge al più generale manuale di Analisi Criminale pubblicato dall’Oipc-Interpol alla cui redazione peraltro fu invitato a partecipare anche il personale dell’Europol⁽²⁵⁾.

b. La Struttura di Collegamento

Gli ELOs (*Europol Liaison Officers*) sono funzionari delle Autorità di polizia

(24) - Su cui mi permetto di rinviare al mio “Gestione dei dati personali in Europol”.

(25) - Il manuale dell’Interpol muove dalle tecniche e metodi di Analisi Criminale in uso inizialmente nella sola Gran Bretagna, ritenuta il primo Stato in assoluto nella Storia ad adottare il metodo dell’Analisi di *intelligence* applicata alle indagini di polizia.

nazionali distaccati presso l'Ufficio, funzionalmente e strutturalmente dipendenti dalle Unità nazionali di provenienza; costituiscono l'unico collegamento tra Europol e le Unità nazionali, con il compito primario di assicurare il "costante, confidenziale ed intensivo scambio di informazioni" sia nel reciproco *flow* Unità centrale-Unità nazionali, sia tra le singole Unità nazionali.

(1) Gli ELOs nell'European Drugs Unit

Già all'indomani della costituzione di fatto dell'Edu ogni Stato membro provvedeva ad inviare i propri Ufficiali di collegamento alla sede dell'Aja, dando così vita al primo nucleo di cooperazione.

Con la riformulazione delle strutture e degli obiettivi della cooperazione tra le Autorità di polizia nell'ambito delineato dall'Azione Comune 95/73 GAI, oltre a meglio specificare i compiti dell'Edu, vengono finalmente definiti i contorni dell'azione degli ELOs che, secondo la previsione del par. 3 del documento, si pone in essere nelle forme dello scambio di informazioni e dell'analisi criminale.

Degna di ulteriore rilievo è la precisazione circa l'obbligatoria conformità dell'azione dei membri della struttura di collegamento sia alla loro *legislazione nazionale*, sia alle *istruzioni* impartite dai rispettivi Stati membri. Questa persistente limitazione all'armonizzazione del regime giuridico applicabile agli ELOs appare ormai come un singolare "convitato di pietra": sebbene il principio dell'applicazione del diritto nazionale venga riconfermato nella posteriore Convenzione istitutiva dell'Europol, la previsione nella stessa Convenzione di un regime generale di immunità e privilegi lasciava in certa misura ben sperare che si stesse progressivamente imponendo una nuova *ratio*, da cui sarebbe potuta discendere in tempi ragionevolmente brevi, quale naturale conseguenza, la previsione di un regime unitario. Come è noto, così non è stato nemmeno con la riforma apportata al TUE dal Trattato di Amsterdam.

(2) Assetto definitivo della struttura di collegamento nell'Europol

Rimane sostanzialmente immutato il quadro giuridico complessivo, se si fa eccezione per il par. 7 dell'art. 5 Conv. in base al quale il Consiglio di Amministra-

zione dovrà stabilire all'unanimità i diritti ed i doveri degli ELOs nei confronti dell'Europol.

Gli Ufficiali, oltre al compito di gestire il doppio flusso di informazioni, cooperano con gli agenti dell'Europol nella fondamentale attività di analisi dei dati mediante informazioni e consulenza, e difendono nell'ambito dell'Ufficio gli interessi specifici delle Unità nazionali di provenienza, conformemente alla legislazione interna dello Stato membro di origine e nel rispetto delle disposizioni applicabili al funzionamento dell'Europol. Per lo svolgimento di queste funzioni, ove necessario, è stato loro garantito il diritto di accedere ai diversi archivi di cui disporrà l'Ufficio.

Ciò che maggiormente colpisce nella formulazione dell'art. 5, a nostro avviso, è la cura con cui i Redattori della Convenzione hanno provveduto a rendere più sistematico il quadro generale della struttura di collegamento, valorizzandone gli aspetti peculiari ed evidenziandone la posizione preminente, di "ossatura portante"⁽²⁶⁾, nell'economia generale del progetto Europol.

Occorre soffermarsi su quest'ultimo aspetto.

L'Ufficiale di collegamento, prima di esser tale, è un operatore di polizia ad alta qualificazione professionale, che dapprima si è formato professionalmente ed umanamente in un preciso contesto socioculturale, e poi vi si è costantemente confrontato nell'adempimento dei propri doveri istituzionali.

Ha operato in un sistema di diritto penale e processuale penale spesso molto diverso quando non addirittura divergente da quello dei colleghi stranieri, ed in un sistema di polizia a propria volta caratterizzato da numerose differenze interne nelle strutture, nella mentalità, nelle tecniche operative ed investigative (si pensi agli ordinamenti nazionali in cui coesistono forze di polizia ad ordinamento civile, militare, paramilitare, con distinzione o sovrapposizione di competenze).

In virtù di tutto questo ha accumulato un prezioso patrimonio personale in cui confluiscono conoscenze giuridiche, operative, scientifiche, criminalistiche, che adesso accresce ed offre attraverso l'instaurazione di un dialogo formativo con il proprio omologo paritetico.

Una delle grandi innovazioni di Europol, in questo senso, consiste nell'avere

(26) - Definizione del Col. CC L. ANCHESI, *Il progetto Europol*, *RIVISTA DI POLIZIA*, nov. 1996.

riunito questi Ufficiali all'interno di un'unica struttura *stabile*, superando così la parzialità e l'occasionalità dei successi che si ottenevano dal sistema di pura cooperazione tra Autorità di polizia che veniva attivata in occasione di specifiche indagini.

La stabilità e l'unicità della struttura di collegamento comporta, oltre al superamento progressivo di notevoli ostacoli di ordine pratico nell'attività investigativa, anche quel costante confronto ed accrescimento reciproco tra gli Ufficiali di polizia in forza all'Europol che favorisce la migliore comprensione dei rispettivi sistemi giuridici e giudiziari e delle rispettive metodiche investigative ed operative, e, andando ben oltre il compito istituzionale della gestione dei flussi di informazione e della loro analisi, svolge un efficace ruolo promozionale nell'acquisizione di "una vera e propria *coscienza europea* in materia di cooperazione"⁽²⁷⁾.

c. Unità Nazionali Europol

L'UNE è l'unico organo di collegamento tra l'Europol ed i servizi nazionali competenti, con ciò intendendosi sia le forze di polizia, sia le agenzie degli Stati membri. Suoi compiti prioritari, in base all'art. 4 par.4 Conv., consistono nel curare la trasmissione delle informazioni tra l'Ufficio, tramite gli ELOs da essa dipendenti, e i *referenti nazionali*: questi ultimi sono i servizi competenti coinvolti a livello nazionale nel sistema Europol⁽²⁸⁾; è inoltre competenza dell'UNE inoltrare all'Europol la richiesta degli interventi di consulenza, informazione ed analisi.

La Convenzione prevede all'art. 4 par. 1 un preciso obbligo a carico di ciascuno Stato membro in ordine alla creazione di un'Unità nazionale, ma anche qui siamo in presenza di una norma superflua per gli originari Firmatari della Convenzione, in quanto le rispettive UNE erano già operanti in rapporto ai compiti svolti dall'Edu: verosimilmente la norma si riferisce alle successive adesioni

(27) - Così: L. GAVELLI, Ten. Col. CC ed Ufficiale di collegamento per l'Arma dei Carabinieri (*rif. cit.*). Va peraltro ricordato che il Consiglio U.E. ha già provveduto ad adottare il Protocollo su immunità e privilegi degli ELOs.

(28) - Per l'Italia questi referenti sono individuati nella Direzione investigativa antimafia, nella Direzione centrale per i servizi antidroga, nel Servizio centrale operativo della Polizia di Stato, nel II Reparto del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, nel II Reparto del Comando Generale della Guardia di Finanza

di Stati entrati a far parte dell'U.E.

L'UNE è soggetta al diritto amministrativo interno, viene costituita con provvedimento di diritto interno e posta alle dipendenze del Dicastero competente per gli Affari Interni e per la pubblica sicurezza, ed oltre a svolgere le funzioni sopra ricordate, cura il costante aggiornamento dei dati di intelligence e ha l'obbligo di assicurare ad Europol la legittimità dell'acquisizione dei dati trasmessi o scambiati, attività queste che devono essere compiute nel rispetto di tutte le norme in materia di trattamento dei dati, siano esse norme di legislazione interna, comunitaria, internazionale. I dati, prima di essere trasmessi, devono essere classificati in base all'attendibilità di *fonte* ed *informazione* in sè considerata secondo il Sistema 4x4: l'UNE è pertanto responsabile della legittimità dello *scambio* di informazioni.

Sull'Unità grava un preciso obbligo di trasmissione dei dati, che tuttavia cede dinanzi ad alcune ipotesi previste dalla norma di salvaguardia del par. 5, secondo il cui disposto l'UNE è esentata da quest'obbligo quando la trasmissione:

- a) arreca pregiudizio agli interessi nazionali;
- b) compromette il successo di indagini in corso o la sicurezza delle persone;
- c) riguarda informazioni concernenti servizi o attività specifiche di informazione in materia di sicurezza dello Stato, oltre che, naturalmente quando quest'attività costituisca violazione di una norma sul trattamento di dati personali.

Il ruolo dell'UNE, dunque, rappresenta il primo momento, uno fra i più delicati, di tutta la complessa attività che permette lo svolgimento dell'indagine di intelligence: gestisce e "filtra" il patrimonio informativo proveniente dagli ELOs e dai referenti nazionali, e di seguito raccorda e coordina questi flussi di informazioni compiendo attività di selezione, analisi, elaborazione.

4. Considerazioni conclusive

Europol costituisce la più grande innovazione nell'ambito generale dell'azione coordinata di contrasto alla grande criminalità organizzata internazionale, almeno dalla nascita dell'Oipc-Interpol in poi.

In ambito europeo, poi, possiamo affermare con tranquillità che esso rappresenta il baluardo della difesa della Legalità in un'Europa almeno nelle

intenzioni sempre più vicina all'unità, con ciò ponendosi come uno degli strumenti di base per una crescita armoniosa e sicura della stessa.

Il testo della Convenzione Europol, la cui redazione fu caratterizzata dal più assoluto riserbo in un clima di comprensibile segretezza, fu accolto da un generale spirito di entusiasmo per alcuni aspetti solo parzialmente condivisibile; in un impeto di tale entusiasmo, l'allora Cancelliere tedesco Helmut Kohl giunse a formulare una proposta indubbiamente non priva di un certo fascino, rendere il nascente Europol l'omologo europeo dello statunitense Federal Bureau of Investigation.

Più che di una vera e propria proposta, naturalmente, si trattava dell'espressione di un'aspirazione verso un modello di polizia federale, una prospettiva a medio o lungo termine che non mancò di essere condivisa, seppur con interessanti variazioni sul tema, da una consistente rappresentanza della Dottrina internazionalistica.

Una fra le più rilevanti questioni che subito si imposero all'attenzione degli studiosi fu quello di trovarsi dinanzi ad una struttura di nuova concezione e di grandi potenzialità, che tuttavia sembrava geneticamente viziata dalla totale assenza di poteri operativi sul territorio, un cervello altamente efficiente sprovvisto di un apparato motorio proprio, caratteristica, questa, che aprirà la via a imponenti riflessioni su natura, significato e fondamento di questo nuovo sistema, nonché sulla stessa necessità della sua creazione in presenza di una struttura già di altissima efficacia e dotata di una propria pluridecennale esperienza nello stesso settore, l'Interpol.

La nostra riflessione conclusiva del presente studio, quindi, muoverà proprio da un breve esame di questi due eminenti termini di confronto.

a. Federal Bureau of Investigation

Non v'è dubbio che il modello e l'esperienza della Polizia Federale degli Stati Uniti esercitino un quasi irresistibile ascendente sulla teorizzazione dei possibili sviluppi futuri dell'Europol, ma è altrettanto incontestabile che allo stato manchino i più elementari presupposti perché tale ipotesi divenga realtà.

L'FBI nasce ed opera in una realtà storica, politica e giuridica, un Paese a

struttura federale ed a forte autogoverno locale, in cui i poteri di sicurezza interna e di mantenimento dell'ordine sono condivisi dai governi locali, statali e federale.

Esso fa riferimento al Governo federale, e svolge attività investigative su reati di competenza federale, senza poter intervenire negli affari interni degli Stati salvo il caso di crimine previsto dalla legge penale federale, mentre a livello locale la funzione di mantenimento dell'ordine interno, in genere, sfugge alla competenza federale ed è affidata a responsabili della sicurezza direttamente eletti dal popolo (capi di dipartimento, sceriffi, assessori comunali) e gerarchicamente dipendenti dall'Esecutivo locale, laddove l'FBI dipende esclusivamente da Washington. Infine, alcuni Stati hanno una loro polizia, dipendente dal relativo Governatore.

Il parallelismo si spinge oltre, laddove si passi a considerare il sistema giudiziario statunitense: è noto, infatti, come la giustizia penale venga amministrata a livello locale ed a livello federale, con applicazione delle rispettive leggi, e delle eventuali *Local Home rules* laddove il Governo delle grandi aree metropolitane (*Cities*) ha il potere di emetterne. In particolare, del sistema Giudiziario federale fanno parte la Corte Suprema, le Corti di appello, i Tribunali distrettuali ed i tre Tribunali speciali, mentre il Giudiziario statale si articola su Corti Supreme di Stato, Corti di appello intermedio di Stato e Corti di Stato: entrambi i sistemi, per le rispettive competenze, presentano un grado di merito ed uno di legittimità, che nel caso della Corte Suprema federale si accompagna al Judicial Review di costituzionalità. Vige inoltre il principio dello *stare decisis*.

Appare quindi evidente che Europol non poteva e non può tuttora configurarsi secondo il modello della polizia federale degli Stati Uniti, ricorrendone sicuramente le condizioni ma mancando del tutto i presupposti, per l'ovvia considerazione che un modello di polizia federale non può che riferirsi ad uno Stato di tipo federale⁽²⁹⁾.

Ora, molto è stato detto sulla possibile evoluzione in senso di Stato federale dell'Unione Europea, con tesi e teorie non prive di un proprio fondamento logico politico, tesi e teorie che tuttavia abbiamo il dovere di passare al vaglio dell'esperienza degli anni più recenti; in questo senso, occorre tener conto di un dato storico

(29) - Manifesta opinione contraria H. Labayle, secondo cui a ciò sarebbe sufficiente l'assegnazione all'Ufficio di una sfera di poteri sostanzialmente equivalente a quella di un qualsiasi modello di polizia federale.

che sembra smentire decisamente qualsiasi aspettativa in tal senso.

Il Trattato di Amsterdam giunge nel 1997, vale a dire dopo soli cinque anni di rodaggio del previgente Trattato di Maastricht; il dato è significativo, poiché all'esiguo lasso di tempo in cui si sono manifestate gravissime lacune in quella che sarebbe dovuta essere la Costituzione Europea si è accompagnata ancora una volta la redazione di un testo per certi versi completo ma per altri assolutamente lontano da qualsiasi idea di Europa Unita: l'Unione Europea è e rimane un'organizzazione internazionale a base regionale, con sovranità sicuramente coordinata con quella degli Stati membri ma *ancora distinta da essa*. Non è oggetto di questo studio la valutazione in prospettiva della probabilità di giungere alla Federazione da tanti auspicata, ma occorre almeno rilevare alcuni dati essenziali che influiscono sull'evoluzione di Europol.

Volendo per un istante ammettere l'avvicinamento della struttura Europol al modello offerto dal Federal Bureau of Investigation, pur in assenza di uno Stato federale, riteniamo che non sarebbe comunque possibile superare i limiti alquanto determinanti di:

- *manca di un diritto penale europeo*, in assenza del quale, ad esempio, l'unico punto di riferimento per ripartire la competenza tra Europol e polizie nazionali rimarrebbe di fatto lo stesso art. 2 della Convenzione, con tutto ciò che ne consegue sul piano dell'interpretazione sol che si pensi alla citata questione relativa al reato di associazione a delinquere;

- *manca di una struttura giudiziaria unica di riferimento*, ammesso che sia possibile concepire una sorta di dipendenza funzionale di Europol dalla stessa, ipotesi attualmente esclusa nei riguardi delle giurisdizioni nazionali; occorrerebbe sviluppare e portare a termine il progetto del Pubblico Ministero europeo⁽³⁰⁾, sul modello degli *Attorney Prosecutors* federali degli Stati Uniti;

- *manca in capo ad Europol di poteri operativi*, laddove l'FBI opera

(30) - Naturalmente attraverso un'accorta politica del Consiglio che, da un lato, estenda le competenze del P.M.E. ad *altre* forme di criminalità diverse da quelle volte alla lesione degli interessi finanziari dell'Unione, dall'altro estenda il mandato Europol *anche* alla tutela di tali interessi, creando così una sorta di convergenza di competenze *ratione materiae* in assenza della quale il sistema non potrebbe partire. Ovviamente, considerato che Europol non ha e verosimilmente non avrà poteri operativi e che il P.M.E. non è stato ancora costituito, stiamo formulando delle prospettive piuttosto eroiche.

costantemente sul territorio, autonomamente o in collaborazione con le polizie locali e, in casi del tutto eccezionali, con la Guardia Nazionale.

Il tutto in un quadro generale che non lascia per nulla presagire un'evoluzione in senso federalista dell'Unione Europea, considerato, lo vogliamo ribadire, che per ben due volte nell'arco di pochi anni questo importante obiettivo è stato palesemente mancato, e ciò anche quando, come nel corso della redazione della novella di Amsterdam, appariva ragionevole ritenere che i presupposti ci fossero tutti: ipotizzare la redazione di un terzo Trattato sull'Unione Europea che segni la svolta epocale appare oggi semplicemente avveniristico, considerati gli sviluppi ed il fallimento parziale del Trattato di Maastricht ed il conseguente aggiustamento di Amsterdam che, forse con modalità più acconce rispetto al precedente Trattato, riproponendo un'energica opzione intergovernativa nei settori chiave del Terzo Pilastro riconferma le tendenze realmente prevalenti tra i Governi europei.

Per tutti questi motivi, riteniamo che l'ipotesi di un Europol concepito in termini di FBI europeo non possa essere condivisa, per il preciso ed imprescindibile dato testuale offerto dalla Convenzione e per la volontà politica inequivocabilmente contraria palesata dai Governi degli Stati membri.

b. Organizzazione Internazionale della Polizia Criminale-Interpol

L'Interpol è un'organizzazione internazionale di origine consuetudinaria a cui partecipano 177 Paesi, svolge funzioni di *intelligence* e di *evidence*, quest'ultima unita ad una penetrante attività di contrasto nei confronti della grande criminalità organizzata e nei confronti di singoli criminali.

Questi dati essenziali permettono di stabilire un primo raffronto con Europol.

Sul piano effettivo, i numerosi brillanti successi conseguiti dall'Interpol sono noti a tutti: prima facie, l'esperienza Interpol porta a domandarsi quale potesse essere la ragione della costituzione di un nuovo Ufficio di polizia, seppur a base regionale, con evidenti rischi di sovrapposizione di funzioni o addirittura di duplicazione.

Vi è di più: ad una prima analisi Interpol può apparire come una struttura addirittura preferibile ad Europol, e ciò per una serie di motivazioni.

La prima e più evidente differenza fra le due strutture consiste nella competenza di Interpol a gestire fenomeni criminali individuali: ciò si ricollega poi ad un altro degli aspetti che caratterizzano Interpol, l'assenza di una rigida definizione dell'ambito di competenza quale quello posto a carico dell'Europol dall'art. 2 della Convenzione e dall'art. 30 del Tr. di Amsterdam.

Probabilmente, alcune di queste considerazioni stanno alla base del grido d'allarme che molti studiosi hanno elevato dinanzi alla configurazione di un nuovo Ufficio di polizia sprovvisto di poteri operativi: facendo muovere il ragionamento prendendo come costante riferimento l'esperienza Interpol, a nostro avviso, si è finito col travisare l'essenza e la ragion d'essere della nuova struttura.

Uno spiraglio a queste aspettative è stato poi offerto dal Trattato di Amsterdam, nella parte in cui prevede l'*affiancamento* ⁽³¹⁾ di costituende unità operative Europol alle unità operative delle forze di polizia nazionali.

In linea generale, considerando il modello Interpol, è ragionevole ritenere che gli *standard* di qualità ed efficienza delle forze di polizia di ben 177 Paesi siano quanto di più eterogeneo si possa immaginare, ed il rischio di fallimento di operazioni di particolare rilievo, in assenza di un *plafond* comune qualitativo, sarebbe altissimo; nel momento in cui Interpol prese vita, non sarebbe stato concepibile lasciare dei dislivelli di questo tipo, poiché ciò avrebbe radicalmente compromesso la stessa riuscita dell'intero sistema.

Anche il problema dei poteri operativi, più apparente che reale, secondo noi andrebbe rivisto in questi termini.

Europol nasce in una realtà soggettivamente molto più limitata e qualitativamente più omogenea: le forze di polizia dei 15 Paesi membri dell'Unione Europea, pur nelle profonde differenze che le distinguono, presentano un grado di efficienza e qualità professionale più che apprezzabile.

Il sistema attuale, per cui le operazioni sul territorio conseguenti ad una indagine Europol vengono effettuate dalle forze di polizia nazionali, è sostanzialmente valido. Non si capisce invero perché si debba insistere sull'attribuzione di tali poteri ad un Ufficio che nasce come punto di coordinamento e di elaborazione di

(31) - Concetto ben diverso da quello della conduzione di autonome attività operative. Il primato operativo continuerà a spettare alle *law enforcement agencies* nazionali.

informazioni: ciò costituirebbe, piuttosto, un inutile appesantimento di una struttura che trova innegabile pregio proprio nella snellezza della stessa e nella celerità delle procedure.

La stessa linea di ragionamento si può seguire parimenti per sciogliere l'ulteriore questione della natura giuridica dell'Ufficio: esso, come abbiamo cercato di dimostrare, non è organizzazione internazionale, il che non deve tradursi in una considerazione negativa: anche qui, l'assenza di sovrastrutture che non siano strettamente inerenti al mandato dell'Ufficio permette di ottimizzare le risorse a sua disposizione, quasi tutte destinate ad assolvere a quel mandato.

Occorre piuttosto con priorità assoluta che si sblocchino da parte del Consiglio tutte le competenze previste nell'allegato all'art. 2 della Convenzione.

Europol trova la propria ragion d'essere nel nucleo centrale della sua attività, *l'analisi criminale*. Esso è una struttura scientifica di altissimo livello, all'avanguardia nel settore dello studio sia del fenomeno criminale, sia delle soluzioni alla sua devastante presenza. In questo senso assume primario rilievo non più la quasi superflua questione dei poteri operativi, ma la ben più motivata, interessante e pienamente realizzabile proposta di Den Boer circa il conferimento ad Europol del mandato di Servizi Segreti dell'Europa.

Ecco quindi spiegato il concetto di *valore aggiunto*, che spesso si impiega per evidenziare le peculiarità dell'Ufficio rispetto alle altre forme di cooperazione di polizia: è un concetto che trova applicazione nell'esperienza quotidiana di tutti coloro che aggrediscono il fenomeno criminale fin nelle sue più recondite sfumature, di tutti coloro, spesso gli unici realmente motivati, attraverso la cui insostituibile opera cresce lo spazio di Libertà, Giustizia, Sicurezza, quasi moderne Eumenidi poste a tutela della grande polizia Europea.



MOTIVAZIONE E METODO

DUE ELEMENTI CRUCIALI PER LA SOPRAVVIVENZA DELLE ORGANIZZAZIONI MILITARI

Gaetano Speciale (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La motivazione. - 3. La metodologia. - 4. Conclusioni.

1. Premessa

Nell'ultimo decennio, la realtà nella quale viviamo, già di per sé ricca di variabili aleatorie, indeterminate ma interdipendenti, ha aumentato la sua complessità a causa soprattutto della globalizzazione dei mercati e dell'informazione, della diffusa informatizzazione, della internazionalizzazione della politica e dell'economia, e a causa anche dell'alta tecnologia, della quale la *new economy* sembra essere parente stretta.

Il terzo millennio, almeno inizialmente, dovrà fare i conti con questo "villaggio globale", nel quale si è trasformato il pianeta, dove tutti fanno tutto di tutti in *tempo reale*, anche se non tutti dispongono della stessa qualità di vita; in

(*) - Brig. Gen. (ris.) docente di Arte militare presso la Scuola Ufficiali Carabinieri.

questo contesto, le organizzazioni, in generale, e quelle militari in particolare, avranno il loro bel da fare per operare efficacemente ed efficientemente. Se poi vorranno vivere, anzi sopravvivere in quel “contesto”, esse dovranno inevitabilmente instaurare con quest’ultimo un processo di osmosi continua, attraverso il quale assumerne e fornirne tutta la necessaria linfa vitale.

Per far ciò, i responsabili della componente umana delle organizzazioni dovranno, presumibilmente, sviluppare molti importanti fattori, due dei quali sono, a mio parere, la motivazione del personale facente parte delle organizzazioni stesse e il metodo con il quale il personale dirigente dovrà individuare, studiare e risolvere i molteplici problemi ad “*n*” incognite che gli si presenteranno quotidianamente.

Potrebbe sembrare un po’ originale - per non dire del tutto superfluo - fare alcune considerazioni e puntualizzazioni a favore della motivazione e della metodologia di lavoro e di studio, all’interno di organizzazioni militari.

Se così fosse, vorrebbe dire che davvero il mondo militare non ha perso la caratteristica di organizzazione per antonomasia, anche se le aziende e le università, soprattutto statunitensi, hanno recepito molti concetti tipicamente militari (nei settori di: *task organization*, organizzazioni a rete, *learning organization*, organizzazioni ad *hoc*ratriche, *leadership*...), concetti che sono stati in quegli ambiti approfonditi e sperimentati da numerosi studiosi, i quali hanno ricavato un’importante messe di informazioni alla quale il mondo militare non dovrebbe indugiare ad accedere, riservandosi, ovviamente, di verificarne la congruità allo specifico ambiente.

La differenza, in generale, tra chi sarà presente sul “mercato” e chi da esso scomparirà, tra chi vincerà e chi perderà la sfida dei prossimi anni sul piano organizzativo ed operativo, sarà determinata anche da come saranno affrontate e risolte le problematiche legate agli aspetti appena citati.

2. La motivazione

Tralasciando di fare riferimento massiccio alla psicologia con i suoi numerosi aggettivi (psicoanalitica, neurofisiologica, biochimica, umanista, cognitivista,

sperimentale, sociale, delle organizzazioni, ...), anche perché ciò esulerebbe dallo scopo del presente contributo, ritengo, tuttavia, che si possa concordare su una delle sue seguenti definizioni, per quanto, in realtà, di veramente definito, in questo campo, non ci sia molto: secondo alcuni la motivazione è “*l'elemento capace non solo di dare la spinta iniziale, ma è il vero e proprio elemento di costruzione che trasforma un insieme di capacità, esperienze e conoscenze in competenze applicate e finalizzate. Essa non è un mero processo di reazione, qualche cosa che si può indurre dall'esterno, ma un processo di azione che presiede il collegamento tra l'ambiente ed il nucleo soggettivo della persona costituito dall'immagine di Sé ed espresso attraverso quello che potremmo chiamare progetto di vita*”⁽¹⁾; secondo altri la motivazione è più semplicemente “*il processo che funzionalizza le attività dell'organismo verso una meta*”⁽²⁾; e, secondo altri ancora essa è “*la connessione fondamentale tra l'individuo e l'organizzazione*”⁽³⁾.

Infine, la motivazione è ritenuta “*una delle determinanti della prestazione definita dalla formula:*

$$P = M - C - T$$

Dove:

- *P = prestazione;*
- *M = motivazione;*
- *C = capacità (caratteristiche intellettive, abilità- mentali, meccaniche, psicomotorie -, conoscenze);*
- *T = tecniche impiegate*”⁽⁴⁾.

Se si analizzano le definizioni appena riportate, la prima delle quali sembra comprendere, in un certo senso, anche la seconda, si può, in primo luogo, subito notare come la motivazione sia considerata una sorta di energia interiore, indispensabile al soggetto per intraprendere una determinata attività. Tale energia risulta irrinunciabile sia inizialmente, cioè in fase di concezione dell'attività stessa, sia in

(1) - M.V. SARAÒ, W. LEVATI, *La configurazione specifica delle competenze, da SVILUPPO & ORGANIZZAZIONE*, n. 168 Luglio/Agosto 1998.

(2) - SADI MARHABA, *Enciclopedia Garzanti di Filosofia*, ristampa 1988.

(3) - G. VENTURONI, *La motivazione del personale militare, INFORMAZIONI DELLA DIFESA*, n.6/98.

(4) - *Adeguatezza e bilanciamento delle Forze Armate a fronte della complessità del contesto militare*, a cura di L. BACCHINI, con la collaborazione di G. SPECIALE, CeMISS 2000.

fase di progettazione, forse tra tutte la più delicata, sia nel corso della prestazione d'opera, anche questa di indubbia importanza.

In secondo luogo, credo non si debba sottovalutare anche il fatto che la motivazione venga considerata quale elemento che collega l'ambiente all'immagine di sé. Secondo questo concetto, infatti, colui il quale sia motivato percepisce l'ambiente, nel quale opera, come suo, e ne persegue il miglioramento in maniera costante e spontaneo, e in nessun modo coercitivo.

Ecco perché molte importanti aziende considerano il possesso, da parte di un soggetto, della motivazione, o dell'attitudine a possederla, quale *conditio sine qua non* per l'ingresso del personale nell'organizzazione.

Non basta, infatti, *sapere* di più e *saper fare* meglio degli altri; è necessario anche *voler sapere* di più e *voler saper fare* meglio degli altri.

Il fatto che la motivazione, secondo l'ultima annotazione riportata, sia un fattore determinante della prestazione fornita dal personale all'interno di una organizzazione, significa che ogni volta che *è necessario valutare, o meglio misurare, una prestazione, risulta contemporaneamente indispensabile prendere in esame, in termini quantitativi, anche la motivazione*⁽⁵⁾.

Se si vuole sostituire una visione statica ed immutabile della problematica relativa alla motivazione del personale, con una concezione olistica e sistemica di essa, e che sia insieme dinamica, è necessario, a mio avviso, riportare nel mondo delle organizzazioni sia il complesso dei valori accettati oggi soprattutto dai giovani, unitamente all'intero modello culturale vigente nel contesto sociale in cui si opera; sia un moderno sistema di rilevamenti psicologici che porti alla possibilità di misurare, sia pure entro una certa approssimazione, la motivazione, che costituisce presupposto, come si è visto, anche per determinare, e quindi valutare, la prestazione.

In campo aziendale, nel quale certamente esiste una certa omogeneità tra i modelli culturali comunemente accettati dalla gente e quelli scelti dai responsabili per la selezione e la formazione del personale delle aziende, seguire tale percorso non sembra comportare difficoltà insormontabili.

In altri campi, invece, tale operazione risulta più difficile, ma non impossi-

(5) - *Ibidem*.

bile. Nel settore militare, per esempio, nel quale il complesso degli specifici valori, che ne costituisce l'essenza irrinunciabile, non è precisamente quello comunemente accettato né dai giovani né dalla maggioranza dei cittadini, almeno del nostro Paese⁽⁶⁾, tale operazione risulta sì più ardua ma, pur nel rispetto assoluto della tradizione, forse più necessaria che altrove.

Infatti, proprio in questa direzione sembrano essere avviati i lavori della tavola rotonda che lo Stato Maggiore dell'Esercito ha promosso, presso la Scuola di Guerra, nel marzo del 1999, dal titolo "Mutamenti storico-sociali e attualità dei valori", agli atti dei quali, pubblicati dalla Rivista Militare, si rimanda per eventuali approfondimenti⁽⁷⁾.

Nell'ambito di una nuova visione delle problematiche relative alle risorse umane, da tutti sempre riconosciuta come componente principe di ogni organizzazione, è necessario, a parere di chi scrive, affrontare e risolvere, nel modo più asettico possibile, il problema della misurazione della motivazione di un soggetto non solo in fase di selezione del personale, ma anche durante tutto lo svolgimento della carriera del soggetto stesso. Tale attività, da realizzare somministrando al personale interessato appropriati e tempestivi moduli formativi, valutativi e selettivi, deve essere effettuata soprattutto prima dell'assunzione da parte di esso di incarichi particolarmente importanti o di operazioni ad alto contenuto rappresentativo e di immagine.

Sembra infatti arduo pensare che in futuro sia possibile che organizzazioni militari, con compiti istituzionali di difesa o di polizia, rinuncino ad annoverare tra i propri ranghi personale dotato di elevata motivazione o tollerino al proprio interno la presenza di elementi non motivati.

La motivazione ha sempre contraddistinto un buon militare da uno mediocre, ma in futuro essere motivato o non esserlo significherà presumibilmente appartenere o non appartenere all'organizzazione.

(6) - Dai seguenti dati, tratti dalla *Nota aggiuntiva allo Stato di Previsione di Spesa per la Difesa 1999* e da *Military Balance*, risulta, infatti, che la spesa pro capite dell'Italia per le FF.AA. (in \$ USA) è circa un po' più della di quella della Germania, due volte di meno di quella della Francia, tre volte di meno di quella del Regno Unito. Inoltre l'Italia ha dedicato nel 98-99 l'1,07% del suo PIL, a fronte del 1,29%, 2,06%, 2,6% dei PIL rispettivamente di Germania, Francia, Regno Unito.

(7) - Supplemento al n. 4/99 della *RIVISTA MILITARE*.

3. La metodologia

Quello di individuare un “metodo” capace di guidare l’Uomo verso la conoscenza della realtà che lo circonda, è un problema che ha appassionato ed impegnato generazioni di filosofi e pensatori di tutti i tempi.

Non c’è attività umana, specie oggi in cui ottenere risultati ottimi e in tempi brevi è diventato un irrinunciabile imperativo categorico, che non preveda un metodo.

Tanto per avere una base concettuale sulla quale concordare, ritengo utile riportare alcune definizioni di “metodo”.

Etimologicamente derivante dalle parole greche *meta* e *hodos* (strada che trascende o che si trasforma), il metodo è definito come “*criterio e norma direttivi secondo i quali si fa, si realizza o si compie qualche cosa*”⁽⁸⁾, oppure come “*insieme di prescrizioni relative allo svolgimento di un’attività in modo ottimale*”⁽⁹⁾. Ma trattando di metodo non ci si può esimere dal ricordare che Cartesio per metodo intende “*delle regole certe e facili, grazie alle quali tutti coloro che le osservano esattamente, non prenderanno mai per vero ciò che è falso, e arriveranno senza alcuno sforzo inutile, ma accrescendo sempre il loro sapere, alla conoscenza di tutte quelle cose di cui sono capaci*”⁽¹⁰⁾.

La metodologia alla quale si pensa, però, cioè quella che, pur avvalendosi di un solido impianto logico e razionale, sia capace di individuare, studiare e risolvere una certa tipologia di problemi, ha certamente scopi ben più modesti di quelli indicati da Cartesio e di quelli che la scienza e la filosofia le affida.

Gli sviluppi, sul piano dell’azione organizzativa, della metodologia, alla quale chi scrive si riferisce, sono molto evidenti e gratificanti, in quanto consentono alle organizzazioni di perseguire con successo i propri obiettivi, ottimizzando le risorse, comprese quelle relative al personale.

Ciò che si desidera porre in evidenza in questa sede è un concetto assai semplice da enunciare, ma non altrettanto semplice da accettare e da applicare con una certa onestà intellettuale.

(8) - *Vocabolario della lingua italiana*, Nicola ZINGARELLI, decima edizione.

(9) - *Enciclopedia Garzanti di Filosofia*, ed. 1988.

(10) - Da: *Regulae ad directionem ingenii*, CARTESIO.

Si tratta, infatti, di prendere atto che disporre di una metodologia, di una procedura, di una *check-list*, che abbia una solida base logica e razionale, è di per sé, oltre che un modo per risparmiare tempo, per prendere in considerazione e valutare tutti i fattori noti e pertinenti del problema, per individuare alternative o linee d'azione idonee, fattibili ed accettabili, un irrinunciabile fattore incrementale di organizzazione.

Individuare, poi, la linea d'azione ritenuta la migliore è certamente compito esclusivo di chi deve decidere, il quale può avvalersi di tutti gli ausili che la teoria delle decisioni e la moderna tecnologia gli offre.

Tale concetto, pur facendosi enunciare con molta semplicità, non trova un'ampia convergenza di opinioni concordi circa la sua assoluta validità. Molti pensano ancora che tale validità sussista sì, ma solo in via teorica!

In pratica c'è chi ritiene che il metodo, qualunque esso sia, costituisca un insopportabile cappio al collo, imbrigli la libertà d'azione di chi lo impiega, limiti la creatività e la capacità innovativa dell'individuo. In sostanza si ha la sensazione, in particolare nel mondo di cultura latina e almeno fino ad ieri, che alcuni *top managers*, alcuni *decision makers*, alcuni comandanti siano convinti che il metodo sia senza dubbio un'ottima cosa, ma che debba essere utilizzato dagli altri; essi ritengono di essere capaci, abbandonando ogni schema ragionato preconstituito e qualsiasi strumento di controllo, di grandi intuizioni e di ancor più grandi improvvisazioni.

A proposito, poi, di improvvisazione, un importante studioso statunitense, esaminando «*l'opportunità ed i limiti dell'improvvisazione nella musica jazz come metafora dell'azione organizzativa*»⁽¹¹⁾ precisa che «...la parola improvvisazione affonda le sue radici in "provviso" che vuol dire accordarsi in anticipo, o fare qualche cosa di premeditato. Aggiungendo il prefisso "im" a proviso..., improvviso significa l'opposto di proviso... Come Tyler e Tyler (1990) affermano, l'improvvisazione... è la negazione della previdenza, del pianificato, del fare le cose previste, e del controllo del passato sul presente e sul futuro»⁽¹²⁾.

Ritengo che, mentre da un lato si possa concordare pienamente sul concetto appena esposto, il quale, anche se espresso e sottolineato da illustri studiosi, non sembra contenere molti spunti di originalità, dall'altro, invece, si debba riflettere

(11) - *Il jazz e l'improvvisazione organizzativa*, di K.E. WIEK, da *SVILUPPO & ORGANIZZAZIONE* n. 175 Settembre/Ottobre 1999.

(12) - *Ibidem*.

sul fatto che «*L'improvvisazione comporta il rimaneggiare materiale già composto e modelli in relazione ad idee mai anticipate, concepite, formate e trasformate nelle particolari condizioni dell'esecuzione, le quali perciò aggiungono caratteristiche uniche ad ogni creazione.* (Berliner, 1994, p.241)»⁽¹³⁾.

In altri termini, come in campo jazzistico può veramente improvvisare, annetten-
do a questo termine il significato più ampio che comprenda componenti di altissimo
valore artistico, tecnico e creativo, solo chi possieda già in elevatissima misura
conoscenza della musica, dello strumento, della composizione che certamente compor-
tano studio, adozione di tecniche e schemi precisi; così in campo organizzativo può
improvvisare, cioè innovare ed essere creativo in modo estemporaneo, solo chi è un
profondo conoscitore della struttura organizzativa in cui opera, dei suoi innumerevoli
meccanismi di funzionamento, delle sue procedure, dei suoi obiettivi, della sua "vision".

Il passaggio dal campo organizzativo, in generale, a quello militare, in particolare,
che dell'organizzazione è l'espressione più antica e più piena, è assai facile.

L'improvvisatore in campo militare è colui che, pur essendo addestrato a
risolvere problemi operativi utilizzando una metodologia consolidata, possiede
sviluppato lo spirito di iniziativa, ovvero è colui il quale, in assenza di ordini, è
capace di agire in base agli ordini ricevuti in precedenza per raggiungere specifici
obiettivi solo se questi sono congruenti con la situazione del momento, oppure, in
caso contrario, sia in grado di operare tenendo a base gli scopi istituzionali, in piena
libertà d'azione per il perseguimento di tali obiettivi. Chi pensa di improvvisare,
attribuendo a tale termine i significati comuni di operare "*senza preparazione, senza
studio, senza meditazione*"⁽¹⁴⁾, e, si potrebbe aggiungere, senza alcun metodo, è
destinato all'insuccesso e andrebbe destituito.

4. Conclusioni

Se il lettore concorda con quanto fin qui esposto, dovrà anche convenire che
in qualsiasi organizzazione puntare ed investire sulla selezione del personale, sulla

(13) - *Ibidem*

(14) - D. CINTI, *Dizionario dei sinonimi e dei contrari*, Istituto Geografico De Agostini, ed. 1987.

sua formazione continua, è il segreto, che ormai molti hanno scoperto, per operare nel mercato globale, essendo essi i principali canali attraverso i quali si possono sviluppare i concetti esposti sulla motivazione e sulla metodologia.

Puntare e investire sulla selezione e sulla formazione, significa anche creare le premesse affinché la componente umana delle organizzazioni sia davvero quella componente essenziale, vitale, innovativa, proattiva, capace di vincere la sfida che il prossimo futuro porrà alla sopravvivenza delle organizzazioni di cui fanno parte.

Se, infine, tali organizzazioni, anziché aziendali sono militari, quanto appena esposto assume valore assolutamente cruciale.



**GAZZETTA
UFFICIALE**

*Si segnalano i seguenti
provvedimenti normativi:*

LEGGE 18 AGOSTO 2000, N. 248

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 206 del 4 settembre 2000)

NUOVE NORME DI TUTELA DEL DIRITTO DI AUTORE

La legge in argomento costituisce una sensibile innovazione della normativa sulla protezione del diritto di autore, contenuta principalmente nella legge 22 aprile 1941, n. 633.

In particolare vengono ridisciplinate, in un'ottica più restrittiva, le attività di riproduzione di opere, comunque effettuate, anche attraverso un inasprimento delle sanzioni previste per la violazione delle disposizioni di legge.

L'art. 8 inserisce nella legge n. 633/1941 gli artt. 174-*bis* e 174-*ter* che regolamentano le nuove sanzioni amministrative, pecuniarie ed accessorie, mentre l'art. 13 stabilisce la sostituzione degli artt. 171-*bis* e 171-*ter* della legge n. 633/1941 che recano nuove fattispecie di reato, tese ad una più specifica ed incisiva tutela penale.

DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 2000, N. 274

(Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 234 del 6 ottobre 2000)

DISPOSIZIONI SULLA COMPETENZA PENALE DEL GIUDICE DI PACE, A NORMA DELL'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE 24 NOVEMBRE 1999, N. 468.

Il provvedimento legislativo reca la disciplina processuale in materia penale del giudice di pace.

Di peculiare interesse le norme sulla competenza per materia (art. 4), stabilita

attraverso l'elencazione delle singole fattispecie di reato rientranti nella cognizione giurisdizionale del giudice di pace.

Alcune innovazioni particolarmente significative riguardano le indagini preliminari e la citazione a giudizio; tra di esse si citano le seguenti: l'art. 11 prescrive che la polizia giudiziaria compia tutti gli atti di indagine necessari, riferendone al pubblico ministero, con relazione scritta, entro il termine di quattro mesi; ai sensi dell'art. 13 la polizia giudiziaria può richiedere al pubblico ministero l'autorizzazione al compimento di determinati atti di indagine; l'art. 20 stabilisce che la polizia giudiziaria possa citare l'imputato, dietro autorizzazione e sulla base dell'imputazione formulata dal pubblico ministero, dinanzi al giudice di pace.

È anche prevista la possibilità da parte della persona offesa dal reato, limitatamente ai reati perseguibili a querela di parte, del ricorso immediato al giudice (art. 21).

È degna di nota anche la previsione riguardante la possibilità che gli ufficiali di polizia giudiziaria, diversi da coloro che hanno preso parte alle indagini preliminari, possano svolgere le funzioni del pubblico ministero nell'udienza dibattimentale (art. 50).

DECRETO 14 GIUGNO 2000, N. 284

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 240 del 13 ottobre 2000)

REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DEI DECRETI LEGISLATIVI N. 277/1991, N. 626/1994 E N. 242/1996 IN MATERIA DI SICUREZZA DEI LAVORATORI SUI LUOGHI DI LAVORO NELL'AMBITO DEL MINISTERO DELLA DIFESA

Il regolamento ministeriale viene adottato per garantire l'applicazione ed il rispetto della legislazione in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro delle Forze armate, nel rispetto dei principi istituzionali che prevedono: l'unicità di comando e controllo, l'effettuazione di particolari e specifiche attività connesse all'impiego istituzionale della forza militare ed al relativo addestramento, la tutela delle informazioni riguardanti la prontezza e funzionalità dell'intera

struttura militare, la tutela delle informazioni e delle notizie connesse con il segreto di Stato.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 9 OTTOBRE 2000

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 241 del 14 ottobre 2000)

STENDARDO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Il decreto stabilisce la nuova insegna di comando del Presidente della Repubblica, costituita da uno stendardo dalla foggia quadrata, di cui si riporta la descrizione araldica: “di rosso, bordato d’azzurro, al grande rombo appuntato ai lembi, di bianco, caricato dal carello di verde appuntato ai margini del rombo, esso carello sopraccaricato dall’emblema della Repubblica italiana d’oro”.

DECRETO 30 GIUGNO 2000, N. 292

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 245 del 19 ottobre 2000)

REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 6, COMMA 1, DELLA LEGGE 24 GIUGNO 1998, N. 206, RECANTE NORME PER LE VISITE DI PARLAMENTARI ALLE STRUTTURE MILITARI

Il regolamento disciplina le modalità di attuazione delle visite di parlamentari alle strutture militari. In particolare vengono regolamentati i seguenti aspetti: il preavviso al Ministro della difesa; la visita alle aree riservate; la visita a strutture militari straniere o plurinazionali; l’incontro con il comandante o altro ufficiale delegato; l’incontro con il personale militare e civile; le visite agli stabilimenti militari di pena.

Viene anche contemplata la possibilità che una delegazione o singoli parlamentari si presentino senza preavviso ad una struttura militare (art. 9).

DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2000, N. 267

(Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 254 del 30 ottobre 2000)

TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

In questo supplemento ordinario il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali viene ripubblicato, corredato delle relative note. Il Testo unico si suddivide in quattro parti per complessivi 275 articoli. La prima parte (ordinamento istituzionale) si compone a sua volta di sei titoli: disposizioni generali; soggetti (suddiviso in cinque capi: comune; provincia; aree metropolitane; comunità montane; forme associative); organi (suddiviso in quattro capi: organi di governo del comune e della provincia; incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità; sistema elettorale; *status* degli amministratori locali); organizzazione e personale (suddiviso in tre capi: uffici e personale; segretari comunali e provinciali; dirigenza ed incarichi); servizi ed interventi pubblici locali; controlli (suddiviso in quattro capi: controllo sugli atti; controllo sugli organi; controlli interni; controlli esterni sulla gestione). La seconda parte tratta dell'ordinamento finanziario e contabile (otto titoli: disposizioni generali; programmazione e bilancio; gestione del bilancio; investimenti; tesoreria; rivelazione e dimostrazione dei risultati di gestione; revisione economico-finanziaria; enti locali deficitari o dissestati). Le due ultime parti riguardano rispettivamente l'associazione degli enti locali e le disposizioni transitorie ed abrogazioni.

LEGGE 14 NOVEMBRE 2000, N. 331

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 269 del 17 novembre 2000)

NORME PER L'ISTITUZIONE DEL SERVIZIO MILITARE PROFESSIONALE

La legge contiene una specifica delega al Governo per attuare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, con possibilità di commutare il servizio di leva in ferma annuale volontaria. Il provvedimento legislativo prevede anche l'adozione di misure per agevolare l'inserimento dei volontari

congedati nel mondo del lavoro e i necessari adeguamenti organizzativi e strutturali. Di peculiare importanza i primi due articoli della legge. In particolare l'art. 1 riscrive i compiti istituzionali delle Forze armate, sancendo contestualmente l'abrogazione degli artt. 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382, e 1, commi 1 e 2, della legge 24 dicembre 1986, n. 958. Si riportano integralmente i primi 6 commi:

1. Le Forze armate sono al servizio della Repubblica.
2. L'ordinamento e l'attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione e alla legge.
3. Compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato.
4. Le Forze armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.
5. Le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.
6. Le Forze armate sono organizzate su base obbligatoria e su base professionale secondo quanto previsto dalla presente legge.

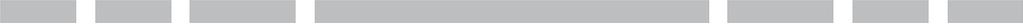
L'art. 2 sancisce quale sia il personale militare impegnato nella difesa nazionale, stabilendo che è possibile reclutare personale su base obbligatoria - fatte sempre salve le disposizioni della legge sull'obiezione di coscienza - nel caso in cui il personale in servizio sia insufficiente e non sia possibile colmare in altro modo le vacanze organiche, e soltanto nei seguenti casi: deliberazione dello stato di guerra; coinvolgimento dell'Italia in una grave crisi internazionale che giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate.

LEGGE 21 NOVEMBRE 2000, N. 353

(Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 280 del 30 novembre 2000)

LEGGE-QUADRO IN MATERIA DI INCENDI BOSCHIVI

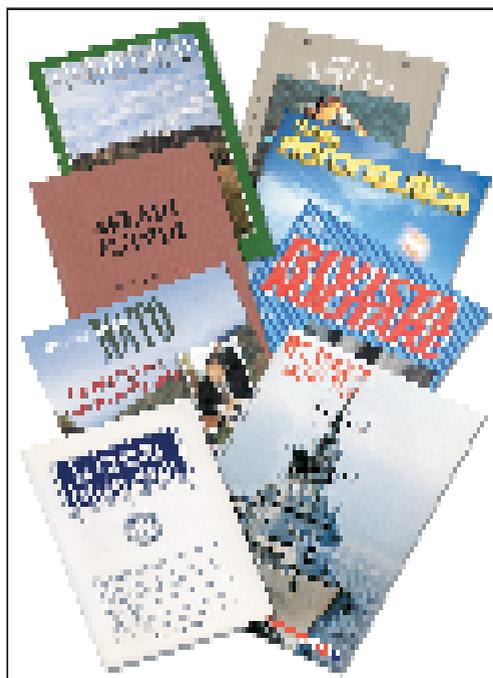
La presente legge reca una serie di norme in tema di previsione, prevenzione



e lotta attiva in materia di incendi boschivi. Di particolare interesse alcune modifiche al codice penale introdotte dal presente provvedimento legislativo, tra le quali si cita l'inserimento dell'art. 423-*bisc.p.*, dove sono contemplate un'ipotesi base di incendio boschivo, punita con la reclusione da quattro a dieci anni (1° comma), un'ipotesi colposa, punita con reclusione da uno a cinque anni (2° comma), due ipotesi aggravate, strutturate secondo il modello del delitto aggravato dall'evento (3° e 4° comma).



QUESTIONI MILITARI



RIVISTA MILITARE

Ornella ROTA

Il crimine organizzato - Una minaccia alla sicurezza

N. 6, novembre-dicembre 2000

Il vertice dei G8, tenutosi ad Okinawa nel luglio 2000, ha ufficialmente sancito che il riciclaggio del denaro sporco e l'evasione fiscale costituiscono una minaccia per la sicurezza mondiale.

Sotto un diverso profilo, molto più pragmatico, la comunità internazionale, analizzando le numerose esperienze dell'ultimo decennio, sta maturando la consapevolezza che gli interventi in aree di crisi, per essere realmente efficaci, devono fornire aiuti per avviare interventi strutturali di recupero e non limitarsi alle classiche forme di assistenza umanitaria.

Infatti, nei contesti degradati teatro di queste operazioni, spesso, la distribuzione dei soccorsi alimenta, anziché sopprime, le lotte e le rivalità tra le fazioni che mirano ad accaparrarsene la maggior parte.

In tali ambienti possono trovare terreno favorevole di sviluppo i fenomeni di crimine organizzato.

Il pezzo, di piacevole ed accattivante lettura, ha un taglio spiccatamente giornalistico. Possiede numerosi riferimenti a scenari ed eventi internazionali, anche se, al riguardo, come esplicitamente dichiarato, le fonti sono quelle della stampa internazionale.

Il principale pregio, dal punto di vista di un tecnico, è costituito da alcune acute osservazioni di carattere socio-politico.

L'Autrice rileva come il crimine organizzato, in taluni contesti, a causa dei rilevanti interessi economici illeciti in gioco, riesca a superare anche i problemi inter-etnici che sono alla base di molti scenari di crisi. I nazionalismi possono



essere usati strumentalmente per rafforzare posizioni di potere, allargare giri d'affari, rivestire di parvenza politica gli obiettivi illegali riconducibili a famiglie o gruppi criminali organizzati.

In tal senso sono riportati numerosi e variegati esempi che indirizzano l'attenzione del lettore, soprattutto, verso gli eventi che si stanno verificando nella vicina area balcanica.

In sintesi, il quadro generale che viene proposto appare ricco, interessante ed utile per chiunque voglia iniziare ad approfondire il tema delle influenze che il crimine organizzato può esercitare sui flussi dinamici dei fenomeni geo - politici.

RIVISTA MARITTIMA

Alessandro CORNELI

Il ritorno della Russia sulla scena internazionale

N. 8-9, agosto-settembre 2000

La Russia. La Russia di Vladimir Putin. La Russia alle soglie del 3° millennio. Dopo una crisi durata quasi 15 anni, il paese che fu degli Zar sembra aver imboccato la strada della stabilità interna, della ripresa economica e della riconquista di un ruolo incisivo nelle relazioni internazionali. Gli eventi degli ultimi mesi sottolineano questa nuova tendenza: dal rischieramento delle Forze

Armate russe nel Kosovo "liberato" dalla presenza serba, alla recentissima attività di mediazione nell'ultima crisi tra israeliani e palestinesi.

Vladimir Putin, 47 anni, nativo di Leningrado (oggi S. Pietroburgo), scarsamente noto fino a prima delle elezioni, fu nominato premier da Eltsin il 31 dicembre 1999 ed ha vinto la campagna elettorale per le presidenziali il 20 marzo scorso. Formatosi studiando legge, cosa che lo predispone a tenere conto della forma in qualsiasi processo decisionale, fu per lunghi anni funzionario del KGB, attivo nella Germania occidentale, ove ebbe modo di comprendere appieno i meccanismi della vita democratica e le regole di un galoppante sviluppo economico.

A questo giovane politico (l'aggettivo è quanto mai appropriato ove si pensi alle vecchie nomenclature dell'URSS) è affidato il compito di allontanare la Russia dalle logiche dell'emergenza, iniziate con la dissoluzione della vecchia URSS, guidandola attraverso i severi problemi interni che la affliggono e le questioni internazionali che la vedono protagonista.

L'Autore ricostruisce la storia dell'URSS/Russia nel XX secolo, da Stalin a Breznev e da Gorbaciov a Putin, evidenziando il ruolo politico - istituzionale svolto da ciascuno di essi. Sotto questo profilo, Putin può essere considerato come l'uomo giusto arrivato al mo-

mento giusto.

I Presidenti del “cambiamento” (Gorbaciov, Andropov ed Eltsin), sia pure con grande difficoltà ed attraverso momenti di forte “autocrazia”, hanno imposto alla Russia di iniziare a pensare in termini democratici. Una fase “caotica” erasicuramente inevitabile. Ma, per quante critiche possano essere mosse alle vicende del recente passato, la Russia di oggi comincia a vivere nell’ambito di un sistema politico democratico che, benché imperfetto, può essere considerato ragionevolmente stabilizzato.

In questo contesto sta rinascendo un forte orgoglio nazionale.

Le iniziative di Putin, pur muovendosi in tutte le direzioni, operano in modo selettivo cercando di conseguire il massimo tornaconto politico: dalla normalizzazione dei rapporti con la Cina alle rinnovate relazioni con le ex repub-

bliche sovietiche dell’Europa (i Paesi Baltici e l’Ucraina), dal Medio Oriente ai Balcani, dai contatti con gli Stati Uniti a quelli con l’Unione Europea.

L’Africa e l’America latina, invece, un tempo aree di influenza dell’ex URSS, sembrano fuori dagli odierni interessi di quel Paese.

Nel prossimo futuro sarà interessante vedere con quali Stati importanti la Russia vorrà intensificare i suoi rapporti (in Europa, potrebbe essere la Germania, mentre in Asia, potrebbe trattarsi dell’India e del Giappone).

L’articolo, preciso e sintetico, fornisce una valutazione attenta e misurata della posizione russa nell’attuale panorama politico internazionale e costituisce un’ottima base di partenza per lo sviluppo di ulteriori analisi.

Magg. CC t.ISSMI Davide Angrisani



QUESTIONI PROFESSIONALI



FIAMME D'ARGENTO

Giuseppe RICHERO

Il riordinamento dell'Arma

Anno XLIV - novembre 2000

Nella seconda parte dell'editoriale, l'Autore si sofferma sugli aspetti di interesse generale introdotti dai decreti legislativi attuativi della legge nr. 78/2000, relativi al riordino dell'Arma dei Carabinieri.

L'auspicato conseguimento del grado apicale per gli Ufficiali dei Carabinieri alimenta, secondo l'editorialista, legittime aspirazioni a rivestire, in modo paritetico rispetto alle Forze Armate "tradizionali", incarichi di rilievo nell'ambito dello Stato Maggiore della Difesa, senza preclusione alcuna per il vertice del massimo livello di responsabilità strategico - militare nazionale. Analogo discorso vale altresì per il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nel cui ambito la funzione vicaria del Capo potrebbe essere affidata ad un Generale dell'Arma.

L'ultimo interrogativo, posto dal Direttore della Rivista nella sintetica disamina, riguarda il mantenimento o meno, della preminenza da parte della Benemerita, nelle parate e riviste militari.

INSTRUMENTA

Sergio PEDILLI

Diritto di Asilo: ancora sull'interpretazione dell'art. 10 della Costituzione

Anno III, n. 9, ottobre-dicembre 1999, pag. 1067-1072

Il saggio prende le mosse da un caso esaminato recentemente dalla Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, nel cui ambito il

suddetto organo collegiale si è trovato nella necessità di interpretare il 3° comma dell'art. 10 della Costituzione relativo al cd. "diritto di asilo".

Sul punto si dibattono da tempo due contrastanti correnti di pensiero, diffuse sia in dottrina che in giurisprudenza. La prima valuterebbe la norma in questione come immediatamente precettiva ed attributiva, quindi, di un vero e proprio diritto soggettivo dello straniero all'ottenimento dell'asilo.

L'altra, per contro, afferma la teoria programmatica secondo la quale tale comma, in mancanza di una legge che, del diritto di asilo, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento, si limiterebbe ad enunciare determinati fini cui deve tendere l'ordinamento statale, rivolgendosi alla generalità dei soggetti. Volendo ampliare il quadro giuridico tracciato dall'Autore, possiamo aggiungere che il dibattito non riguarda soltanto il 3° comma dell'art. 10 della Costituzione, bensì numerosi articoli dell'intera prima parte della nostra Carta fondamentale che disciplina le cd. "libertà negative" (perché implicano un non intervento dell'ordinamento) e le "libertà positive" (in quanto garantiscono all'individuo dei diritti in vista del raggiungimento di un determinato fine sociale).

Nel proseguo della trattazione, l'Autore individua il contenuto minimo

del diritto di asilo nel principio consuetudinario, sempre più cogente, di "non refoulement", che esclude la possibilità per uno Stato di respingere lo straniero verso il Paese da cui sta fuggendo, qualora al suo rientro si trovasse in pericolo di vita.

Ulteriori garanzie e tutele verso lo straniero che si trovi in tali condizioni furono sottoposte dal legislatore costituente a riserva assoluta di legge, attribuendo l'attuazione della stessa non soltanto ad una formale disposizione legislativa, ma altresì alla stretta connessione tra un atto legislativo e la norma costituzionale.

Il primo tentativo di attuazione del 3° comma dell'art. 10 della Costituzione fu effettuato con la legge 39/1990 (cd. "legge Martelli") che, benché tesa a disciplinare il crescente fenomeno migratorio di stranieri, riuscì ad introdurre soltanto alcune disposizioni, rinviando ad altro provvedimento *ad hoc* una disciplina organica che sostanziasse il diritto di asilo secondo i principi costituzionali.

In conclusione, tenuto conto che neppure la successiva legge n. 40/1998 ha colmato tale lacuna, nelle more dell'approvazione della proposta di legge attuativa del dettato costituzionale, la legge n. 39/1990 costituisce, tuttora, la norma di riferimento per la concessione del diritto di asilo.

RIVISTA ITALIANA DI COMUNICAZIONE PUBBLICA

Giuseppe NUCCI

La legge che disciplina le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni (l. 7 giugno 2000, n. 150)

Nr. 5/2000

Il provvedimento legislativo oggetto della presente disamina, adottato al termine di un *iter* parlamentare protrattosi per circa otto anni, si inserisce in un contesto normativo relativamente semplice e di recente emanazione che prende le mosse, sotto il profilo concettuale, dalla l. n. 142/1990 (che introduce l'obbligo di emanare norme per assicurare l'informazione ai cittadini) e giunge sino alle c.d. "leggi Bassanini" del biennio 1997/1998, il tutto in un ambito di trasparenza amministrativa sancito dalla l. n. 241/1990.

Ulteriori vincoli all'attività di informazione e comunicazione della P.A. derivano altresì, in ordine cronologico, dall'art. 15 del D.P.R. n. 3/1957 (tutela del segreto d'ufficio), dall'art. 12 della l. n. 801/1971 (tutela del segreto di Stato) e dalla l. n. 675/1996 (tutela della riservatezza dei dati personali).

Destinatari della l. n. 150/2000 sono tutte le amministrazioni pubbliche, inequivocabilmente definite dall'art. 1 del D.Lgs. n. 29/1993.

Per quanto concerne le attività di informazione e comunicazione, nel tentativo di colmare una lacuna della norma, determinata dalla omessa definizione di tali concetti, l'Autore le intende rivolte rispettivamente, a fornire una notizia, verificando contestualmente l'efficacia delle modalità utilizzate per informare, e a stabilire una relazione di reciproca influenza tra emittente e ricevente. I settori di intervento delle funzioni informative e comunicative possono essere ricondotte all'informazione dei mezzi di comunicazione di massa, alla comunicazione esterna ed a quella interna. A fattor comune esse sono finalizzate a: diffondere determinate conoscenze tese all'efficace funzionalità e ad un più semplice accesso da parte degli utenti, favorire processi interni di auto semplificazione/ammodernamento delle procedure burocratiche, promuovere l'immagine della P.A.

Appurata l'estrema diversificazione dei mezzi e degli strumenti tecnici che la l. n. 150/2000 consente di utilizzare nell'estrinsecazione delle attività di informazione e di comunicazione, un cenno particolare va rivolto ad alcuni di tali particolari strumenti destinati alle amministrazioni dello Stato, per le quali viene previsto un processo di pianificazione e programmazione comunicativa. Con i "programmi di comunicazione" ciascuna amministrazione statale comunica, entro il mese di novembre di ogni anno, i

propri intendimenti comunicativi al Dipartimento per l'informazione e l'editoria che, sulla base di questi, sceglie i programmi ed elabora annualmente il Piano di comunicazione, che dovrà essere approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Di particolare interesse appaiono le innovazioni strutturali introdotte per l'attività di informazione (portavoce ed ufficio stampa) e quelle riorganizzative degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico. Mentre per questi ultimi, introdotti dal D.Lgs nr. 29/1993, sarà necessario ridefinire i compiti secondo criteri di maggiore efficienza, la figura del portavoce, sebbene eventuale, assume una funzione del tutto autonoma rispetto a quella dell'ufficio stampa, in quanto dovrebbe curare solo le questioni che coinvolgono il vertice dell'amministrazione, con cui collabora direttamente.

Non si può, infine, non concordare

con le valutazioni complessivamente positive sulla l. n. 150/2000 che l'Autore esprime nelle conclusioni, sebbene appaiano di non poco conto le carenze riscontrate nei settori del rapporto con l'utenza e della comunicazione interna (aspetti assolutamente fondamentali per il conseguimento degli obiettivi di trasparenza e di servizio verso la collettività, meta di un processo culturale da sviluppare prioritariamente all'interno di ciascuna amministrazione pubblica). Nonostante l'accurata analisi dell'Autore, tuttavia ancora un dubbio permane: la legge in esame ci consentirà di conseguire quegli standard di efficienza dell'apparato pubblico che altri Stati del centro - nord Europa hanno raggiunto grazie, essenzialmente, all'attribuzione di ulteriori funzioni di controllo delle prestazioni ad organismi esterni ed indipendenti dalla P.A.?

Magg. CC t.SG Alfonso Manzo



LIBRI

Gabriele Lino Verrina

Valutazione probatoria e chiamata di correo

*Utet,
2000, pagg. 252,
Lire 58.000 (euro 29.95)*

L'opera appartiene alla collana editoriale - edita dalla Utet - "Il punto", di cui non si può non fornire un sia pur breve cenno. In effetti, leggendo il testo del Verrina, colpisce innanzitutto la composizione grafica e l'articolazione interna, veramente originali per un libro di diritto, che costituiscono la caratteristica principale di questa serie di pubblicazioni. Il commento dottrinale si sviluppa attraverso vari capitoli, ciascuno corredato da una rubrica di "casi e approfondimenti", contenente alcune massime giurisprudenziali annotate dall'autore che verifica costantemente i risultati della sua ricerca con quelli che si possono ricavare da alcune significative pronunce, soprattutto della Corte di

Cassazione. All'interno di ciascun capitolo gli argomenti salienti sono sviscerati da due differenti punti di vista (esaltati anche da due diversi caratteri di stampa): il primo che si occupa del profilo normativo degli istituti presi in esame ed un secondo che illustra la prassi giurisprudenziale relativa.

I temi trattati dal Verrina sono certamente cruciali nell'ambito dell'economia del processo penale e costituiscono dei nodi problematici tra i più scottanti. L'opera si suddivide in cinque capitoli, raggruppati in tre parti (ma si potrebbe dire che le parti sono effettivamente quattro, tenendo conto dell'appendice). La prima parte è dedicata alla valutazione probatoria e contiene un'esposizione critica di teoria e diritto della prova. L'approccio dottrinale dell'Autore dimostra l'attenzione al quadro normativo ed alle soluzioni giurisprudenziali attraverso il filtro dei valori costituzionali e dei principi di civiltà giuridica espressi anche in sede internazionale. Il rigore logico-giuridico dell'argomentazione probatoria è lo strumento più efficace per tutelare la dignità della persona umana e per riscoprire il valore della

giurisdizione come garanzia di libertà e mezzo di riaffermazione dei diritti umani.

La seconda parte si occupa degli elementi costitutivi e dei caratteri peculiari della chiamata di correo, sottolineando le difficoltà applicative, soprattutto in sede di "riscontri" alle dichiarazioni del chiamante in correità. L'Autore parla al riguardo di "disorientamenti giurisprudenziali" e critica aspramente la tecnica della cosiddetta "mutual corroboration".

La terza parte tratta un tema politicamente e giuridicamente molto caldo: la gestione dei pentiti e gli istituti di carattere premiale. Il libero convincimento del giudice, le esigenze di difesa sociale, l'attendibilità dei collaboratori di giustizia sono tutti argomenti affrontati dall'Autore.

Chiude l'opera una serie di considerazioni sul principio del contraddittorio nelle decisioni della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'opera del Verrina si segnala per il rigore logico-giuridico con cui vengono affrontati temi molto dibattuti e per il costante riferimento ai principi costituzionali e alla cultura dei diritti dell'uomo.

Vincenzo Perchinunno

Percorsi di procedura penale - volume secondo

Giuffrè,
2000, pagg. 417,
Lire 48.000 (euro 24.79)

L'opera, coordinata dal Prof. Vincenzo Perchinunno, raccoglie i contributi di numerosi autori: Giuseppe Di Chiara, Sergio Lorusso, Lucia Iandolo Pisanelli, Armando Saponaro, Nicola Triggiani, Marilena Colamussi, Elizabeth M. T. Di Palma, Rossano Adorno.

Come evoca lo stesso titolo, il volume ripercorre - analizzando i punti critici e proponendo le soluzioni interpretative più rispondenti ai valori e ai principi costituzionali - le più importanti problematiche applicative sottese ai principali istituti processuali introdotti dal codice di procedura penale del 1988.

Relazioni congressuali, note a sentenze, articoli pubblicati sulle più prestigiose riviste giuridiche, postille a sentenze, sono stati raggruppati in appositi capitoli che rappresentano i filoni tematici dell'intera opera: giurisdizione e garanzie, contraddittorio e

diritto di difesa, patologie dell'atto e invalidità vecchie e nuove, precautele e cautele, processo minorile.

L'eterogeneità e la ricchezza dei contributi, i numerosi e differenti argomenti trattati, i diversi campi di interesse processuale, non fanno mai venir meno l'intima coerenza dell'indagine dottrinale e l'unitarietà del quadro problematico.

Ai nostri lettori non possiamo non consigliare - senza nulla togliere in termini di interesse scientifico e rigore espositivo - i seguenti temi che riteniamo particolarmente congeniali per le nostre finalità istituzionali: indagini preliminari delegate; sui limiti dell'attività d'indagine a iniziativa della polizia giudiziaria dopo l'intervento del pubblico ministero; sul concetto di "sorpresa" con cose o tracce indizianti *ex art. 382 comma 1 c.p.p.*; sulla nozione di inseguimento "subito dopo il reato" *ex art. 382 comma 1 c.p.p.*; immediata liberazione dell'arrestato (o del fermato) e procedimento di convalida; sui rapporti tra ordinanza di convalida dell'arresto (o del fermo) e ordinanza applicativa di misura cautelare *ex art. 391 comma 5 c.p.p.*

Franco Cordero

Procedura penale

Giuffrè,
2000, pagg. 1260,
Lire 135.000 (euro 69.72)

La quinta edizione del testo del prof. Cordero non costituisce soltanto un aggiornamento dettato dalla convulsa produzione normativa nella specifica materia e dagli orientamenti giurisprudenziali, tra i quali quelli della Corte costituzionale si caratterizzano sempre più per la loro efficacia creativa. Un nuovo capitolo si aggiunge (non solo tipograficamente) al volume, il XXIII, la cui intitolazione non poteva non essere coerente con lo stile originale e l'impostazione critica dell'Autore: "Il sistema implosivo". La storia di un serrato confronto tra la Corte costituzionale ed il Parlamento, in cui sentenze additive ed interventi legislativi si sono avvicendati a ritmo sostenuto, viene lucidamente - e spietatamente - illustrata nel primo paragrafo (in realtà il 129), significativamente chiamato "Storia d'un contrappasso". I due successivi paragrafi analizzano l'esito finale di quel confronto, cioè l'entrata in vigore della legge costituzionale

23 novembre 1999, n. 2, che ha inserito nella nostra Carta fondamentale i principi del cosiddetto "giusto processo". Quanto sia disincantato il giudizio dell'Autore sul nuovo testo costituzionale emerge chiaramente dal commento del 2° comma dell'attuale art. 111 Cost. sulla ragionevole durata del processo: "retorica del desiderabile". Uno sguardo preoccupato ed inquieto sul futuro del codice conclude il commento al giusto processo e conduce l'Autore ad affermare come ormai la procedura sia giunta ad uno stato ipertrofico, rimanendo però sempre "interessante materia clinica", sulla quale le illuminanti riflessioni del prof. Cordero - aggiungiamo noi - costituiscono un sicuro orientamento anche per il lettore più incerto e distratto. Non c'è dubbio che ci troviamo di fronte ad un testo che non è solamente di procedura penale.

Luciano Zanolini

Codice della legge penale speciale

*Giuffrè editore,
2000, pagg. 654,
Lire 50.000 (euro 25.82)*

Quale sia stata l'incidenza

del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, che ha attuato l'ultima massiccia depenalizzazione, è chiaramente desumibile confrontando la precedente edizione del "codice Zanolini" con l'attuale.

Dai due tomi di più di 6200 pagine si è giunti ad un agile volume che riassume tutta la residua, ma non meno imponente - legislazione penale speciale.

Il testo è corredato di un CD-Rom, di facile installazione, che consente una veloce ricerca dei testi d'interesse ed un'agevole consultazione dell'intera materia.

Delle 200 voci e sottovoci dell'opera con le quali sono state raggruppate per materia tutte le leggi penali speciali, si segnalano le seguenti: igiene degli alimenti; elezioni; circolazione stradale; tutela dei dati personali; obiezione di coscienza; assegno bancario, titoli; fallimento; risparmio e funzione creditizia; edilizia; urbanistica; assicurazioni sociali; collocamento; lavoratrici madri; armi; mafia; sicurezza pubblica; igiene del lavoro; inquinamento ecologico; rifiuti; sanità pubblica; antichità e arti; depenalizzazione.

Antonio Pagliaro

Principi di diritto penale - Parte speciale - I - delitti contro la pubblica amministrazione

*Giuffrè editore,
2000, pagg. 488,
Lire 58.000 (euro 29.95)*

Il primo volume della parte speciale dei principi di diritto penale del prof. Pagliaro è giunto alla nona edizione.

L'opera costituisce un'accurata analisi dottrinale di tutte le figure criminose contemplate nel libro II del codice penale, relative ai delitti dei pubblici ufficiali e dei privati contro la Pubblica amministrazione.

A distanza di 10 anni dalla riforma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione, la materia offre ancora interessanti spunti interpretativi, soprattutto a commento della giurisprudenza della Corte di Cassazione che si è mossa con molta circospezione fra bene giuridico tutelato, condotte tipiche ed elementi normativi e descrittivi di fattispecie. Indubbiamente l'ulteriore riforma dell'abuso d'ufficio con la novella del 1997 e l'ultimo, massiccio,

processo di depenalizzazione compiuto nel 1999, che ha notevolmente interessato anche questa materia (basti pensare all'abrogazione dei delitti di oltraggio, artt. 341 e 344 c.p., e di altre fattispecie criminose contemplate nel capo dei delitti dei pubblici ufficiali, artt. 327, 330, 332 e 333) hanno reso sempre attuale ed interessante l'analisi di questo gruppo di reati.

Il rigore logico-giuridico, il continuo richiamo alle varie posizioni dottrinali (ne è d'altra parte testimonianza l'imponente impianto bibliografico), la costante verifica giurisprudenziale, l'articolata e schematica esposizione sono sicuramente (e non solo) i maggiori pregi dell'opera.

Peculato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio, omissione di atti d'ufficio sono sicuramente le figure delittuose più attentamente esaminate.

La profondità dell'analisi, poi, emerge chiaramente nel momento in cui l'Autore sottolinea come il diritto positivo incrimini ben ventiquattro tipi di corruzione, contenuti negli artt. 318, 319, 319-ter, 320, 321, 322 c.p., tutti costituenti autonome figure di reato. In so-

stanza l'opera rappresenta un importante punto di riferimento dottrinale per tutti coloro, studiosi ed operatori pratici, che si confrontano con i fenomeni criminali, connessi all'organizzazione ed all'attività della Pubblica amministrazione, che sicuramente rappresentano momenti patologici (di non lieve conto e nemmeno tanto episodici) del nostro sistema.

Luigi Guarnieri

**L'atlante criminale.
Vita scriteriata di Cesare
Lombroso**

*Edizione Mondadori,
2000, pagg. 273,
Lire 29.000 (euro 14,98)*

Lombroso è certamente uno tra i personaggi più citati dalla letteratura criminologica, non sempre con la dovuta approssimazione e coerenza, talchè è particolarmente gradita l'opera di Guarnieri che ricostruisce abilmente le tessere eccentriche dell'alienista.

Attraverso il Lombroso, infatti, è ricostruito l'ambiente culturale in cui egli ha vissuto e di cui rappresenta

tutte le contraddizioni, esasperate dal suo carattere stravagante, geniale ed irrequieto.

L'Autore disegna le linee evolutive lombrosiane, dalle note biografiche della sua infanzia sino all'esplosione degli interessi scientifici.

Essi seguono un andamento ondivago e derivano dall'urgenza - da lui avvertita con rara cogenza - di risolvere le questioni sanitarie che attanagliavano l'Italia post-unitaria.

L'Autore segue le vicende del Lombroso anche attraverso i personaggi a lui variamente legati, soprattutto Paolo Marzolo che "gli squarcia i velami della scienza" e che, morendo, lo priverà di una guida e di un'amicizia essenziali.

L'analisi delle opere ha un esito molto apprezzato, perché restituisce il contesto originario all'impegno lombrosiano che, ancorchè eccentrico sin dall'inizio, trae significative scaturigini dalle tradizioni dell'epoca.

In effetti, l'*Uomo Delinquente* non sembra aver mai potuto vantare caratteri scientifici, ma la rappresentazione del pensiero è gustosa ed apprezzabile, così conquistando l'ambito letterario

della sperimentazione, provocando in forme esasperate i contenuti dibattuti di quegli anni.

Si tratta di un colossale *work in progress* in cui il lombroso misura le sue aspirazioni all'enciclopedismo criminale, dell'orrore e della perversione, sull'onda teratologica di certa letteratura internazionale allora molto in voga.

Quindi si avvertono debiti nei confronti del *feuilleton*, del romanzo gotico e nero e, per quanto riguarda l'Italia, della scapigliatura teratologica.

Pur negando il valore scientifico e sperimentale delle asserzioni lombrosiane, l'Autore riesce ad apprezzare e far apprezzare lo studio che consegna ai posteri l'immagine di una società borghese attratta ed atterrita dal crescente emergere della "diversità", della patologia criminogena e della follia.

In "*Genio e Follia*" si ribadisce l'idea che il genio sia una varietà della follia e che "i geni pagano il fio della loro potenza intellettuale colla degenerazione epilettica e colla follia".

Si tratta a ben vedere di un autore che ben raccoglie le emergenti idee della sua so-

cietà e cerca definizioni forzate che, al di là del singolo valore espresso, tuttavia costituiscono lo sforzo di ricercare un orizzonte certo nelle numerose querelle che lo torturavano.

Nel 1905 il ministro Bianchi gli affida la titolarità dell'istituenda cattedra di antropologia criminale, ed il governo di Francia gli conferisce la commenda della Legion d'Onore, nonostante i suoi detrattori provenissero soprattutto dalla nazione transalpina.

Morirà nella tempesta che di lì a poco investirà le sue opere, con la sofferta voglia di penetrare l'ultimo segreto della vita.

Guarnieri ha il merito di avvicinare ai lettori l'uomo Lombroso e di distinguere nettamente i suoi pregi e difetti di ricercatore, questi ultimi frutto anche della temperie culturale in cui visse ed operò.

Il suo stile è straordinariamente efficace, talchè alla fine rimane, oltre alla certezza di correggere alcune diffuse citazioni lombrosiane, il desiderio di avvicinare l'antropologia criminale, di ricercare esiti sparsi sulla genialità, la follia, la diversità e l'antagonismo, comparando-

li nelle diverse epoche storiche sino ad oggi.

Potrebbe aiutarci a capire meglio l'uomo che definiamo criminale.

Magg. CC Alessandro
Ferrara

Vito Andrea Iannizzotto

Beni Culturali e Criminalità Organizzata

*Europolis Editing,
2000, pagg. 527 (e 106 di
appendice),
Lire 44.000 (euro 22.72)*

L'Autore ha il merito di sintetizzare, in modo esauriente ed equilibrato, le complesse ed articolate conoscenze tecnico-giuridiche relative alla tutela del patrimonio artistico e culturale nazionale.

Egli procede anche ad analizzare le esperienze operative nonché le evoluzioni dei fenomeni criminali variamente legati agli illeciti nel settore, così da rendere viva ed attraente la ricerca, soprattutto per un addetto ai lavori.

Iannizzotto si muove con perizia di nocchiero nell'ampio ordito della sua opera,

curando di stringere il filo d'Arianna e di non disperdere l'attenzione del lettore, anzi garantendo una complicità rara nel cammino interpretativo, gustandosi il piacere e la sorpresa per alcune inedite informazioni che suggeriscono scenari interessanti.

La criminalità che opera nel settore dell'arte è considerata quasi sempre un'élite, quasi dotata di una "finesse" che la contraddistingua dai brutali modelli mafiosi cui ormai gli italiani sono consapevolmente avvezzi.

L'autore sgombra il campo dagli equivoci e racconta (tale è la sua capacità discorsiva) di una mafia interessata ai lucrosi affari illeciti nel settore, che hanno l'ulteriore effetto di garantire ai sodalizi l'infiltrazione in ambienti socialmente elevati ed in circuiti delinquenziali di livello internazionale.

Inoltre, il carattere complesso del mercato dell'arte impone ai criminali di organizzarsi in strutture sempre più modernamente efficaci, così che urgono interventi normativi ed operativi sempre più aderenti e professionali.

Perciò è e sarà ancor più nel prossimo futuro indispensa-

bile perfezionare una rete di prevenzione e repressione internazionale, che armonizzi procedure e interessi nazionali e faciliti i delicati interventi per la salvaguardia di un patrimonio, quello artistico, cui è strettamente legata l'identità di uno Stato e, sovente, di una civiltà.

Il testo offre, poi, un accurato esame dei singoli istituti giuridici - così da muoversi con maggiore facilità nella complessa disciplina specifica -, dell'organizzazione del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Artistico (modello ormai collaudato di contrasto perito e strutturato) e degli organi politici ed operativi centrali.

Infine, un testo allegato consente di conoscere gli indirizzi utili degli enti e delle organizzazioni che, a vario titolo, svolgono attività commerciali e culturali.

Si tratta di una bellissima opera, di cui si apprezza anche la veste editoriale, che riesce ad orientare, con un elevato livello di approfondimento nell'universo dei beni culturali e nelle differenziate e poliedriche ipotesi di tutela.

Magg. CC Alessandro
Ferrara

Francesco Andreotti
Silvio Padula

Nuovo Codice della Strada e regolamento di esecuzione

*Edizioni Laurus Robuffo,
ottava edizione,
2000, pagg 1067,
Lire 58.000 (euro 29,95)*

Il testo affronta esaustivamente le problematiche connesse al codice della strada.

La conoscenza degli istituti giuridici che definiscono il quadro d'intervento della polizia stradale è fondamentale per garantire una consapevole e corretta attività preventiva e repressiva sul terreno, ma è anche l'ausilio indispensabile per i responsabili delle procedure e dei sistemi di controllo (soprattutto quelli tesi a dirimere i numerosi contenziosi che investono ormai cospicuamente gli uffici territoriali delle polizie).

Il testo ha il particolare merito di essere strutturato in modo da agevolare una ricerca esaustiva ed integrata dei temi che, al di là dello specifico articolato, sono affrontati attraverso le note di commento e le massime del-

la giurisprudenza della Suprema Corte.

Esse, in tal modo, consentono un generale orientamento tematico ed un valido e qualificato sostegno all'attività d'interpretazione e di adeguamento della norma al caso concreto.

L'area di esame comprende il regolamento di esecuzione, le norme complementari (assicurazione, autoservizi, autotrasporto, cronotachigrafo, controllo dei trasporti su strada), le istruzioni per l'applicazione delle sanzioni anche accessorie, così da risultare completa e comprensiva di tutta la conoscenza e le previsioni in materia.

Il testo, ormai all'ottava edizione, è certamente un corredo indispensabile per chi operi nel settore, ma anche per ogni utente della strada che voglia apprezzare lo spazio giuridico che lo riguarda quotidianamente.

In quest'ultimo caso giova sottolineare che, nonostante gli interessi tutelati dal codice della strada siano manifestamente rilevanti per la loro diffusività nel contesto sociale, essi sono marginalizzati, soprattutto da ciascun consociato, certamente non in grado di cogliere il com-

plesso senso della *ratio* ordinativa.

Il lavoro degli autori, quindi, è stato quello di approfondire gli argomenti contenuti negli articoli di legge ed offrire un prodotto insieme chiaro ed esaustivo.

Per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria appare di evidente importanza l'approccio interdisciplinare desumibile dal commento, che risulta un pregevole spazio critico ed un supporto didattico efficace, soprattutto per quei casi in cui occorrono integrazioni di diritto penale e di procedura penale.

In quest'ultimo caso gli autori guidano gli operatori per un corretto adempimento degli oneri e delle tecniche di polizia giudiziaria.

Per un approccio "facilitato" e "sostenuto" alla materia si consiglia il testo di Andreotti e Padula che, al di là del valore sostanziale, pure ha una veste grafica ed editoriale apprezzabile da una vasta gamma di utenti.

Magg. CC Alessandro
Ferrara

Arduino Paniccia

I nuovi condottieri.

Vincere nel XXI secolo

*Edizione Marsilio,
2000, pagg. 310,
Lire 30.000 (euro 15,49)*

Lo studio di Arduino Paniccia, poliedrico studioso e manager, oggi docente di Diritto Internazionale dell'Economia presso la Facoltà di scienze diplomatiche di Trieste, pur avendo come costante sfondo le attuali sfide della globalizzazione e, in particolare, quelle legate allo sviluppo della *new economy*, presenta molti aspetti che ne rendono preziosa la lettura anche a chi sia interessato soltanto dalla storia della strategia. Infatti l'autore crea e mantiene una continua corrispondenza fra i più recenti casi imprenditoriali, quali la crescita del mercato tecnologico e telematico ed il futuro dei grandi gruppi imprenditoriali di tipo tradizionale, e gli esempi tratti dalla grande strategia militare. E proprio in questo si evidenzia una nota di originalità che differenzia profondamente quest'opera da molte altre di analogo argomento: il pensiero strategico di riferimento è quello rinascimentale italiano con ampie aperture

a quello barocco del Montecuccoli.

Viene, quindi, ad essere colmata, pur rimanendo nei limiti di un'opera che non vuole essere di carattere storico, una grande lacuna che ha visto, nel recente passato, mettere in primo piano scritti strategici spesso estranei al contesto culturale ed alla storia europea.

Particolarmente interessante appare, in tal senso, il riferimento alla struttura delle Compagnie di Ventura considerate come un modello vincente ed applicabile alla competitività sfrenata della *new economy*.

Le azioni dei capitani di ventura italiani, Braccio da Montone, Muzio Attendolo Sforza, Bartolomeo Colleoni, sono messe a confronto con quelle dei giovani protagonisti della moderna rivoluzione tecnologica che ha sconvolto le borse internazionali e le abitudini di vita di milioni di uomini.

La rilettura risulta dotata di una particolare efficacia evocativa ed è continuamente sostenuta da un apparato di note e bibliografico che esalta l'intento scientifico - e mai divulgativo - dell'opera. È così che il lettore trova continui stimoli alla propria

curiosità intellettuale e può verificare l'eterna validità di quei principi militari, frutto di un'esperienza millenaria e degli studi e dell'analisi di esperti e scienziati, collocati fra i principali motori dello sviluppo scientifico e tecnologico dell'umanità, che sono stati, però, spesso osservati con diffidenza e, talvolta, con ostilità da gran parte del mondo culturale ed accademico (che, pure, vi attingeva a piene mani per lo sviluppo delle proprie teorie, di modelli, procedure e metodi).

Lo studio di quest'opera non è, infatti, esclusivamente rivolto agli imprenditori o, genericamente, ai curiosi della materia, ma interessa tutte quelle persone che, per il ruolo ricoperto, abbiano responsabilità decisionali e, primi fra tutti, gli ufficiali che devono riappropriarsi del pensiero proprio della loro condizione, facendone un concreto strumento nel processo del *decision making* ed avvertendone la stringente attualità.

Se oggi, infatti, le tecniche di *management* vengono studiate dai militari, apprendendole da scuole aziendali private, come una disciplina quasi a loro divenuta alie-

na, nella quale stupirsi di ritrovare schemi familiari, allora bisogna, forse, chiedersi se l'opera del Paniccia non debba trovare un posto nello zaino dell'ufficiale che, aiutato anche dalla comodità del formato tascabile, ad essa potrà fare spesso ricorso, quasi come un breviario che ne accompagni le giornate.

Cap. CC Ilario Favro

Daniela Marchetti
Antonio Di Tillio

La violenza sessuale

Giuffrè Editore,
2000, pagg. 255,
Lire 35.000 (euro 18.08)

L'opera è una trattazione medico-legale che si propone di commentare la legge del 15 febbraio 1996, n. 66, "Norme contro la violenza sessuale", nella considerazione della sua rilevanza giuridico-sociale, sia attraverso l'*excursus* temporale delle trasformazioni normative in materia, sia alla luce del significato interpretativo delle nuove disposizioni.

Gli obiettivi principali degli Autori sono stati quelli di

fornire un valido strumento di approfondimento della legge n. 66/1996, in relazione alle novità apportate sulla definizione di violenza sessuale, sulle modalità sanzionatorie, anche in merito alle circostanze "aggravanti", ed alla procedibilità dei reati sessuali.

Un ulteriore approfondimento tematico fornisce delle indicazioni tecniche sulle caratteristiche del referto medico-legale e sulle competenze specifiche del perito e del consulente tecnico in campo penale e civile.

In particolare, il primo capitolo illustra i precedenti storici dello stupro e della violenza carnale dalle più antiche legislazioni in materia, soffermandosi con particolare attenzione ai contenuti dei codici post-unitari, Zanardelli e Rocco. Il secondo capitolo presenta una disamina approfondita sui principali contributi della nuova normativa, anche alla luce delle interpretazioni che offre sul piano medico-legale. Il terzo e il quarto capitolo sono più tecnici e forniscono delle indicazioni sugli obblighi dei sanitari, ripercorrendo la letteratura medico-legale, con esplicito riferimento all'esame medi-

co obiettivo locale e generale ed alle indagini di laboratorio.

Oltre ai capitoli suddetti, il testo presenta in Appendice i riferimenti normativi integrali post-unitari in tema di stupro e violenza carnale ed offre un esempio tematico di rassegna storica di letteratura medico-legale. In questa parte finale, chiare e di facile lettura appaiono anche due tavole sinottiche: la prima riguardante il confronto dei codici pre-unitari sulle questioni relative alla violenza carnale ed allo stupro sul testo normativo e sulla corrispettiva pena editatale, la seconda che sintetizza le principali differenze tra vecchia e nuova disciplina, con esplicito riferimento ai principali istituti giuridici coinvolti, tra cui il bene-interesse tutelato, il tipo di reato e la questione della non punibilità.

Gli Autori adottano un linguaggio tecnico, ma di facile comprensibilità anche per i non addetti ai lavori che si accostano all'argomento in una fase conoscitiva iniziale.

In definitiva, il testo appare un valido strumento tecnico di consultazione, proponendo dei validi spunti di cono-

scenza e riflessione sugli aspetti normativi e sulle implicazioni medico-legali in tema di violenza sessuale con una analisi approfondita delle nuove disposizioni di legge.

Ten. CC Anna Bonifazi

Carlo Serra

Proposte di criminologia applicata 2000

*Giuffrè edizione,
2000, pagg. 846,
Lire 90.000 (euro 46,80)*

Il testo si propone come una raccolta di contributi che giovani studiosi di criminologia, con la costante supervisione del curatore, hanno raccolto e monitorato, approfondendone i dati scaturiti da ricerche condotte all'interno dell'Insegnamento di Criminologia della Facoltà di Psicologia di Roma, Università *La Sapienza*.

L'obiettivo principale dell'opera è stato quello di riflettere, in un'ottica scientifica e multi-disciplinare, su argomentazioni classiche e innovative per giungere a esplicitazioni che non hanno la pretesa di apparire esau-

stive, ma offrono al lettore la possibilità di riflettere e di ottenere una conoscenza teorico-applicativa dei diversi settori criminologici trattati.

Appare, come costante, l'utilizzo di un lessico al tempo stesso altamente tecnico-professionale e di immediata comprensione, che ne consente l'adozione anche a lettori che si avvicinino per la prima volta alle materie criminologiche.

Nella prima parte "teorica" vengono illustrate l'evoluzione storica del crimine, la metodologia di ricerca criminologica e le caratteristiche della criminologia applicata. Nella seconda parte, "pratica", si analizzano le varie manifestazioni della criminalità, puntando l'attenzione anche su questioni estremamente delicate o innovative quali: i crimini sessuali intra ed extra-familiari, la criminalità femminile, quella minorile, i rifugiati politici, le sette sataniche, i crimini informatici e così via.

Complessivamente il testo si articola in 18 capitoli che, a prescindere dall'argomentazione trattata, seguono uno schema comune composto da: definizione, caratteristi-

che, approcci teorici, modelli di intervento sugli autori e sulle vittime del reato, eventuale parte sperimentale descrittiva o propositiva e bibliografia nazionale e internazionale.

Il manuale è, quindi, indicato sia agli studenti universitari di discipline psico-socio-giuridiche, sia a coloro che, con diverse funzioni, operino "sul campo" della criminalità (forze dell'ordine, operatori sociali e sanitari, operatori penitenziari, ricercatori etc).

Ten. CC Barbara Vitale

Marco De Vita

La nuova depenalizzazione

*Laurus Robuffo edizioni,
2000, pagg. 624,
Lire 68.000 (35,12 euro)*

Un'opera completa, con un taglio pratico destinata agli operatori di polizia, suddivisa in tre parti: "Principi generali", il "Prontuario", la "Modulistica". Questo in estrema sintesi il lavoro prodotto dall'Autore che riesce efficacemente ad illustrare la novella depenalizzatrice del

30 dicembre 1999, n. 507, alienandola da esposizioni dogmatiche e dottrinarie per privilegiare - e ne costituisce la parte più corposa - schemi e formule di immediata utilizzazione nella polizia amministrativa.

In particolare, la prima parte relativa ai principi di carattere generale, dopo aver affrontato le novità introdotte dalla precedente legge di depenalizzazione (24 novembre 1981, n. 689) in termini di violazioni amministrative, relative sanzioni accessorie e confisca, il secondo capitolo è dedicato alla "nuova" depenalizzazione, mentre il terzo capitolo è lasciato alla disciplina sanzionatoria del codice della strada.

Per finire, la vasta parte dedicata alla modulistica, riguardante: gli alimenti, la navigazione, la circolazione stradale, gli illeciti doganali, i reati previsti dal c.p. e quelli previsti dalle leggi speciali, gli atti di competenza comunale e quelli di accertamento in base all'art. 13 della l. 24 novembre 1981, n. 689. Si evidenzia la chiara utilità del testo come guida di riferimento, anche se esclusivamente a carattere teorico, sia per lo studen-

te di oggi, ma soprattutto per l'operatore di domani.

Magg. CC Roberto
del Piano

Luigi Delpino

Diritto Penale

*Edizioni Giuridiche Simone-
ne- parte generale,
2000, XIII ed., pagg. 684,
Lire 50.000, (25,82 euro)*

Nel vasto panorama della manualistica, questo lavoro si segnala per la capacità dell'Autore di sintetizzare le correnti dottrinali più significative della teoria generale del reato in modo ordinato, schematico, sintetico.

L'opera, di complessive 651 pagine, divisa in sei parti (la legge penale; il reato: struttura, elementi e fattispecie; forme di manifestazioni del reato; conseguenze penali del reato; le conseguenze civili del reato) è composta di 34 capitoli, comprensivi di un sommario degli argomenti trattati, nonché di un breve quanto significativo repertorio giurisprudenziale.

L'autore, inoltre, soprattutto per gli istituti fondamentali trattati, correda il capito-

lo con uno "schema riepilogativo", molto utile per ripercorrere e fissare le nozioni apprese.

Un compendio, quindi, per apprendere in modo sistematico e completo i principi del diritto penale sostanziale, con uno sguardo rivolto verso la loro costante evoluzione.

Magg. CC Roberto
del Piano

Autori vari

Dati sensibili e soggetti pubblici. Commento della legge sulla "privacy"

*Giuffrè editore,
2000, pagg. 412,
lire 50.000 (25,82 euro)*

Un problema molto dibattuto e altrettanto delicato nel settore amministrativo è quello del diritto di accesso ai dati personali e sensibili, nonché della disciplina della "privacy" posta a confronto con le norme sulla trasparenza che interessano gli enti pubblici.

Le leggi che si sono susseguite nell'ultimo quinquennio hanno fatto sorgere non po-

chi dubbi interpretativi che di fatto hanno risvolti pratici e molto rilevanti.

Recentemente, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 135 del 1999, sono state stabilite nuove norme per i soggetti pubblici che hanno il compito della trattazione di tali dati.

L'opera si prefigge lo scopo di approfondire e analizzare la tematica sulla base della nuova disciplina, tentando di risolvere i complessi problemi derivanti dal complicato intreccio normativo creatosi sino ad oggi.

In particolare gli Autori cercano di fornire una pratica soluzione agli operatori dell'ente locale che quotidianamente si trovano ad affrontare le varie questioni in concreto e che sono inseriti in molteplici uffici che si occupano delle materie più diverse, quali quelle dello stato civile, dell'anagrafe, delle liste elettorali, tributarie e doganali, dell'esercizio dei diritti politici, dell'immigrazione e della cittadinanza, dell'istruzione e dell'educazione, della tutela della salute, della tossicodipendenza, dei rapporti con gli enti di culto e della statistica.

Il testo fornisce, inoltre, chiarimenti in ordine all'illiceità

del trattamento dei dati personali e sensibili e sulle relative responsabilità per i pubblici impiegati addetti all'ufficio e si pone come valido strumento di lavoro nei confronti di tutti coloro che impersonano i soggetti pubblici.

Tuttavia l'opera si presenta utile per tutti i privati desiderosi - al solo scopo conoscitivo - di approfondire la disciplina.

Ten. CC Giovanni
Fàngani Nicastro

Domenico Carcano
Andrea Vardaro

**La disciplina delle armi,
delle munizioni
e degli esplosivi
(seconda edizione riveduta
ed ampliata)**

*Giuffrè editore,
1999, pagg. 631,
Lire 80.000 (euro 41,32)*

Il volume, ricco di numerosi riferimenti alla giurisprudenza, tratta la materia in modo approfondito e con dovizia di particolari.

L'edizione, riveduta ed aggiornata al 1999, affronta la disciplina delle armi, del-

le munizioni e degli esplosivi, articolando l'esposizione su due parti ed una appendice.

La prima di esse, dedicata alle problematiche generali, presenta un commento degli artt. 1, 2 e 4 della legge 110 del 18 aprile 1975, assunta quale testo di riferimento per guidare il lettore nella comprensione delle classificazioni fondamentali in materia. Seguendo tale disposto normativo, vengono illustrate le classificazioni dei materiali d'armamento, destinati ad impieghi militari, non trascurando approfondimenti sugli esplosivi, sulle mine antipersona e sulle armi chimiche e batteriologiche. Successivamente, vengono esaminati i concetti di armi e munizioni comuni da sparo, diffondendosi poi sulle armi antiche, su quelle da caccia e su quelle per uso sportivo.

Non mancano riferimenti alle bombolette *sprayed* una serie di rimandi in materia di armi da sala, ad aria compressa, lanciarazzi e scaccia-cani.

In questo contesto si segnala un interessante paragrafo destinato alla classificazione delle armi secondo le direttive comunitarie, con partico-

lare riferimento al Trattato di Schengen.

La prima sezione del volume si conclude con l'illustrazione dei concetti di porto di armi ed oggetti destinati ad offendere e con approfondimenti sulle problematiche delle armi "bianche" proprie. La seconda parte dell'opera, dedicata agli aspetti speciali, è quella di maggior interesse per gli operatori.

Il primo argomento trattato è quello delle disposizioni per il controllo: il testo normativo di riferimento è costituito dalla legge 895 del 2 ottobre 1967 e successive modificazioni.

L'opera, seguendo la cronologia legislativa, passa quindi ad illustrare le norme integrative in materia, introdotte principalmente dalla già citata legge 110 del 1975.

Vengono quindi ad essere affrontati gli argomenti relativi alle armi sotto il profilo di rilevanza rappresentato dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza.

In uno sviluppo correttamente guidato da criteri di logica espositiva, vengono successivamente affrontate le disposizioni in materia di ordine pubblico, regolate dalla legge 533 dell'8 agosto

1977, e le problematiche in materia di confisca di armi, disciplinata dalla legge 152 del 22 maggio 1975.

Gli ultimi tre capitoli della seconda parte afferiscono ad aspetti di rilevanza internazionale: il primo di essi è dedicato a questioni relative all'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento, che il nostro Paese ha regolato con la legge 185 del 9 luglio 1990.

Gli altri due si occupano delle norme per la messa al bando delle mine antipersona, fissate con la legge 374 del 29 ottobre 1997, e della ratifica, da parte dell'Italia, della Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, realizzata a Parigi il 18 gennaio del 1998. Si tratta di due disposizioni di legge che, nelle materie di competenza, pongono l'Italia in posizione di avanguardia nel mondo per la chiarezza, la decisione ed il coraggio delle scelte politico-legislative perseguite.

La ricca appendice dell'opera è sua volta articolata in tre parti. In essa sono contenuti, per gli aspetti di interesse, i testi di legge citati. La prima

sezione è dedicata alle disposizioni di carattere generale, la seconda alle normative comunitarie, mentre la terza racchiude le disposizioni sugli armamenti, sulla armi chimiche e sulle mine antipersona.

Il volume, assolutamente interessante e completo nella sua esposizione, è evidentemente destinato al mondo professionale ed accademico. Tuttavia, la sua impostazione descrittiva ed i numerosi rinvii dottrinari e giurisprudenziali ne fanno un testo che, con un minimo di impegno, può essere adoperato da molti.

Corre l'obbligo di segnalare, infine, che i dettagliati indici sommario ed analitico, rendono anche possibile un proficuo uso dell'opera "secondo necessità".

In sintesi, il volume di Carcano e Vardaro, che hanno compiuto un ragguardevole e meritorio sforzo di sintesi e di ricerca, rappresenta un prezioso ausilio professionale per affrontare la delicata tematica delle armi, che non dovrebbe mai mancare nel corredo professionale di ogni operatore di polizia.

Magg. CC t.ISSMI Davide
Angrisani

P. Giuseppe Monateri
Marco Bona
Umberto Oliva

Mobbing. Vessazioni sul lavoro

*Giuffrè editore,
2000, pagg. 334,
Lire 45.000 (euro 23.24)*

Il terzo millennio apre le porte a un problema molto dibattuto e altrettanto delicato nel mondo del lavoro.

Il fenomeno investe i soggetti che sono sottoposti all'autorità di un superiore. Non è rilevante la qualifica da loro rivestita, nè sono importanti le mansioni svolte. La questione, che appare oltremodo strana e incomprensibile all'occhio dell'osservatore italiano che operava nel mondo del lavoro nel secolo scorso, abbraccia sia il lavoro pubblico che quello privato, tanto l'operaio quanto l'impiegato, il funzionario e il dirigente; e rientra in una di quelle categorie di prevaricazione sociale, quali il *bullying* e l'*harassment*, elaborate dagli studiosi anglosassoni negli ultimi decenni.

L'opera fornisce una descrizione analitica delle fattispecie di ingiustizia, di disagio e di disorientamento del mon-

do delle cosiddette risorse umane, che nel sistema giuridico italiano possono essere definite *mobbing*.

Gli autori si occupano poi dei soggetti, dei modi di individuazione delle responsabilità, delle norme e delle categorie di riferimento, dei precedenti e della giurisprudenza,

del risarcimento del danno. Accennano anche al *mobbing* nell'ambito familiare e esterno al mondo del lavoro, commentando la recente sentenza della Suprema corte sulla prevaricazione attuata in seno alla coppia separata.

In appendice è presente una approfondita rassegna del

pertinente materiale giuridico, che va dai progetti di legge alle sentenze di merito e di legittimità, dall'indicazione dei siti Internet alla individuazione dei casi simili in paesi esteri.

Ten. CC Giovanni
Fàngani Nicastro



INDICE GENERALE
- ANNO 2000 -

STUDI

Le banche dati tecnico-scientifiche, <i>VITTORIO BARBATO</i> I,	6
Dalla guerra dei popoli alla guerra costituente, <i>ALESSANDRO FERRANTI</i> I,	27
Alcune considerazioni sui progetti di riforma del consiglio di sicurezza dell'ONU, <i>MASSIMO MINGIARDI</i> I,	44
Lobbying: la comunicazione imperfetta, <i>GIUSEPPE NUCCI</i> I,	57
Note sulle pensioni dei militari e delle Forze di Polizia. Disciplina vigente. Ipotesi di modifiche, <i>CARLO CORBINELLI</i> I,	74
La tutela dei minori nel diritto internazionale umanitario, <i>MAURIZIO DELLI SANTI</i> II,	6
L'introduzione clandestina in luoghi militari ed il possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio, <i>GIORGIO PELIZZOLA</i> II,	28

L'associazionismo sindacale nelle Forze Armate, <i>SERGIO GRASSELLI</i>	<i>II,</i>	<i>46</i>
Il reclutamento femminile e le problematiche addestrative. Una indagine conoscitiva presso la polizia del Land Baden - Württemberg, <i>UGO CANTONI</i>	<i>II,</i>	<i>54</i>
Lo sportello unico: uno strumento di semplificazione delle procedure, <i>MARIAPIA VERNISI</i>	<i>II,</i>	<i>68</i>
Il pensiero geopolitico. Una particolare visione delle relazioni internazionali e della politica estera, <i>EMILIO PALMIERI</i>	<i>II,</i>	<i>91</i>
Criminalità, Scienze Criminologiche e prospettive future, <i>AUGUSTO BALLONI</i>	<i>III,</i>	<i>7</i>
La mediazione penale: una pratica innovativa, <i>BRUNO DESIATO</i>	<i>III,</i>	<i>15</i>
Il controllo sociale della devianza, <i>ALBERTO MINATI</i>	<i>III,</i>	<i>25</i>
Il concorso tra illecito disciplinare di corpo e reato: profili sostanziali e rapporto tra i relativi procedimenti di accertamento, <i>PIETRO VINCI</i>	<i>III,</i>	<i>35</i>

L'Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI), <i>FABRIZIO PARRULLI</i>	<i>III,</i>	<i>49</i>
La dottrina d'impiego dei reparti corazzati tedeschi tra le due guerre mondiali (1916-1939), <i>ROBERTO ROSI</i>	<i>III,</i>	<i>63</i>
Il nuovo diritto Internazionale umanitario delle Forze di Pace, <i>MAURIZIO DELLI SANTI</i>	<i>IV,</i>	<i>7</i>
La problematica penale e processuale sottesa alle missioni militari all'estero, <i>SERGIO DINI</i>	<i>IV,</i>	<i>53</i>
L'omicidio di camorra, <i>GIUSTO GIUSTI E GIUSEPPE CENNAME</i>	<i>IV,</i>	<i>67</i>
Stati Uniti d'America e radicalismo islamico, <i>VITTOFRANCO PISANO</i>	<i>IV,</i>	<i>99</i>
La cooperazione di polizia nel terzo pilastro: l'ufficio europeo di polizia, <i>ALESSANDRO LEONARDI</i>	<i>IV,</i>	<i>119</i>
Motivazione e metodo: due elementi cruciali per la sopravvivenza delle organizzazioni militari, <i>GAETANO SPECIALE</i>	<i>IV,</i>	<i>153</i>

VITA DELLA SCUOLA

Inaugurazione Anno Accademico 1999-2000	<i>I,</i>	<i>86</i>
Convegno di studi sul tema “ <i>La formazione dell’ufficiale: prospettive per il futuro</i> ”	<i>II,</i>	<i>100</i>
Chiusura dell’Anno Accademico 1999/2000	<i>III,</i>	<i>71</i>



GIURISPRUDENZA Corte Costituzionale

Reati contro
l'amministrazione della giustizia

1

4/00

①

Reati contro l'amministrazione della giustizia - Delitti - Contro l'attività giudiziaria - False dichiarazioni alla polizia giudiziaria che assume sommarie informazioni - Favoreggiamento personale - Ritrattazione - Inapplicabilità - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.

(Cost. art. 3; cod. pen. artt. 351, 371 bis, 376)

Corte Costituzionale, sentenza n. 424 del 9-16 ottobre 2000 - Pres. Mirabelli - Red. Zagrebelsky.

Non è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 376, 1° co., cod. pen. che, tra i casi di ritrattazione, non prevede le false informazioni rese alla polizia giudiziaria che le assume per propria iniziativa (art. 351 cod. proc. pen.), e che integrano favoreggiamento personale.

Infatti queste indagini devono essere efficaci e tempestive e le false dichiarazioni le compromettono irrimediabilmente, il che giustifica la sanzione penale, mentre la ritrattazione è volta al diverso scopo della definizione del giudizio penale o all'esercizio dell'azione penale fondata su elementi probatori veridici.

(Omissis)

Considerato in diritto

1. - Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea, il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale dei minorenni di L'Aquila, il Tribunale di Ivrea e il Tribunale di Salerno sollevano, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 376, primo comma, del codice penale, nella parte in cui non estende la causa di non punibilità che esso prevede all'ipotesi della ritrattazione delle dichiarazioni false o reticenti rese alla polizia giudiziaria che assume sommarie informazioni a norma dell'art. 351 del codice di procedura penale.

Secondo i rimettenti, essendosi prevista nell'art. 376 cod. pen. la non punibilità di coloro che abbiano reso false o reticenti dichiarazioni al pubblico ministero (art. 371-bis cod. pen.) o abbiano reso falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) qualora, non oltre la chiusura del dibattimento, abbiano ritrattato il falso e manifestato il vero, non troverebbe giustificazione alcuna, e quindi risulterebbe violato il principio di uguaglianza sotto il profilo della razionalità delle determinazioni legislative, la mancata estensione della medesima causa di non punibilità a coloro i quali, tramite dichiarazioni false o reticenti alla polizia giudiziaria, siano incorsi nel reato di favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.).

L'identità di *ratio* delle norme che puniscono il mendacio nelle diverse fasi di svolgimento del processo penale e l'inesistenza di ragioni che possano indurre a valutare diversamente la ritrattazione a seconda che avvenga in una o in un'altra di tali fasi - sostengono i rimettenti - renderebbe contraddittoria e quindi irrazionale la mancata estensione alle false o reticenti dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria della causa di non punibilità prevista nella norma impugnata, applicabile - oltre che alla testimonianza davanti al giudice - alle dichiarazioni rese al pubblico ministero. E ciò tanto più - si aggiunge - dopo la sentenza n. 101 del 1999 di questa Corte che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 376, primo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede la ritrattazione come causa di non punibilità di chi abbia reso dichiarazioni false o reticenti, richiesto dalla polizia giudiziaria operante su delega del pubblico ministero a norma dell'art. 370 cod. proc. pen.

2. - Le questioni di costituzionalità così esposte in sintesi riguardano la stessa disposizione, sono prospettate sulla base di argomenti omogenei e mirano alla medesima soluzione costituzionale. Si può pertanto riunirle per deciderle con un'unica sentenza.

3. - Le questioni non sono fondate.

4. - Tutte le ordinanze di rimessione argomentano la richiesta estensione della ritrattazione come causa di non punibilità all'ipotesi - non prevista dall'art. 376 cod. pen. - delle false informazioni rese alla polizia giudiziaria sulla base della asserita inesistenza di ragioni che permettano di distinguere questa ipotesi da quelle per le quali invece la causa di non punibilità



GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale

Reati contro
l'amministrazione della giustizia

1

4/00

②

è prevista e, in particolare, secondo l'estensione operata con la sentenza n. 101 del 1999 di questa Corte, dall'ipotesi delle false informazioni rese al pubblico ministero (art. 371-*bis* cod. pen.).

Sarebbe in gioco, secondo i rimettenti, l'esigenza di coerenza del sistema legislativo, esigenza contraddetta dalla possibilità di ritrattare, con effetti sulla punibilità, solo le dichiarazioni rese al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria operante su sua delega e non invece quelle rese alla polizia giudiziaria che agisce di propria iniziativa. Come le false dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria operante per delega del pubblico ministero, rilevanti a titolo di favoreggiamento ove si siano integrati gli elementi della fattispecie prevista dall'art. 378 cod. pen., sono state, sotto il profilo degli effetti della ritrattazione, da questa Corte equiparate alle false dichiarazioni rese al pubblico ministero previste dall'art. 371-*bis* cod. pen., così ora le false dichiarazioni alla polizia giudiziaria - penalmente rilevanti anch'esse, se del caso, a titolo di favoreggiamento - dovrebbero essere equiparate, sempre sotto il profilo della ritrattabilità, alle false dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria operante per delega del pubblico ministero.

I giudici rimettenti fanno rilevare in particolare:

a) che questa Corte, con la ricordata sentenza n. 101 del 1999, ha già operato l'equiparazione, sotto il profilo della ritrattazione, del reato di favoreggiamento personale tramite false informazioni - sia pure solo nel caso specifico, allora rilevante, delle false informazioni alla polizia giudiziaria operante su delega del pubblico ministero - al reato di false informazioni al pubblico ministero, cosicché si tratterebbe ora solo di estendere la pronuncia di allora fino a comprendere il medesimo reato di favoreggiamento compiuto tramite false informazioni rese alla polizia giudiziaria che agisce di propria iniziativa;

b) che le sommarie informazioni assunte dalla polizia giudiziaria per propria iniziativa (art. 351 cod. proc. pen.) non si distinguono da quelle assunte su delega del pubblico ministero e da quelle assunte direttamente da quest'ultimo, in particolare sotto il profilo delle regole di documentazione applicabili (art. 357 cod. proc. pen.), delle regole di utilizzazione nel processo (art. 500 cod. proc. pen.) e delle norme che impongono obblighi di veridicità ai dichiaranti (art. 351 cod. proc. pen. che rinvia alla disposizione del secondo periodo dell'art. 362, dettato per l'assunzione di informazioni da parte del pubblico mini-

stero, che rinvia, a sua volta, agli artt. 197-203 cod. proc. pen.);

c) che, d'altra parte, il soggetto dichiarante non è in condizione, nella generalità dei casi, di conoscere il titolo in base al quale la polizia giudiziaria procede ad assumere informazioni.

Con questi riferimenti a dati giurisprudenziali, normativi e fattuali omologanti, i giudici rimettenti fondano il dubbio di costituzionalità che giustifica la sottoposizione a questa Corte della presente questione.

5. - È da respingere l'assunto che nella specie si tratti semplicemente di estendere la portata del precedente costituito dalla sentenza di questa Corte n. 101 del 1999.

Nella sentenza costituzionale più volte citata, innanzitutto, non si è affatto affermata l'assimilabilità, ai fini della disciplina della ritrattazione, del reato di favoreggiamento [reato che ricorreva allora, in relazione a false dichiarazioni alla polizia giudiziaria operante su delega del pubblico ministero, e ricorre ora, in relazione a false dichiarazioni alla polizia giudiziaria procedente *ex officio*] al reato di false informazioni al pubblico ministero. Se fosse stata fatta tale equiparazione, apparirebbe ovvia la deduzione: come allora si è estesa la disciplina della ritrattazione prevista per le false dichiarazioni a un caso di favoreggiamento (false dichiarazioni alla polizia giudiziaria delegata), così ora la si dovrebbe estendere all'altro caso di favoreggiamento (mediante false dichiarazioni alla polizia giudiziaria operante d'ufficio). Ma non è così. In quella sentenza, l'affermazione dell'irrazionalità della disciplina della ritrattazione risultò dall'equivalenza esistente tra l'attività d'indagine svolta direttamente dal pubblico ministero e quella svolta attraverso attività delegate alla polizia giudiziaria, non tra il reato di favoreggiamento personale e quello di false dichiarazioni al pubblico ministero. Così, nella sentenza citata, assumendo con la giurisprudenza comune che il silenzio, la reticenza e le dichiarazioni false alla polizia giudiziaria possano integrare - quando ne ricorrano gli elementi specifici della fattispecie - il reato di favoreggiamento personale quando la polizia giudiziaria opera tanto *ex officio* quanto su delega (in tale ultimo caso escludendosi, in ragione della stretta legalità, il reato di false informazioni al pubblico ministero), si precisava non essere necessario «procedere a un raffronto tra» tali reati «per trovarvi elementi comuni



GIURISPRUDENZA Corte Costituzionale

Reati contro
l'amministrazione della giustizia

1

4/00

③

o elementi differenziali che inducano a prendere posizione circa la razionalità della disposizione impugnata che prevede la ritrattazione come causa di non punibilità solo in un caso e non nell'altro». Il reato di favoreggiamento personale, in sostanza, veniva in considerazione solo come presupposto della questione e non rappresentava un elemento costitutivo della questione medesima.

In secondo luogo, la sentenza n. 101 del 1999 si è pronunciata esclusivamente sul rapporto esistente tra l'assunzione diretta e personale da parte del pubblico ministero (art. 370, comma 1, primo periodo, cod. proc. pen.) di informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini (art. 362 cod. proc. pen) e l'assunzione delle medesime informazioni per mezzo della polizia giudiziaria a ciò delegata (art. 370, comma 1, secondo periodo, cod. proc. pen.), riconoscendo che si tratta «esclusivamente [di] forme diverse della medesima attività, facente sostanzialmente capo comunque al pubblico ministero nell'esercizio dei poteri che a esso spettano quale organo che dirige le indagini preliminari all'esercizio dell'azione penale (artt. 326 e 327 cod. proc. pen.)». L'equivalenza affermata allora dalla Corte, non riguardando dunque affatto le attività di indagine del pubblico ministero e quelle della polizia giudiziaria come tali, ma solo il caso specifico in cui questa seconda opera per delega del primo, non può di per sé essere invocata come criterio di soluzione del dubbio di costituzionalità ora proposto.

Contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, la questione ora da decidere è dunque *res integra*.

6. - Se l'omologazione operata con la sentenza n. 101 del 1999 di questa Corte si rendeva necessaria in quanto si era in presenza di dichiarazioni rese nella stessa fase del processo, quando dunque la ritrattazione non poteva che assumere il medesimo valore e la medesima incidenza nello svolgimento delle indagini preliminari, la stessa cosa non potrebbe ripetersi qui, in relazione all'assunzione di informazioni da parte della polizia giudiziaria, da un lato, e da parte del pubblico ministero o della polizia giudiziaria da esso delegata, dall'altro. Alla diversità soggettiva corrisponde, se non una diversa disciplina delle forme, dell'utilizzabilità e degli obblighi dei dichiaranti, una normale diversità di cadenza temporale, le informazioni assunte direttamente dalla polizia giudiziaria riguardando di solito il momento inizia-

le delle indagini, a contatto immediato con i fatti o con la descrizione dei fatti da cui origineranno le indagini preliminari e poi, eventualmente, l'esercizio dell'azione penale.

In questo contesto, non appare essere una contraddizione manifestamente irrazionale - condizione per l'intervento di questa Corte sulla normativa denunciata - che il legislatore abbia differenziato la disciplina delle dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria, eventualmente rilevanti sotto il profilo del reato di favoreggiamento, negando in tal caso l'applicabilità della causa di non punibilità della ritrattazione. Come questa Corte ebbe a rilevare già nella sentenza n. 228 del 1982, pronunciata in relazione alla disciplina contenuta nel codice di procedura penale abrogato, ma con argomentazione ancora applicabile al sistema del codice vigente, pur nelle diverse movenze che esso ha assunto soprattutto in relazione alla disciplina delle indagini preliminari, non si può escludere che la punizione del mendacio e delle dichiarazioni reticenti assuma, nelle valutazioni del legislatore, un diverso significato, alla stregua del diverso interesse protetto in via prevalente, a seconda del momento in cui il primo e le seconde, nello svolgimento del processo, vengono normalmente a cadere. La ritrattazione, quale prevista dal vigente codice penale, è infatti finalizzata primariamente a dare soddisfazione all'interesse alla definizione del giudizio penale (nel caso dell'art. 372 cod. pen.) o all'esercizio dell'azione penale (nel caso dell'art. 371-bis cod. pen.) fondati su elementi probatori veridici. Nella ipotesi in cui il mendacio si realizzi tramite dichiarazioni alla polizia giudiziaria che agisce di sua iniziativa, presumibilmente nella fase iniziale delle indagini, aiutando l'autore del reato «a eludere le investigazioni dell'autorità o a sottrarsi alle ricerche di questa», ciò che costituisce l'elemento materiale del reato di favoreggiamento, la sanzione penale mira primariamente ad assicurare il massimo di efficacia delle indagini e tempestività delle loro conclusioni (sentenza n. 228 del 1982), obiettivo irrimediabilmente compromesso dalla falsità delle dichiarazioni e non più realizzabile, nemmeno con postume ritrattazioni. Onde, in tal caso, la ritrattazione non conseguirebbe lo scopo, ciò che mostra, sotto questo profilo, l'esistenza di un elemento differenziatore tra il mendacio (a qualunque titolo penalmente eventualmente rilevante) realizzato di fronte alla polizia giudiziaria operante di sua iniziati-



GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale

Reati contro
l'amministrazione della giustizia

1

4/00

④

va, da un lato, ovvero di fronte alla polizia giudiziaria delegata dal pubblico ministero o davanti al pubblico ministero stesso, dall'altro: elemento differenziatore che rende non manifestamente irrazionale la diversa disciplina della ritrattazione dettata nei casi considerati.

Quanto all'osservazione che, di fatto, non è sempre percepibile dal soggetto dichiarante a quale titolo opera la polizia giudiziaria che raccoglie le informazioni, cosicché esso non sarebbe in condizione, nel momento in cui rende la dichiarazione, di sapere se essa sarà o non sarà ritrattabile con l'effetto previsto dall'art. 376, primo comma, cod. pen., come risultante dalla sentenza n. 101 del 1999 della Corte costituzionale, è facile osservare che comunque il dichiarante è tenuto a rispondere secondo verità alle domande che gli sono poste (art. 198, comma 1, cod. proc. pen., richiamato dall'art. 351 per il tramite dell'art. 362 cod. proc. pen.) e che non esiste - o almeno non è argomentata dai rimettenti l'esistenza di - un diritto costituzionale alla ritrattazione delle false dichiarazioni comunque rese nel processo penale, onde può concludersi che, di fronte all'assenza di diritti costituzionali che possano farsi valere in materia (o, il che è lo stesso, in carenza di argomenti prospettati in tal senso), sussiste un'ampia sfera di discrezionalità del legislatore nel modellare la disciplina della ritrattazione delle false asserzioni nelle diverse fasi del procedimento: una discrezionalità che, contrariamente agli auspici formulati in diverso senso dai commentatori, questa Corte è tenuta a

rispettare.

Né appare conferente, infine, l'osservazione, contenuta in alcune delle ordinanze di rimessione, secondo la quale la mancata previsione, come causa di non punibilità, della ritrattazione di false o reticenti dichiarazioni alla polizia giudiziaria operante di propria iniziativa costituirebbe incentivo a persistere nel mendacio, per tentare di evitare di incorrere in responsabilità, con pregiudizio della stessa efficacia delle attività di indagine: osservazione quantomeno controbilanciata da quella per cui la possibilità di ritrattazione, in ipotesi nel momento in cui lo sviluppo delle indagini abbia reso palese il mendacio o la reticenza, costituirebbe incentivo, per chi lo volesse, ad intralciare con tali mezzi l'avvio delle indagini.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 376, primo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ivrea, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale dei minorenni di L'Aquila, dal Tribunale di Ivrea e dal Tribunale di Salerno con le ordinanze indicate in epigrafe.

(Omissis)



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Comunicazioni pubbliche	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Comunicazioni pubbliche - Radiocomunicazioni - Esercizio di impianti di diffusione televisiva privata - Diffusione su canale diverso da quello autorizzato - Reato di emissione abusiva - Sussistenza.</p> <p>(D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 195 cost.; L. 6 agosto 1990, n. 223, art. 32)</p> <p><i>Sez. 3, 13 ottobre 1999, n. 13689. Pres. Zumbo, Rel. Di Nubila, P.M. Izzo (diff.), ric. Porfirio</i></p> <p>L'esercizio di un impianto provvisoriamente autorizzato su di un canale diverso da quello indicato nella domanda di concessione o nella autorizzazione provvisoria costituisce abusivo</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro l'economia	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio - Delitti contro l'industria e il commercio - Frode nell'esercizio del commercio - Lista dei cibi disponibili in ristorante - Omessa indicazione di prodotti congelati o surgelati - Detenzione di tali prodotti - Configurabilità del tentativo - Esclusione.</p> <p>(Cod. pen. artt. 56 e 515)</p> <p><i>Sez. 3, 1 ottobre 1999, n. 12204. Pres. Pioletti, Rel. Grassi, P.M. Ranieri (diff.), ric. Perin</i></p> <p>La detenzione in un ristorante di cibi surgelati o congelati, senza che di tale stato di conservazione sia fatta menzione nella lista delle vivan-</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro l'incolumità	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Reati contro l'incolumità pubblica - Delitti - Commercio o somministrazione di medicinali guasti - Detenzione di medicinali scaduti nel retrobottega di una farmacia - Reato - Sussistenza - Allegata destinazione del medicinale al solo uso di laboratorio - Non esclude la possibilità di commercializzazione.</p> <p>(Cod. pen. art. 443)</p> <p><i>Sez. 4, 8 ottobre 1999, n. 13018. Pres. Lisciotto, Rel. Tatozzi, P.M. (conf.), ric. Capece</i></p> <p>Il reato di cui all'art. 443 cod. pen. in quanto reato di pericolo sussiste anche allorché i medicinali scaduti di validità siano conservati</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la fede pubblica	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Reati contro la fede pubblica - Delitti - Falsità in atti - Falsità ideologica - Registro giornale di classe (comunemente detto registro del professore) - È atto pubblico - Ragioni - False attestazioni riportate nel registro - Reato di falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale - Sussistenza.</p> <p>(Cod. pen. art. 479; R.D. 30 aprile 1924, n. 965, art. 41)</p> <p><i>Sez. 5, 21 settembre 1999, n. 12862. Pres. Marvulli, Rel. Foscarini, P.M. Viglietta (conf.), ric. Becattini</i></p> <p>Il registro personale del professore (nel caso, di</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro l'economia	
	1	4/00
<p>②</p> <p>de destinata ai clienti, non corredata da altri elementi circostanziali, non integra gli estremi del tentativo di frode nell'esercizio del commercio (articoli 56 e 515 cod. pen.) attesoché occorre che siano individuati e specificati gli atti diretti in modo non equivoco a consegnare o servire concretamente ai clienti cose diverse da quelle dichiarate nella liste dei cibi.</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Comunicazioni pubbliche	
	1	4/00
<p>②</p> <p>esercizio di trasmettente televisiva. Infatti occupare una frequenza non autorizzata, con una emittente autorizzata su altra frequenza, costituisce abusiva emissione allo stesso modo della emissione di segnali senza concessione.</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la fede pubblica	
	1	4/00
<p>②</p> <p>istituto tecnico legalmente riconosciuto) è espressamente previsto dall'art. 41 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 con l'indicazione di "giornale di classe": esso deve essere tenuto da ogni professore ed è diverso dal diario di classe che riguarda l'intera classe e sul quale "si succedono" le attestazioni dei professori delle varie materie che espletano i loro compiti in quel giorno, registro in dotazione obbligatoria a ciascuna classe e incontestabilmente atto pubblico. Nel giornale di classe debbono essere registrati "... i voti, la materia spiegata, gli esercizi assegnati e corretti, le assenze e le mancanze degli alunni": è quindi indiscutibile la natura di atto pubblico di tutte le attestazioni di cui sopra riguardanti "attività compiute dal pubblico ufficiale che redige l'atto di fatti avvenuti alla sua presenza o da lui percepiti"; natura</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro l'incolumità	
	1	4/00
<p>②</p> <p>nel retrobottega di una farmacia adibito, oltre che a deposito, a laboratorio in quanto la allegata destinazione dei medicinali ad essere utilizzati solo come materiali di laboratorio non fa venir meno la possibilità di una loro commercializzazione (nel caso concreto desunta dalla conservazione in frigo dei vaccini scaduti).</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati contro la fede pubblica	
	1	4/00
<p>③</p> <p>che si ricava anche sotto il profilo di attestazioni rilevanti ed anzi essenziali nel procedimento amministrativo diretto al risultato dello scrutinio finale e della produzione di effetti rispetto a situazioni soggettive di rilevanza pubblicistica, quali il conseguimento del titolo di studio riconosciuto valido nell'ordinamento giuridico statale. Risponde pertanto di falso in atto pubblico il professore che attesti falsamente fatti riportati nel registro "giornale di classe".</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reati militari	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Reati militari - Richiesta di procedimento - Obbligo di motivazione - Necessità - Esclusione.</p> <p>(Cod. pen. mil. Pace art. 260, co. 2; L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 3)</p> <p><i>Sez. 1, 8 novembre 1999, n. 13998. Pres. Gemelli, Rel. Canzio, P.M. Garino (conf.), ric. P.M. in proc. Ricci</i></p> <p>In tema di reati militari, la richiesta del Comandante di corpo, necessaria ai fini della procedibilità di reati per i quali il codice penale militare di pace stabilisce la pena della reclusione militare non superiore nel massimo a sei mesi, è atto formale e irrevocabile, soggettivamente amministrativo e subordinato ai requisiti</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Reato	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Reato - Elemento soggettivo - Colpa - Infortunio sul lavoro - Responsabilità del datore di lavoro - Possibilità di invocare il principio dell'affidamento sul comportamento del lavoratore - Limiti - Fattispecie.</p> <p>(Cod. pen. artt. 40, 43 e 590)</p> <p><i>Sez. 4, 3 giugno 1999 n. 12115. Pres. Accattatis, Rel. Battisti, P.M. Turone (diff.), ric. Grande.</i></p> <p>Il datore di lavoro non può invocare a propria scusa il principio di affidamento assumendo che l'attività del lavoratore era imprevedibile, essendo ciò doppiamente erroneo, da un lato</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Sicurezza pubblica	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Sicurezza pubblica - Stranieri - Attività diretta a favorire l'ingresso illegale degli stranieri in Italia - Reato previsto dall'art. 10 delle legge n. 40 del 1998 - Comprende ed assorbe ogni precedente specifica fattispecie delittuosa - Conseguenze.</p> <p>(L. 6 marzo 1998, n. 40, art. 10; L. 30 dicembre 1986, n. 943, art. 12; Cod.pen. art. 2, co. 3)</p> <p><i>Sez. 3, 18 ottobre 1999, n. 13721. Pres. Savignano, Rel. Ceccherini, P.M. Geraci (conf.), ric. Chen Li Ping.</i></p> <p>L'ipotesi di reato di cui all'art. 10 della legge 6 marzo 1998 n. 40, che sanziona il fatto di chi</p>		



GIURISPRUDENZA Corte Supr. di Cass.	Reati militari		GIURISPRUDENZA Corte Supr. di Cass.		
	1	4/00			
<p>②</p> <p>espressamente richiesti dalla legge penale (forma scritta, sottoscrizione dell'autorità competente; presentazione al P.M. entro un mese dal giorno in cui la detta autorità ebbe notizia del fatto). Pertanto, la richiesta in questione si configura come vero e proprio atto processuale idoneo a rimuovere un limite all'esercizio dell'azione penale, ed è inserita nell'iter del processo penale, con la conseguenza che ad esso non è applicabile l'obbligo di motivazione imposto dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per gli atti amministrativi direttamente incidenti nella sfera giuridica sostanziale del destinatario.</p>			<p>○</p>		
GIURISPRUDENZA Corte Supr. di Cass.	Sicurezza pubblica		GIURISPRUDENZA Corte Supr. di Cass.	Reato	
	1	4/00		1	4/00
<p>②</p> <p>compie attività dirette a favorire l'ingresso illegale degli stranieri nel territorio dello Stato, comprende ed assorbe, per la sua genericità, tutte le precedenti fattispecie delittuose, ivi compresa l'intermediazione prima prevista come reato dall'art. 12 della legge 30 dicembre 1986 n. 943. Pertanto l'abrogazione di quest'ultima norma, ad opera dell'art. 46 della legge n. 40, ha natura puramente formale ed è diretta ad eliminare, per il futuro, possibili conflitti tra norme penali che prevedono lo stesso fatto, ma non implica alcuna depenalizzazione del reato previsto dalla norma abrogata. Conseguentemente il problema dell'applicazione ai fatti anteriori della vecchia o della nuova disciplina deve essere risolto con la applicazione della norma più favorevole, ai sensi dell'art. 2, cod. pen.</p>			<p>②</p> <p>in quanto l'operatività del detto principio riguarda i fatti prevedibili e dall'altro atteso che esso comunque non opera nelle situazioni in cui sussiste una posizione di garanzia, come certamente è quella del datore di lavoro. (Fattispecie in cui un lavoratore per sbloccare una macchina a 5/6 metri da terra anziché servirsi della apposita scala aveva fatto un uso improprio di un carrello elevatore).</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Sicurezza pubblica	
	2	4/00
<p>①</p> <p>Sicurezza pubblica - Stranieri - Mancata esibizione del documento di identità - Disciplina dettata dall'art. 6, co. 3, della legge n.40 del 1998 - Applicabilità della fattispecie nei confronti degli stranieri, anche se clandestini - Sussistenza.</p> <p>(L. 6 marzo 1998, n. 40, art. 6, co. 3)</p> <p><i>Sez. 1, 4 novembre 1999, n. 13562. Pres. Teresi, Rel. Fabbri, ric. P.G. in proc. Lecheheb</i></p> <p>Il reato previsto dall'art. 6, comma 3, del T.U. sull'immigrazione e la condizione dello straniero, approvato con d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, per il quale viene punito lo straniero che, a richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Sicurezza pubblica	
	2	4/00
<p>③</p> <p>da un'interpretazione sistematica di tutta la normativa vigente in materia di soggiorno di extra-comunitari, con particolare riguardo alle previsioni di cui ai commi 4 e 9 dell'art. 6 del citato d.lgs. n. 286 del 1998, il primo dei quali - riproducendo il comma secondo dell'abrogato art. 144 del T.U. delle leggi di P.S. - prevede la possibilità che lo straniero sia sottoposto a rilievi segnaletici quando vi siano dubbi sulla sua identità personale; il secondo prevede il rilascio allo straniero, su modello conforme al tipo approvato con decreto del Ministro dell'Interno, di un "documento di identificazione" espressamente indicato come "non valido per l'espatrio").</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Stupefacenti	
	1	4/00
<p>①</p> <p>Stupefacenti - Attenuante della collaborazione prevista dall'art. 73, comma settimo, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 - Semplice indicazione del nascondiglio della droga - Configurabilità della circostanza - Esclusione - Ragioni.</p> <p>(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, co. 7)</p> <p><i>Sez. 4, 27 aprile 1999, n. 12323. Pres. Viola, Rel. Spagnuolo, P.M. Frasso (conf.), ric. Cantini</i></p> <p>Per la configurabilità della circostanza attenuante prevista dall'art. 73, comma settimo, del d.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309 (t.u. in materia di stupefacenti) che risponde alla ratio di prevenzione del danno sociale collegato alla dif-</p>		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Stupefacenti	
	2	4/00
<p>①</p> <p>Stupefacenti - Consegna di denaro per acquistare stupefacente - Contratto a causa contraria al buon costume - Conseguenze - Inadempimento - Azionabilità del diritto alla restituzione della somma versata - Esclusione - Uso di violenza o minaccia per ottenere la restituzione - Reato di estorsione.</p> <p>(Cod.civ. artt. 1343 e 2035; Cod.pen. art. 629 e 393)</p> <p><i>Sez. 4, 21 ottobre 1999, n. 13037. Pres. Fattori, Rel. Savino, P.M. Veneziano (conf.), ric. Di Marco e altri</i></p> <p>Qualora taluno consegna ad altri del denaro per</p>		



GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>		
○		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Sicurezza pubblica	
	2	4/00
②		
sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, il passaporto o altro documento di identificazione, ovvero il permesso o la carta di soggiorno, deve ritenersi configurabile non soltanto nei confronti degli stranieri legalmente presenti sul territorio nazionale, ma anche nei confronti degli stranieri clandestini. (A sostegno di tale affermazione, la S.C. ha fatto riferimento, per un verso, al testuale tenore della norma incriminatrice la quale, sanzionando non il "rifiuto" ma la "mancata esibizione" di uno dei documenti in essa esemplificativamente indicati, presuppone che di un tale documento lo straniero abbia l'obbligo di munirsi, salvo che sia nell'impossibilità di farlo "per giustificati motivi", da intendersi come non collegabili ad un proprio comportamento volontario; per altro verso, alla desumibilità di detto obbligo anche		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Stupefacenti	
	2	4/00
②		
effettuare l'acquisto di stupefacenti da destinare ad uso personale, un tale contratto ha causa illecita, di tal che l'eventuale suo inadempimento non può dar luogo a ripetibilità, mediante azione giudiziaria, della somma versata. Ne consegue che l'eventuale impiego di violenza o minaccia per ottenere la restituzione di detta somma non può dar luogo al reato di esercizio arbitrario delle proprie ragioni, ma deve essere inquadrato nell'ambito della più grave ipotesi di estorsione (nella specie soltanto tentata, giacché la restituzione non venne comunque ottenuta).		

GIURISPRUDENZA <i>Corte Supr. di Cass.</i>	Stupefacenti	
	1	4/00
②		
fusione della droga, è necessaria una proficua collaborazione, che porti ad evitare la commissione di ulteriori delitti o che consenta di attenuare le conseguenze del reato o di impedirne di ulteriori. Non è pertanto sufficiente la sola indicazione del nascondiglio della droga presso la propria abitazione, costituendo tale indicazione soltanto una mera anticipazione di quanto la polizia giudiziaria avrebbe potuto ottenere a seguito di una normale perquisizione.		



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo

1

4/00

①

Processo - Appello - Spese processuali - Appello dell'imputato e del P.M. - Rigetto di entrambe le impugnazioni - Esclusiva condanna alle spese per l'imputato - Violazione del principio di eguaglianza - Non ricorre - Ratio - Risalta dalla diversità dei ruoli.

(Cost., art. 3; C.p.p., art 592)

Corte di Cassazione, Sez. 1^a pen., 3 giugno 1999, Pres. Gemelli, Rel. Losana, P.M. mil. Garino (conf.), in c. T.

Sono a carico della parte privata soccombente, per legge, le spese del processo. E restano a suo esclusivo carico anche se non sia accolta neppure l'impugnazione del P.M. Non è irragionevole, infatti, la mancanza di una tale sanzione a carico dell'erario nel caso di rigetto anche dell'impugnazione (nella specie: appello) proposta dal P.M. Né ciò incide sui principi costituzionalmente protetti, e in particolare su quello di eguaglianza, data la differenza del ruolo che la parte pubblica esercita nel processo (1).

(1) Si legge quanto appreso nel testo della sentenza: «Con sentenza 2.7.1998 la Corte militare di appello di Napoli ha dichiarato inammissibile l'appello proposto da T.S. contro la sentenza 7.2.97 del Tribunale militare di Palermo che lo aveva condannato per diserzione alla pena di 4 mesi di reclusione militare; con la stessa sentenza la Corte ha rigettato l'appello proposto dal P.M. contro la medesima sentenza di primo grado, che ha confermato.

Contro la sentenza della Corte militare di appello ha proposto ricorso per cassazione il T. senza peraltro presentare i motivi (atto del 13.8.1998).

I motivi poi sono stati presentati in data 15 ottobre 1998 (firmati personalmente dal T.). In primo luogo il ricorrente deduce che egli aveva bensì proposto appello senza presentare i motivi; e tuttavia anche il P.M. aveva impugnato la medesima sentenza; l'impugnazione del P.M. non era stata accolta, e quindi la condanna (esclusiva) del T. al pagamento

delle spese processuali, urtava contro un evidente principio di equità.

In secondo luogo il ricorrente, collegandosi al motivo precedente, sostiene che la normativa che attribuisce le spese processuali alla sola parte privata e non anche all'erario qualora non venga accolta l'impugnazione del P.M. sarebbe anticostituzionale. In terzo luogo il T. lamenta che non era stata effettuata alcuna valutazione in merito alla applicabilità, nei suoi confronti, di una sanzione sostitutiva.

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

1) La Corte militare di appello aveva dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta dal T. per mancata presentazione dei motivi. Questo dunque era l'unico oggetto della decisione riguardante l'impugnazione proposta dall'imputato. Quest'ultimo nel proporre ricorso per cassazione, non ha minimamente contestato la ritualità di tale decisione; anzi: ha espressamente ammesso di aver proposto appello senza indicare i motivi del gravame. Egli pertanto, con riferimento alla pronuncia di inammissibilità dell'appello, non ha mosso alcuna censura.

Stando così le cose, le osservazioni che oggi il ricorrente formula, con riferimento al merito della decisione della Corte militare di appello, non possono avere ingresso in questa sede.

2) Quanto poi alla lamentata condanna "in esclusiva" al pagamento delle spese processuali, essa discende dalla corretta applicazione della norma di cui all'art. 592 c.p.p., norma che corrisponde al più generale principio secondo cui la parte soccombente deve sopportare l'onere delle spese del procedimento. Che poi non sia prevista una corrispondente attribuzione delle spese all'erario, nel caso in cui la parte pubblica abbia a sua volta proposto una impugnazione, e questa non sia stata accolta, discende da una non irragionevole scelta del legislatore, che manifestamente non incide sui valori o principi costituzionali tutelati. Non è pregiudicato il diritto dell'imputato alla difesa perché egli può sempre, liberamente, esplicitare il suo potere di impugnazione; l'eventualità di una sua condanna, "in esclusiva", al pagamento delle spese non limita l'esercizio di tale potere; ma se mai costituisce remora in ordine alla proposizione di impugnazioni infondate o al di fuori dei casi consentiti. È poi del tutto fuori luogo il richiamo al principio di eguaglianza. Da un lato infatti l'eventuale autonoma iniziativa del P.M., il quale proponga a sua volta impugnazione contro la stessa



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo

1

4/00

②

sentenza già impugnata dall'imputato, non incide minimamente sulla posizione di soccombenza di quest'ultimo in conseguenza della valutazione di infondatezza, o di inammissibilità, della sua impugnazione (in sostanza: l'impugnazione dell'imputato dichiarata infondata o inammissibile, pone l'impugnante in situazione di soccombenza indipendentemente dal fatto che coesista, o meno, una impugnazione anche da parte del P.M.). D'altro lato, le diverse conseguenze giuridiche, in punto spese, che discendono dalla dichiarazione di rigetto o di

inammissibilità del gravame, a seconda che esso sia stato proposto dalla parte pubblica o dalle parti private, si collegano, in modo del tutto ragionevole, al diverso ruolo che la prima riveste, nel processo, rispetto alle altre.

P.T.M.

dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di lire un milione alla cassa delle ammende» ».



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo

2

4/00

①

Processo - Dibattimento - Prove - Precedenti dichiarazioni dell'imputato di reato connesso - Condizioni - Rinnovata istruzione dibattimentale - Obbligo di risentire altri testi - Non sussiste se v'è difetto di richiesta.

(C.p.p., art. 210, 513, 603)

Corte di Cassazione, Sez. 1^a pen., c. di c., 2 marzo 1999, Pres. Gemelli, Rel. Riggio, P.M. mil. Gentile (conf.), in c. M.

L'acquisizione in dibattimento di prove testimoniali assunte in altro procedimento è consentita dalla legge per un principio ch'è autonomo rispetto a quello concernente le dichiarazioni rese da persone indicate nell'art. 20 c.p.p., e l'assunzione di precedenti dichiarazioni di imputati per reato connesso è conforme a legge se risultino citate in appello, nella rinnovata istruzione dibattimentale, e si siano avvalse della facoltà di non rispondere. Nè allora il giudice ha obbligo di risentire altri testi ove manchi la richiesta della parte di riassumere prove già acquisite in primo grado. Va peraltro osservato che la separazione dei processi può essere adottata *inaudite* le parti (1).

(1) Si legge quanto appresso nel testo della sentenza: « Con sentenza del 10 luglio 1998 la Corte Militare di Appello sez. dist. di Napoli confermava la sentenza emessa dal Tribunale Militare di Bari il 20 gennaio 1997, con la quale M. F. era stato condannato alla pena di due mesi, venti giorni di reclusione militare perché riconosciuto responsabile di truffa militare aggravata, commessa in Brindisi il 14 luglio 1992. Ricorre per cassazione la difesa, denunciando inosservanza di norme processuali, in quanto la sentenza impugnata si fonda unicamente su dichiarazioni testimoniali non più valide ai sensi dell'art. 513 c.p.p., in assenza di qualsiasi altro elemento di prova, mentre non è motivata la valutazione dell'unica prova documentale, costituita dalla copia di una fattura. Deduce, infine, il ricorrente vizio di motivazione in

relazione alla mancata rinnovazione dell'istruzione dibattimentale per esaminare i testimoni escussi dal solo P.M. in sede di indagini preliminari.

Con motivi nuovi il ricorrente lamenta inosservanza della legge processuale in relazione al provvedimento di separazione dei giudizi, assunto senza che fossero state preventivamente sentite le parti, e all'acquisizione delle prove, avvenuta in assenza dell'imputato e del suo difensore, nonché vizi di motivazione relativamente alla valutazione delle dichiarazioni di F.N.

Il ricorso è inammissibile per manifesta infondatezza. In ordine al primo motivo dedotto, si osserva che l'acquisizione di prove testimoniali assunte in altro procedimento è stata correttamente disposta nel dibattimento ai sensi dell'art. 238 c.p.p., norma che detta una disciplina del tutto autonoma rispetto a quella stabilita in relazione alle dichiarazioni rese dalle persone indicate dall'art. 210 c.p.p. e che ha, come unico limite, quello della applicabilità esclusivamente nella fase dibattimentale.

Quanto all'assunzione delle dichiarazioni provenienti da persone imputate di reati connessi, risulta puntualmente osservato pure il disposto dell'art. 513 c.p.p., nel testo novellato dalla legge 7.8.1997 n. 267, relativamente alla posizione di S.C. e L.S.F., le cui dichiarazioni precedenti sono state acquisite, conformemente alla regola dettata dal quinto comma dell'art. 6 della legge citata, dopo che i predetti, citati nel dibattimento di appello, avevano manifestato la volontà di avvalersi della facoltà di non rispondere. Per procedere a tale adempimento, nei modi previsti dalla anzidetta legge di riforma, la Corte di merito ha disposto la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, come richiesto dalle parti.

Risulta, altresì, del tutto improprio il richiamo fatto dal ricorrente all'art. 513 c.p.p. con riferimento alla mancata estensione della rinnovazione istruttoria ai testimoni. Inoltre, atteso che non ricorreva alcuna delle ipotesi indicate dall'art. 603 c.p.p. (le parti, infatti, non avevano chiesto la riassunzione di prove, oltre quelle attinenti agli imputati di reati connessi), il Giudice di appello, non avendo ravvisato la assoluta necessità di ulteriore attività istruttoria, non avrebbe avuto obbligo di risentire i testi.

Il primo dei motivi è inammissibile perché esorbita dai limiti del "thema decidendum" delineato con i motivi principali ed è, comunque, radicalmente destituito di fondamento, in quanto la separazione dei



GIURISPRUDENZA

Giustizia Militare

Processo

1

4/00

②

processi, afferendo all'esercizio di un potere discrezionale da parte del giudice, per un superiore interesse della giustizia connesso alla rapida definizione dei giudizi, non comporta alcuna sanzione di nullità nel caso in cui il provvedimento venga adottato in mancanza di audizione delle parti.

Le altre questioni, proposte con i motivi originari e con quelli nuovi, si risolvono in assertive confutazioni della valutazione delle prove poste a base della decisione gravata.

Deve rivelarsi, infatti, che il Giudice di merito ha esaustivamente esposto le ragioni del proprio convincimento, indicando puntualmente e diffusamente gli elementi probatori (dichiarazioni di imputati di reati connessi, prove testimoniali e documentali) ai

quali si ancoravano.

Le argomentazioni svolte sono logicamente pertinenti e coerenti e, dunque, incensurabili in questa sede.

La dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione comporta la condanna del ricorrente al pagamento delle spese del giudizio e al versamento alla cassa delle ammende di una somma, che stimasi congruo determinare in un milione di lire.

P.Q.M.

dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di £. 1.000.000 alla cassa delle ammende» ».



GIURISPRUDENZA

Giustizia Amm.

Militare e militarizzato

1

4/00

①

Militare e militarizzato - Trattamento economico - Indennità d'impiego operativo - Unità di supporto - Nozione.

Consiglio di Stato - Sez. 4^a - 28 dicembre 1999 - Pres. Pezzana, Est. Poli - M.M. ed altri (avv. Caravita di Toritto) e P.F. ed altri (avv. ti Luberto e Peraino) c. Ministero difesa (avv. St. Greco) - (Conferma T.A.R. Lazio, I Sez., 8 novembre 1990 n. 1076).

In tema di trattamento economico dei militari, le «unità di supporto» non inquadrata nelle grandi unità aventi caratteristiche d'impiego operativo di campagna - il cui personale ha titolo all'attribuzione dell'indennità mensile d'impiego operativo prevista dall'art. 3 L. 23 marzo 1983 n. 78 - devono intendersi le unità caratterizzate da uno stretto rapporto di coordinazione con l'organismo militare, al cui servizio sono strumentalmente destinate, nel senso che l'unità operativa di campagna non potrebbe funzionale ed esercitare le proprie attribuzioni attinenti all'impiego delle Forze armate in operazioni militari, in mancanza dell'unità posta al servizio della stessa.

La sentenza così motiva:

1. - L'appello è infondato e deve essere respinto.
2. - L'unica questione di diritto sottesa al gravame in trattazione consiste nell'individuare i presupposti per l'erogazione e l'ambito soggettivo di applicazione della speciale indennità d'impiego operativo per reparti di campagna divisata dall'art. 3 comma 1 L. 23 marzo 1983 n. 78, che recita: «agli ufficiali e ai sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica in servizio presso i comandi, gli Enti, i reparti e le unità di campagna appresso indicati, spetta l'indennità mensile di impiego operativo ...: unità di supporto, Enti e reparti, non inquadrati nelle grandi unità, aventi caratteristiche di impiego operativo di campagna».
3. - È da premettere che la L. 23 marzo 1983 n. 78, nel riconoscere con l'art. 1 che le indennità previste della stessa legge, costituiscono «compenso per il rischio, per i disagi e le responsabilità connessi alle

diverse situazioni di impiego derivanti dal servizio», ha istituito indennità diverse, con distinte modalità d'incremento sessennale e, nell'ambito di ciascuna, anche con importi differenziati in relazione al variare dei rischi, dei disagi e delle responsabilità apprezzati. Tal indennità sono, quindi, intimamente correlate con le specifiche e concrete funzioni svolte dai militari interessati.

In linea generale, l'individuazione dei reparti e delle unità (nella specie si supporto), che per la peculiare natura dei compiti svolti siano suscettibili nel catalogo sancito dall'art. 3 cit., è di spettanza dell'Amministrazione della difesa, che in tale ambito svolge apprezzamenti tecnico discrezionali impingenti il merito delle scelte operative militari, come tali insindacabili dal giudice amministrativo se non nei casi di manifesta illogicità ed abnormità (in termini, sia pure con riferimento all'indennità di impiego operativo prevista in favore dei sottufficiali dell'Aeronautica dall'art. 15 L. 27 maggio 1970 n. 365, Cons. Stato, IV Sez., 26 aprile 1983 n. 239, IV Sez., 25 marzo n. 239). Ciò significa che solo dopo che tale valutazione sia stata compiuta dall'Amministrazione della difesa, i militari, i concreto assegnati alle individuate unità, vanteranno un diritto soggettivo alla percezione della relativa indennità.

Per quanto riguarda il personale di supporto, la sezione ritiene che a quest'ultimo spetti l'indennità per cui è causa, solo se appartenga ad unità di supporto che svolgono servizio in situazioni sostanzialmente analoghe a quelle in cui prestano servizio le unità operative di campagna.

A tal fine devono considerarsi unità di supporto, non inquadrata nelle grandi unità (corpi d'armata, divisioni, ecc, di cui all'elenco contenuto nell'art. 3 cit.), aventi caratteristiche di impiego operativo di campagna, solo quelle caratterizzate da uno stretto rapporto di coordinazione con l'organismo militare al cui servizio sono strumentalmente destinate, nel senso che l'unità operativa di campagna, non potrebbe funzionare ed esercitare le proprie attribuzioni attinenti all'impiego delle Forze armate in operazioni militari, in mancanza dell'unità posta al servizio della stessa.

Sotto tale angolazione, questa sezione ha escluso che l'indennità di campagna possa spettare ai militari addetti ad un reparto (65° deposito territoriale carburanti dell'aeronautica militare di Taranto), avente il compito di fornire i carbolubrificanti, con relativa



GIURISPRUDENZA

Giustizia Amm.

Militare e militarizzato

1

4/00

②

assistenza in occasione dell'attività operativa di campagna (cfr. IV Sez., 22 dicembre 1993 n. 1132); parimenti è stata negata agli ufficiali e sottufficiali dell'Aeronautica appartenenti alle direzioni lavoro, anche se operanti presso gli stormi, non potendo tali uffici essere considerati unità di supporto (cfr. IV Sez. 27 agosto 1991 n. 649).

4. - Alla stregua delle su esposte argomentazioni deve pertanto essere disatteso il primo motivo di appello.

Miglior sorte non tocca al secondo motivo di gravame, con cui gli appellanti contestano la mancata richiesta di documenti all'Amministrazione ed il mancato apprezzamento di circostanze di fatto non smentite dall'Amministrazione della difesa, e, pertanto, da reputarsi ammesse.

Invero, con la decisione interlocutoria indicata in premessa, sono stati richiesti determinati documenti all'Amministrazione militare; quest'ultima nel depositarli in giudizio ha fatto rilevare il carattere riservato degli stessi e la loro non utilizzabilità in giudizio a mente del D.M. n. 519 del 4 giugno 1995 (che nega l'accesso agli atti classificati come riservati o riservatissimi anche alle parti di un giudizio). In sostanza è stato opposto il segreto militare su tali documenti, ritenuti necessari dalla sezione per poter effettuare,

sia pure con i limiti sopra indicati, il riscontro sulla non abnormità delle scelte operate dall'Amministrazione. Sotto questo profilo non può ritenersi che l'Amministrazione si sia resa inottemperante all'ordine di esibire ovvero che non abbia contestato le circostanze di fatto da cui scaturirebbero i presupposti materiali e giuridici del diritto alla percezione dell'indennità.

Infatti, come si evince dal combinato disposto degli artt. 118 comma 1, 210 comma 1 Cod. proc. civ., 200 comma 1, e 201 comma 1 Cod. proc. pen., non è possibile ordinare l'esibizione di documenti sottoposti al regime del segreto d'ufficio o di Stato.

Sicché, non potendosi ritenere assolto l'onere della prova dei fatti costitutivi della domanda, che incombe sull'attore, questa dovrà essere respinta. Manifestamente infondata si rileva, sotto tale angolazione, la sollevata (con il terzo motivo di gravame), questioni di incostituzionalità della norma sancita dall'art. 3 cit., vuoi sotto il profilo della disparità di trattamento riservata agli addetti ad altri aeroporti militari, vuoi sotto il profilo della mancata contestazione, da parte dell'Amministrazione, delle circostanze di fatto costitutive del diritto alla percezione dell'indennità di impiego operativo per reparti di campagna.

Le spese di lite sussistendo giusti motivi possono essere integralmente compensate fra le parti costituite.